



ENTREVISTA

Página 6

Ministro Bruno Dantas, Presidente do TCU

A participação do TCU nas iniciativas para
reduzir as desigualdades sociais e econômicas

Opinião | Página 16

A insegura Segurança Jurídica
Antonio Anastasia
Ministro do TCU

Inovação | Página 22

Tecnologia blockchain e auditoria
*Diego Oliveira Farias, Eldon Teixeira
Coutinho, Monique Monteiro e
Tibério Cesar Jocundo Loureiro*





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Presidente)
Walton Alencar Rodrigues (Vice-Presidente)
Benjamin Zymler
João Augusto Ribeiro Nardes
Aroldo Cedraz de Oliveira
Vital do Rêgo Filho
Jorge Antônio de Oliveira Francisco
Antonio Augusto Junho Anastasia
Jhonatan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
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)

REVISTA TCU

150

Revista do Tribunal de Contas da União | Brasil | Ano 53

Jul-Dez | 2022



© Copyright 2022, Tribunal de Contas da União do Brasil

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

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

www.tcu.gov.br

Missão

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

Visão

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



revista@tcu.gov.br

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

v.

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

ISSN eletrônico 2594-6501

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

Catalogada pela Biblioteca Ministro Ruben Rosa



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

FUNDADOR

Ministro Iberê Gilson

SUPERVISOR

Ministro Bruno Dantas

CONSELHO EDITORIAL

Augusto Sherman Cavalcanti

(Ministro-Substituto)

Cristina Machado da Costa e Silva

(Procuradora-Geral Ministério Público junto ao TCU)

Frederico Carvalho Dias

(Secretário-Geral da Presidência)

Ana Paula Sampaio Silva Pereira

(Secretária-Geral de Controle Externo)

Márcio André Santos de Albuquerque

(Secretário-Geral de Administração)

Adriano César Ferreira Amorim

(Diretor-Geral / Instituto Serzedello Corrêa)

EDIÇÃO

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

Clemens Soares dos Santos

Cibele de Oliveira Lyrio

REVISÃO

Isadora Abreu Rodrigues

Regina Furquim

PROJETO GRÁFICO

Marcello Augusto Cardoso dos Santos

CAPA, DIAGRAMAÇÃO E FOTOMONTAGENS

NCom/ISC

IMAGENS

Adobe Stock

Departamento de Pós-Graduação e Pesquisas

St. de Clubes Esportivos Sul

Trecho 3 Lote 3

Brasília, DF, 70200-003

revista@tcu.gov.br

ISSN eletrônico - 2594-6501



PREZADO LEITOR,

A presente edição marca um momento ímpar na história do TCU. Em novembro último, ao comemorar seus 132 anos, assumiu, pela segunda vez, a presidência da Organização das Instituições Superiores de Controle (Intosai), entidade que reúne instituições de 196 países e atua para aperfeiçoar e padronizar normas de auditoria pública, bem como para induzir ações que promovam a melhoria da governança e dos serviços públicos dos países-membros.

Na coluna Destaques, são comentados os momentos mais expressivos do Congresso Internacional das Instituições Superiores de Controle (Incosai) e do Fórum de Auditoria Governamental (Fiag), que ocorreram de 7 a 11 de novembro de 2022 no Rio de Janeiro. O congresso foi realizado pelo TCU e o Fiag foi uma iniciativa privada que contou com o apoio técnico do Tribunal.

A convite da Revista do TCU, dei uma entrevista na qual abordo o papel do Tribunal na reconstrução nacional, ressaltando como a responsabilidade fiscal e social estão diretamente relacionadas ao desenvolvimento econômico, além de enfatizar que os desafios a serem enfrentados exigem agentes públicos competentes, qualificados, treinados, dedicados e conscientes de suas responsabilidades.

Na coluna Opinião, o Ministro do TCU, Antonio Anastasia, jurista com expressiva carreira como político e como professor universitário, discorre sobre a importância da segurança jurídica no ambiente institucional, demonstrando os benefícios que a estabilidade nas relações jurídicas e a previsibilidade das decisões judiciais trazem para o cidadão e para o setor produtivo.

Também neste número, a Revista do TCU, em sua busca por estar sempre sintonizada com a repercussão dos avanços tecnológicos, oferece, na seção Inovação, o artigo “Tecnologia *blockchain* e auditoria”, de Eldon Teixeira Coutinho, Monique Monteiro e Tibério Cesar Jocundo Loureiro, servidores do Tribunal, com a proposta de desmistificar essa tecnologia revolucionária, mostrando, além de vantagens e riscos, as possibilidades de aplicação na Administração Pública, em especial, no uso da ferramenta em atividades de controle e auditoria.

A jurisprudência comentada aponta decisões da relatoria do Ministro Vital do Rêgo que tratam de fiscalização de transparência da gestão em 2.376 municípios em parceria com a Força-Tarefa Cidadã, bem como de acompanhamento que apontou riscos no sistema de Identificação Civil Nacional (ICN).

Também são destacadas duas decisões de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, uma acerca de consulta formulada pelo Ministro da Economia sobre a integralização de imóveis públicos em cotas de fundos de investimento imobiliário (FII) e a outra a respeito da possibilidade de registro de atos de concessão de aposentadoria, quando houver valor insignificante de parcela incluída irregularmente no cálculo, desde que adotada medida para a regularização financeira da falha.

Por fim, artigos selecionados enriquecem esta edição, abordando as áreas temáticas da RTCU, quais sejam Controle Externo, Administração Pública, Direito Público, Contabilidade, Finanças e Auditoria no âmbito do setor estatal.

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

Boa leitura!



Bruno Dantas

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



Sumário

Índice e Destaques

| | | | |
|--|------------|---------------------------------|------------|
| Entrevista | 6 | Destaques TCU | 49 |
| O TCU e as iniciativas para induzir a redução das desigualdades sociais e econômicas <i>Ministro Bruno Dantas</i> | | Jurisprudência Comentada | 54 |
| Opinião | 16 | Índice de autores | 312 |
| A insegura Segurança Jurídica <i>Antonio Augusto Junho Anastasia</i> | | Pareceristas <i>ad hoc</i> | 314 |
| Inovação | 22 | Como publicar na revista do TCU | 316 |
| Tecnologia <i>Blockchain</i> e auditoria <i>Diego Oliveira Farias Eldon Teixeira Coutinho Monique Monteiro Tibério Cesar Jocundo Loureiro</i> | | | |
| Artigos | 59 | | |
| Aderência das auditorias financeiras das Instituições Superiores de Controle: um estudo comparativo das metodologias entre Brasil, Estados Unidos, Reino Unido e Austrália <i>Lucas Oliveira Gomes Ferreira Priscila da Costa Mesquita Aragão</i> | | | |
| Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos <i>Carlos Wellington Leite de Almeida</i> | 85 | | |
| Estratégias de diversidade, inclusão e equidade de gênero e raça em órgãos da Administração Pública Federal: avanços e desafios <i>Marcela de Oliveira Timóteo</i> | 112 | | |
| Quantificação da mão de obra terceirizada por meio da utilização da análise multivariada de dados: uma proposta para a administração pública <i>Francisco Ebison Souto Canuto Marcos André Damasceno Cavalcante</i> | 135 | | |
| O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos em Roraima <i>Aurelio Toaldo Neto</i> | 153 | | |
| O controle social da gestão pública por intermédio da denúncia <i>Magno Silva</i> | 171 | | |
| Possibilidades e óbices da atuação das Instituições Superiores de Controle na América Latina <i>Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega</i> | 203 | | |
| Retorno e sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas: o caso do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19 <i>Augusto Gonçalves Ferradaes</i> | 232 | | |
| Accountability horizontal: exercício da fiscalização parlamentar pela Comissão Covid-19 do Congresso Nacional <i>Ronaldo Quintanilha da Silva Bruno Rosado de Angeli</i> | 261 | | |
| Agências reguladoras federais sob o controle de segunda ordem: evolução da qualidade das deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) nos setores de transportes aquaviário e terrestre <i>Igor Pereira Oliveira Bruno Martinello Lima</i> | 285 | | |

A PARTICIPAÇÃO DO TCU NAS INICIATIVAS PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES SOCIAIS E ECONÔMICAS



Entrevista com **Ministro Bruno Dantas,**
Presidente do Tribunal de Contas da União

Ministro Bruno Dantas

Presidente do Tribunal de Contas da União

Doutor e mestre em Direito (PUC-SP), Pós-doutorado em Direito (UERJ), com pesquisas desenvolvidas na *Cardozo School of Law* (Nova York) e no *Max Plank Institute for Regulatory Procedural Law*.

O ministro Bruno Dantas tomou posse, em 14 de dezembro, como presidente do Tribunal de Contas da União (TCU). Com larga experiência nos diversos cargos efetivos que ocupou, tem o desafio de, no plano interno, aumentar a participação do TCU nas iniciativas de redução das desigualdades sociais e econômicas, e no plano externo, liderar a Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai) nas questões de impacto mundial, tais como, o enfrentamento da crise climática.

Em seu discurso de posse declarou: “Apesar do quadro dramático, assumo a presidência deste Tribunal munido de otimismo, convicto de que agora é tempo de reconstruir; é tempo de pacificar,



é tempo de dar as mãos. Cada instituição brasileira tem o inadiável dever de intensificar os seus melhores esforços em prol dos vulneráveis”.

Acompanhe nesta entrevista as iniciativas e os desafios que o Presidente do TCU tem como prioridade de sua gestão.

[Revista TCU] *O Brasil e o mundo ainda sentem os impactos da crise decorrente da pandemia de Covid-19. Nesse contexto, problemas fiscais, orçamentários e de gestão vêm sendo apontados pelos órgãos de controle em todo o mundo. No caso do Brasil, quais fatores o senhor destacaria como importantes para ampliar a eficiência da Administração Pública federal e contribuir com a retomada do desenvolvimento econômico do país de forma sustentável?*

[Ministro Bruno Dantas] O Estado brasileiro tem por dever constitucional universalizar condições dignas de vida e não permitir o retrocesso em direitos individuais e sociais. Entretanto, a realidade indica que ainda estamos longe de atender a missão dada pela Constituição. As demandas são muitas e variadas, e grande parte da população não dispõe de direitos fundamentais de prestação obrigatória por parte do Estado.

Admitindo-se que a efetiva prestação de serviços públicos somente é possível a partir da conciliação entre as demandas e o limite orçamentário disponível, deve-se reconhecer **a fundamental importância da eficiência na Administração Pública:** fazer mais com menos.

Considero que uma das chaves, talvez a mais importante, está na **revisão periódica e cíclica das políticas públicas**, o que requer realinhamento constante das prioridades em termos de objetivos, alternativas para o seu atingimento e respectivos custos. Diante do reduzidíssimo espaço fiscal disponível e da dificuldade na obtenção de novas fontes de financiamento, políticas públicas menos eficientes devem ser substituídas.

Vejamos que, em 2021, as isenções fiscais totalizaram aproximadamente 4% do PIB. Apesar de haver a intenção em reduzir esse percentual para 2% até 2026, não tivemos avanços significativos até aqui. Tais isenções muitas vezes recaem sobre produtos de luxo, como o caviar, o filé-mignon, e nem sempre são precedidos pela qualificação dos potenciais benefícios sociais e econômicos frente ao custo fiscal. É dinheiro público canalizado na direção errada, numa política pouco eficiente e pouco racional. A bem da verdade, o que temos verificado em matéria de isenções é uma tendência de perpetuação dos benefícios concedidos independentemente de avaliações dos resultados alcançados.

Outra grande indutora da eficiência é a inovação – dar espaço para novas ideias que criam valor. Nesse sentido, a Administração deve repensar a forma e o modo de prestar determinados serviços públicos, considerando os diversos recursos disponíveis, inclusive tecnológicos. Vale também repensar a maneira de se relacionar com os privados. É fato, e a pandemia deu evidências disso, que o modelo tradicional de prerrogativas que pauta a relação entre a Administração Pública e seus contratados não é capaz de atender as complexidades e nuances das encomendas a executar. É necessário utilizar modelos mais flexíveis, consensuais, permeáveis a inovações.



▶▶ ▶ *Como tenho dito, não há dicotomia entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. E não é possível conceber o desenvolvimento econômico no Brasil sem tratar, com sensibilidade institucional, a desigualdade social e regional* ◀◀◀

Menciono, por fim, a necessidade de constante **valorização, capacitação e responsabilização dos servidores públicos**. Os desafios a serem enfrentados exigem agentes competentes, qualificados, treinados, dedicados e conscientes de suas responsabilidades.

O concurso público, ainda que imperfeito como método de seleção, ainda é uma forma de angariar os melhores profissionais interessados. Sobre esse assunto, o TCU já iniciou estudos para reformular a forma de avaliação dos candidatos nos novos concursos do Órgão. No meu entender, é imprescindível medir também as habilidades interpessoais, além dos conhecimentos teóricos, e essa é a tendência para os próximos certames.

De toda forma, podemos dizer que, na maior parte dos casos, os que ingressam no serviço público possuem qualificação condizente. É necessário, porém, mantê-los em constante atualização. Além disso, as instituições devem insistir na medição dos resultados, sempre que possível premiando o desempenho, de modo a estimular maior comprometimento dos colaboradores.

[Revista TCU] *Em seu discurso de posse, o senhor enfatizou a necessidade de as instituições se unirem em prol da reconstrução do país. No seu entendimento, qual papel o TCU pode assumir nesse sentido?*

[Ministro Bruno Dantas] São muitos os papéis! A incumbência constitucional de zelar pelo bom uso dos bens e dinheiros públicos impõe ao TCU, por exemplo, o dever de aferir se o orçamento está sendo devidamente alocado nas políticas sociais prometidas à população, contribuindo,



dessa maneira, para a redução de desigualdades sociais e econômicas. Como tenho dito, não há dicotomia entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social. E não é possível conceber o desenvolvimento econômico no Brasil sem tratar, com sensibilidade institucional, a desigualdade social e regional.

Do mesmo modo, para realizar políticas públicas efetivas e eficazes, é preciso garantir um arcabouço fiscal sólido, equilíbrio entre o arrecadado e o gasto e um nível de endividamento sustentável. Como guardião da responsabilidade fiscal, o Tribunal pode contribuir com o desenvolvimento de mecanismos de reexame de políticas públicas, de priorização das demandas e reorientação dos gastos.

A consolidação dessa agenda como pauta permanente e não ideológica representa um avanço rumo à sustentabilidade da dívida pública. E, com uma relação dívida/PIB altíssima, precisamos concentrar esforços para que o próprio orçamento caiba no PIB. A partir de diagnósticos concretos e projeções possíveis, temos de concomitantemente buscar fontes de receita e conter o avanço de despesa.

Recentemente, sugeri a criação do Comitê de Modernização de Finanças Públicas, como resultado da parceria entre o TCU, o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda. Esse comitê tem precisamente o condão de fomentar uma reorientação geral e priorização dos gastos, com corte de despesas supérfluas e ineficientes num sólido processo de **Spending Review** (revisão periódica de gastos), com um minucioso reexame de políticas públicas e isenções tributárias.

Outro papel importante é a implantação da **cultura do consensualismo**, pois entendo que é possível obter economicidade em acordos com o Estado, em que cada lado cede um pouco, mas, respeitando-se a legalidade, o interesse público é preservado.

Além disso, o TCU é um ator importante na indução da transparência da Administração Pública, elemento essencial para que o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos seja mais democrático, incrementando-se o controle social.

[Revista TCU] *Desde que assumiu a presidência, o senhor tem enfatizado a importância de se consolidar a cultura consensual na atuação do TCU. A Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso) foi criada com esse objetivo e já recebeu as primeiras solicitações de solução consensual da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Já é possível fazer uma avaliação da nova sistemática? Quais desafios o senhor vê nesse processo?*

[Ministro Bruno Dantas] Os pedidos recebidos apenas evidenciam o quanto essa linha de atuação é importante para a sociedade. A unidade especializada do TCU (SecexConsenso) tem estabelecido tratativas iniciais com os interessados e trabalha no sentido de equilibrar aspectos técnicos, limites à consensualidade e alternativas propostas pelos jurisdicionados. Porém, ainda não há processos concluídos que permitam a avaliação de um resultado específico.

Entendo que o desafio atual não é tanto o de justificar um modelo de Estado cooperativo e horizontal, mas o de criá-lo. Não se trata mais de uma questão filosófica, da qual por considerável



tempo, e com razão, se ocuparam os estudiosos, mas de uma questão de efetivação. É nesse cenário que se encontra o Brasil, cuja gestão administrativa vem abraçando o consensualismo, mais ciosa que está do equilíbrio necessário entre interesses dos particulares e interesse da coisa pública como forma de boa governança.

Por isso, a consensualidade enquanto princípio de ação deverá ser disseminada, influenciando e orientando transversalmente o controle externo exercido por todas as unidades técnicas do Tribunal.

Entre os maiores benefícios decorrentes da consensualidade, pode-se mencionar a **segurança jurídica**, tanto na perspectiva dos gestores públicos – mitigando o malsinado “apagão das canetas” – como também na ótica dos empresários e investidores. Além disso, a busca da solução pelo consenso valoriza o **diálogo institucional** entre os diferentes órgãos estatais e com particulares que se relacionam com o poder público.

Como já mencionei em oportunidades anteriores, a mediação na Administração Pública vem, mediante o concerto de interesses entre o setor público e o privado, aproximando a Administração do administrado, incluindo-o de forma mais efetiva e cooperativa na própria densificação do interesse público, que não é monopólio do Estado.

Penso que já não é mais admissível incorrer no equívoco de confundir interesse público com interesse da Administração e, pior, de vedar o avanço do consensualismo em virtude de uma leitura obsoleta acerca do princípio “indisponibilidade do interesse público”. Não se pode negar, todavia, que o confronto entre o mencionado princípio e a evolução da cultura do consensualismo ainda é um dos grandes desafios a ser definitivamente superado.

No mesmo sentido, a mediação é ferramenta adequada para concretizar a eficiência administrativa, seja porque cria uma via menos onerosa, mais célere e mais versátil para a composição do conflito ou para a administração dos interesses, seja porque concorre para a legitimação do processo decisório mediante a promoção do pluralismo administrativo, revelando-se, assim, imprescindível para dar concretude ao ideal de consensualismo.

Ademais, essa nova linha de atuação **reduz os custos de transação** ou custos do negócio, o que a torna, portanto, consentânea ao princípio da economicidade, na medida em que cada uma das partes cede um pouco, mas o interesse público é preservado.

[Revista TCU] *A valorização do diálogo institucional é uma premissa da sua gestão. Nesse sentido, como o senhor vê o relacionamento atual entre as instâncias do Congresso e o TCU? Que medidas o senhor considera relevantes, de ambas as partes, para melhorar a complementariedade e sincronia entre o Congresso e o Tribunal para o exercício eficaz e efetivo do controle externo da Administração Pública?*

[Ministro Bruno Dantas] A força do TCU está justamente na sua relação com o Congresso Nacional, a quem a nossa Carta Magna, por meio do sistema de freios e contrapesos, atribuiu a competência de legislar e fiscalizar as atividades do Poder Executivo.



Conforme mencionei em meu discurso de posse como Presidente, o TCU tem a enorme responsabilidade de velar pelo bom uso dos bens e dinheiro público e fiscalizar a alocação do orçamento em políticas sociais, objetivo que não se atinge sozinho.

O Congresso Nacional – elo mais próximo da burocracia estatal com o povo – é ator de extrema relevância. Além de inspirar e arejar a atuação desta Corte, pode maximizar os seus resultados. Nesse sentido, portanto, observo como de **fulcral importância uma harmoniosa relação entre o TCU e o Parlamento**, de modo que buscarei, durante toda a minha gestão, estreitar a colaboração com o Poder Legislativo, fornecendo informações e apoio técnico para ajudar os legisladores a tomarem decisões que envolvam a aplicação dos recursos públicos.

Imbuídos desse mesmo espírito de cooperação, desejamos inaugurar uma nova era na atuação da Corte de Contas – um novo período em que o TCU dê contribuições ainda mais efetivas para que o Estado possa satisfazer as necessidades do povo brasileiro e para que a Administração Pública possa ser conduzida à cultura do consensualismo.

Não nos contentamos em aplicar apenas soluções rígidas, caracterizadas por punições a gestores e interrupção de contratos, por exemplo. Os problemas da sociedade e as ações do Estado são complexas e requerem soluções sensíveis à realidade, adequadas e dialogadas.

[Revista TCU] *Como o senhor vê a atual forma de prestação de contas do TCU ao Congresso Nacional e à sociedade? O senhor vê alguma oportunidade de melhoria nessa sistemática?*



[Ministro Bruno Dantas] Há muito espaço para aprimoramento nos processos de prestação de contas, tanto para o Congresso Nacional quanto para a sociedade. E considero que os relatórios de gestão precisam ser adequados em conteúdo, linguagem e forma aos interesses dos interlocutores.

Não obstante, como evidência de recentes avanços, destaco o relatório de gestão sintético, constante do processo de prestação de contas. A forma sintética tem por princípio fornecer informações objetivas e de interesse para os destinatários, em detrimento de detalhes de pouca relevância, que acabam comprometendo a *accountability* sobre os resultados da instituição.

Por outro lado, acredito profundamente na transparência como a melhor forma de prestar contas, notadamente pela capacidade de potencializar o controle. A partir da disponibilização tempestiva e inteligível de informações da gestão, cada cidadão passa a ser um auditor. Nesse sentido, temos dialogado com a Controladoria-Geral da União e com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para que ferramentas de transparência sejam levadas aos municípios brasileiros.

Ademais, a Lei de Acesso à Informação caracterizou importante conquista cidadã. Por isso, considero de absoluta importância dotar os cidadãos da capacidade para aplicá-la, exercendo o seu direito à informação.

Sob tal aspecto, percebo que o trabalho do auditor se torna muito mais vivo quando conectado aos anseios da sociedade. Por outro lado, a transparência concede aos cidadãos instrumentos para fiscalizar, bem como a sensação de pertencimento ao processo.

Nesse contexto, destaco que a transparência e a participação cidadã são duas prioridades na minha gestão.

[Revista TCU] *Em novembro de 2022, o TCU assumiu a presidência da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai). Na sua visão, quais são os principais desafios das instituições superiores de controle nos dias de hoje?*

[Ministro Bruno Dantas] O desafio primordial é garantir a independência de cada instituição superior de controle (ISC), já que tentativas de interferência em auditorias têm sido relatadas ao redor do mundo. Sei da complexidade do tema, tendo em vista que a conquista da independência é multifatorial e exige o envolvimento do parlamento de cada país. Mas é preciso caminharmos nesse sentido.

Outro grande desafio é aumentar o **engajamento do cidadão**. Acredito que, para o efetivo aprimoramento da Administração Pública, são necessárias duas dimensões da fiscalização: a tutela institucional e o controle social. A atuação desses mecanismos complementares potencializa a *accountability* pública e contribui para a transformação social e o desenvolvimento do país. Sobre essa temática, o Comitê de Construção de Capacidades da Intosai (CBC, sigla do título em inglês) publicou, em 2021, o documento intitulado “*Civil Society Engagement: a Framework for SAIs*”, que traz um panorama da atuação das ISC no fortalecimento da cooperação com a sociedade civil para melhorar o impacto dos seus trabalhos. Adicionalmente, no XXIV Incosai, realizado em novembro de 2022, na cidade do Rio de Janeiro, o CBC criou o Grupo de Trabalho sobre Participação Cidadã e



▶▶▶ *Outra prioridade do TCU é o compromisso assumido na promoção da igualdade de gênero para garantir que os mais vulneráveis sejam tratados de forma justa e equitativa* ◀◀◀

Engajamento da Sociedade Civil (TFCP), dedicado ao desenvolvimento de ferramentas para apoiar a implementação de boas práticas na matéria.

Por fim, um desafio permanente é oferecer respostas tempestivas aos problemas globais. Por isso o TCU, como presidente da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle, assumiu o compromisso de fortalecer a voz global da comunidade da Intosai por meio de uma estratégia para comunicar valores, independência e resultados das instituições superiores de controle, a fim de colaborarmos com as grandes discussões mundiais.

[Revista TCU] *Quais são as prioridades de gestão do TCU na Intosai?*

[Ministro Bruno Dantas] Estamos atualmente centrados nos seguintes pontos: defesa da independência das instituições superiores de controle (ISC); incentivo ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; elevação da capacidade de resposta das ISC a questões emergenciais; fortalecimento da voz global da Intosai. Esses aspectos, alinhados ao aperfeiçoamento da auditoria governamental e da cooperação internacional, são temas que receberão atenção especial do TCU como Presidente da Intosai.

A atuação dos países no enfrentamento das mudanças climáticas é outro assunto que está e continuará em evidência nos próximos anos. Nesse sentido, há duas iniciativas em execução: o desenvolvimento da ferramenta *ClimateScanner*, coordenado pelo TCU, que tem o objetivo de oferecer informações confiáveis para serem utilizadas pelos governos como subsídios à tomada de decisões, inclusive quanto à prevenção de desastres, assim como a Auditoria Global das Ações de Adaptação às Alterações Climáticas, liderada pela Iniciativa de Desenvolvimento da Intosai (IDI).

Outra prioridade do TCU é o compromisso assumido na promoção da igualdade de gênero para garantir que os mais vulneráveis sejam tratados de forma justa e equitativa. Destaco que, pela primeira vez, o tema foi considerado prioritário no Plano Estratégico da Intosai para o período de 2023 a 2028.

[Revista TCU] *De que forma a presidência da Intosai impacta a gestão do TCU nacionalmente?*

[Ministro Bruno Dantas] Trabalhar em cooperação com organismos internacionais e dialogar com a comunidade internacional permite que nos reposicionemos no cenário global. A partir do momento em que o TCU assumiu a Presidência da Intosai, aproximamos ainda mais a nossa atuação da agenda da ONU.

A Agenda 2030 da ONU é um plano global para atingirmos, em 2030, um mundo melhor para todas as nações. O compromisso assumido pelos países envolve a adoção de medidas ousadas, abrangentes e essenciais para promover o Estado de Direito, os direitos humanos e a responsabilidade das instituições políticas.

Em razão disso, foi criada no TCU uma estrutura de governança da cooperação internacional, para supervisionar a realização de trabalhos, que passou a lidar especialmente com os seguintes temas: voz global; assuntos emergentes; sustentabilidade ambiental e administrativa; infraestrutura; equidade, diversidade, inclusão e igualdade de gênero; transformação digital; pesquisa aplicada; e comunicação.

Dessa forma, a atuação internacional contribuirá para que o TCU tenha ainda mais clareza do que é possível fazer na prática em relação a temas como erradicação da pobreza e da fome, meio ambiente, crescimento econômico, redução de desigualdades e equidade de gênero, incorporando as boas práticas dos outros países em nossos trabalhos.

[Revista TCU] *A luta por equidade de oportunidades passa pelo desenvolvimento de políticas públicas eficazes, capazes de minimizar obstáculos, sejam eles decorrentes de questões individuais ou de questões sociais. Como o TCU tem atuado nesse sentido?*

[Ministro Bruno Dantas] A promoção da equidade é uma das prioridades da nova gestão do TCU, em continuidade às ações inauguradas na gestão da minha antecessora, Ministra emérita Ana Arraes. Temas **como igualdade de gênero e raça, proteção dos povos indígenas, população LGBTQIA+** e pessoas com deficiência serão tratados de forma estratégica pela recém-criada Diretoria de Fiscalização de Políticas de Equidade e Direitos Humanos. A nova unidade está inserida na Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável e tem como objetivo delinear ações de controle externo voltadas a temáticas de grande complexidade e transversalidade.

Nos últimos anos, o TCU realizou diversos trabalhos relevantes sobre o tema, como a auditoria nas principais políticas públicas federais de prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher e redução do feminicídio. Avaliou também a estrutura da Central de Atendimento à Mulher - Sistema “Ligue 180” e realizou a revisão da política de cotas feita pelo governo federal.

O Tribunal também possui diversas iniciativas internas, como o Programa de prevenção e combate aos assédios moral e sexual e, mais recentemente, a Portaria nº 67/2023, que disciplina o preenchimento das funções de liderança de nível estratégico-tático no TCU, com o objetivo de manter a proporcionalidade de gênero.

Além disso, há duas grandes auditorias em andamento no Tribunal ligadas à promoção da equidade: uma sobre as ações, os planos e os programas do governo federal destinados à defesa da população LGBTQIA+; outra sobre violência de gênero, que analisa a resposta do Estado quanto à prevenção, sanção e erradicação da violência contra as mulheres.

É importante destacar que está em pleno funcionamento o Comitê Técnico de Equidade, Diversidade e Inclusão (Ctedi). O grupo é responsável, entre outros aspectos, por fomentar, internamente, o diálogo sobre equidade, diversidade e inclusão. Entre outras atividades, atualmente o Ctedi está realizando um importante estudo de viabilidade acerca da política sobre igualdade de gênero e não discriminação, desenvolvida no âmbito da Organização Latino-Americana e do Caribe de Instituições Superiores de Controle (Olacefs).



[Revista TCU] *De que outras maneiras a Corte de Contas pode contribuir para a construção de um país mais justo e menos desigual?*

[Ministro Bruno Dantas] Infelizmente, vivemos em um país profundamente desigual. Um exemplo disso é o fato de que, embora seja um dos maiores produtores de alimentos do mundo, o Brasil consta no Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas, o que indica que parcela significativa da população enfrenta insegurança alimentar.

Levando isso em consideração, o TCU precisa atuar com o objetivo de equilibrar o binômio da responsabilidade fiscal e social. Em outras palavras, nossa atuação como órgão de controle externo deve zelar pela responsabilidade fiscal e, ao mesmo tempo, buscar formas de contribuir para a entrega de políticas públicas efetivas no combate estrutural e permanente da fome e de outras desigualdades sociais.

Nesse sentido, o Tribunal tem participado ativamente de debates para a construção e melhoria de políticas públicas no país, além de contribuir com os gestores públicos por meio do compartilhamento de informações, fiscalizações e levantamentos relacionados a áreas como saúde, educação, cultura, agricultura e segurança.

Por exemplo, participamos do lançamento do Pacto Contra a Fome, movimento social que busca combater a fome e reduzir o desperdício de alimentos no Brasil. Na ocasião, destacamos que o TCU tem contribuído com o Pacto Contra a Fome no levantamento de dados para a construção de um mapa da fome, especialmente no que se refere às políticas públicas.

A Corte de Contas também desenvolveu uma ferramenta tecnológica chamada Laboratório de Informações de Controle – LabContas, que reúne 96 bases de dados de toda a Administração Pública e permite realizar consultas, análises e cruzamentos de informações utilizadas em ações de controle e que podem contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas.

Além disso, o TCU incentiva a transparência na gestão pública, permitindo que a sociedade possa acompanhar o uso dos recursos e cobrar ações mais efetivas dos gestores públicos.

Com essas iniciativas, esperamos que o TCU, com o controle rigoroso das contas públicas e a atuação nas diversas áreas de sua competência, possa contribuir para a redução das desigualdades sociais e para a construção de um país mais justo e equitativo para todos os brasileiros.



A insegura Segurança Jurídica

The insecurity of legal security



Antonio Augusto Junho Anastasia

Bacharel em Direito (1983) e Mestre em Direito Administrativo (1990) pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFMG (1993-2022). Assessor do Relator da IV Assembleia Constituinte de Minas Gerais (1988-1989). Presidente da Fundação João Pinheiro (1991). Secretário de Estado das pastas do Planejamento (2003-2006), da Administração (1994), da Defesa Social (2005-2006) e da Cultura (1994), todas do governo de Minas Gerais. Secretário-Executivo dos Ministérios do Trabalho e da Justiça (1995-2001). Vice-Governador (2007-2010) e Governador (2010-2014) do estado de Minas Gerais. Senador da República por Minas Gerais (2015-2022). Ministro do Tribunal de Contas da União (2022-).

Um dos nossos principais desafios na atualidade é aprimorar o ambiente institucional do Brasil, de modo que cidadãos e investidores tenham maior confiança em nosso país. Embora esse desafio transcenda a política, incluindo também a economia e o direito, o aspecto que mais clama por melhoria imediata é a falta de segurança jurídica no país.

São inúmeros os exemplos dessa ausência, que vão, desde a falta de clareza das leis, passam pelas constantes alterações em regulamentos e normas, chegando até à ocorrência de punição de agentes públicos com base em mudanças de entendimento posteriores aos fatos. A consequência disso é um clima de absoluta desconfiança que assola não só as pessoas individualmente, como o setor produtivo e os próprios gestores públicos. Existe uma atmosfera de extrema litigiosidade que atrapalha o desenvolvimento nacional.



Falta ao Brasil a maturidade institucional necessária a evitar as constantes mudanças de interpretação nas relações do Estado com o cidadão, com o investidor e com o gestor. O Estado brasileiro claramente falha em garantir segurança jurídica. É preciso urgentemente evoluir, e o primeiro passo é um diagnóstico preciso, como em qualquer enfermidade.

A famosa frase “no Brasil até o passado é incerto” é a prova cabal de que há um sério problema de segurança jurídica no país. Primeiro porque há dúvidas até mesmo sobre a autoria da frase, se é do ex-Ministro Pedro Malan ou do ex-Presidente do Banco Central, Gustavo Loyola. Segundo, e mais relevante, porque o seu conteúdo é verdadeiro.

Curiosamente, como parte da herança do Estado Liberal, o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada foram consagrados na introdução ao Código Civil de 1916, antes mesmo de adquirirem *status* constitucional na Constituição de 1934. Quer dizer, os primeiros atributos da segurança jurídica previstos na legislação nacional visavam exatamente a busca pela solidificação do passado, tendo como foco as relações privadas.

Com efeito, a segurança jurídica entra no ordenamento jurídico brasileiro como tema de direito privado, provendo garantias às pessoas em face do poder público. Todavia, embora em termos de legislação esse possa ser considerado seu marco inicial no Brasil, entendo que a segurança jurídica é intrínseca ao fenômeno jurídico e ao Estado de Direito. O Direito existe para conferir um grau de estabilidade, “um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da ‘segurança jurídica’, o qual, bem por isso, se não é o mais importante dentro de todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais relevantes entre eles”.

Ocorre que, no Brasil, as leis, as decisões judiciais e os atos administrativos não conferem qualquer grau de estabilidade à vida social. Diz-se que aqui o passado é incerto porque diariamente contratos são anulados judicialmente, licenças e autorizações, após mudanças em leis ou regulamentos, são revogadas administrativamente e isso deixa o cidadão desorientado, pois raramente consegue acompanhar a rapidez das mudanças. De sua parte, a situação dos gestores também é delicada e temerária. Pode ocorrer, por exemplo, de serem sancionados por exercerem a discricionariedade, mas de um modo que o órgão de controle discorda. E já é possível prever um caso esdrúxulo, em que um indivíduo é absolvido criminalmente com base em um entendimento jurisprudencial, mas, anos depois, o Tribunal Superior muda o entendimento, seu processo é julgado em recurso, e ele é condenado.

Com a evolução do estudo da segurança jurídica, podemos conceituá-la como conteúdo inerente à noção de Estado de Direito, a qual se concretiza quando garantidos os ideais de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade. Isto é, há segurança jurídica quando é possível (i) conhecer o direito; (ii) confiar nas instituições públicas e (iii) prever as consequências jurídicas do comportamento.

Primeiro, a cognoscibilidade no Brasil é uma tarefa imensamente difícil nas três dimensões em que o Estado deveria garantir a segurança jurídica. Humberto Ávila ensina que o conhecimento material das normas se dá quando a ela se tem acesso, quando se sabe sua abrangência e quando é possível destacá-la diante do ordenamento. Já o conhecimento intelectual diz respeito à determinabilidade do conteúdo da norma.



No entanto, o cidadão, as empresas e o gestor não conseguem saber o que de fato pode e o que não pode ser feito, pois não conhecem o ordenamento, nem materialmente, nem intelectualmente. O furor legiferante, caracterizado pelo excesso de leis promulgadas e regulamentos editados, já seria um grave empecilho ao conhecimento das regras. Mas isso, aliado à falta de clareza e de coerência no texto da legislação e dos atos infralegais, cria uma barreira grave. Apenas especialistas extremamente atualizados em sua área podem afirmar o que é permitido, o que é proibido e qual a consequência de um e de outro. E ainda há o risco de que o juiz da causa, o órgão de controle, ou o agente público responsável pelo ato administrativo tenham outra compreensão.

Segundo, e não menos complicada, é a questão da confiabilidade. São elementos da confiabilidade tudo aquilo que busca “assegurar a racionalidade da mudança”: as cláusulas pétreas, a prescrição, a decadência, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada, o direito adquirido, a modulação de efeitos, a boa-fé e a proteção da confiança. Aceita-se que o direito muda e deve mudar, mas confiabilidade “só existe se o cidadão puder ver assegurados hoje os efeitos que lhe foram garantidos pelo Direito ontem, o que depende da existência de um estado de intangibilidade de situações passadas, de durabilidade do ordenamento jurídico e de irretroatividade de normas presentes”.

Contudo, o cidadão, as empresas e os gestores não confiam nas mudanças promovidas pelo Estado. O caso mais emblemático talvez seja o dos precatórios. A parte da Constituição que trata desse instituto já foi alterada por cinco emendas constitucionais. Desconfiança maior não poderia haver para todos que têm relações econômicas com o poder público.

Terceiro, menciono a questão que me parece mais sintomática, que é a ausência de calculabilidade no Brasil. Sob esse aspecto, a segurança jurídica exige que se confira aos cidadãos a capacidade de antecipar e de medir as consequências de seu comportamento. Entretanto, o arcabouço jurídico brasileiro não permite que se faça qualquer prognóstico a longo prazo sobre as situações jurídicas. O excesso, tanto de legislação quanto de demandas judiciais, acarreta a impossibilidade de prever as consequências dos atos da pessoa, do Estado e de terceiros. Assim, verificamos que a insegurança jurídica “retrai os indivíduos, as instituições e os investimentos internos e externos, pois obscurece as decisões de longo prazo em razão da difícil calculabilidade da posição a ser adotada pela Administração Pública”. A seu turno, as constantes modificações nos regulamentos afastam e impedem políticas e investimentos a médio e longo prazo, com efeitos nefastos à economia.

Com isso, creio ser possível realizar um diagnóstico bastante preciso.

Na dimensão do cidadão, a consequência da falta de segurança jurídica é a cultura da litigância e o clima de desconfiança. Se a atuação estatal é caracterizada pelo furor legiferante, no qual se tenta solucionar tudo por meio de leis e regulamentos, a atuação do particular pode ser caracterizada pelo seu irmão siamês, o furor querelante: todos os problemas são levados ao Poder Judiciário.

A verdade é que o cidadão não tem como decidir, pois, sendo praticamente impossível conhecer regras que são tão frequentemente alteradas, não há como saber ao certo o que pode ser feito.



Então, resta ir a juízo. Mas, dentro do Poder Judiciário, também há insegurança jurídica, com a resistência ao sistema de precedentes e a incongruência entre decisões sobre um mesmo tema. Uma possibilidade seria a adoção de métodos alternativos de solução de conflitos, mas, especialmente nas relações de direito público, há muita resistência para sua implementação.

Entre os empresários, as consequências da falta de segurança jurídica são a ausência de atrativos para investir e a elevação dos custos nas parcerias. Toda essa intranquilidade leva a dúvidas sobre a capacidade de o Brasil receber investimentos estrangeiros. Não há como o País ser visto como um porto seguro para o desenvolvimento e a alocação de recursos. O comportamento da Administração e a interpretação das normas flutuam como a maré de um oceano. Isso causa instabilidade e faz com que o país não alcance o grau mínimo de requisitos exigidos para ser admitido na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Além disso, há um grave custo econômico, pois em um país como o Brasil, em que é necessária a utilização de recursos privados para o desenvolvimento nacional — seja na execução de serviços públicos básicos, seja na realização de obras de infraestrutura —, o ambiente desfavorável a investimentos faz com que as parcerias privadas tenham um custo elevado. O ente privado que se aventura a fazer negócio com o Estado brasileiro insere na contrapartida financeira os prováveis custos decorrentes de uma volatilidade excessiva nas regras aplicadas. Dessa maneira, a execução de políticas públicas sob o ponto de vista econômico fica indubitavelmente prejudicada.

No que se refere aos gestores, a consequência da falta de segurança jurídica é o receio de se tomar decisões, o que acarreta morosidade e omissão na Administração Pública. Há um dogma no Brasil: ser o procedimento mais importante do que o resultado. Para o gestor comum, a política pública que dá certo é aquela que seguiu as regras, os ritos e a forma prevista, mesmo que o seu resultado não seja positivo. Esse amor ao formalismo gera ineficiência da Administração e insegurança para o administrado, pois o excesso do apego ao processo deixa o cidadão e o gestor com medo de errar a forma. Assim, as demandas não andam. Pior, o formalismo passa a ser a justificativa para muitos gestores não arriscarem e poderem alegar ao se defenderem: “não deu certo, mas eu segui todo o procedimento à risca”.

É nesse contexto que servidores se habituem ao excesso de regras, ficando paralisados quando não há um roteiro detalhado a ser seguido, ocorrendo o chamado “apagão das canetas”, ou, ainda, a aplicação do Código do Fracasso, de Roberto Dromi: “art. 1º: não pode; art. 2º: em caso de dúvida, abstenha-se; art. 3º: se é urgente, espere; art. 4º: sempre é mais prudente não fazer nada”.

O ambiente da gestão pública brasileira é tão ruim que, na maioria dos casos, uma assinatura de um gestor pode vir a significar um processo judicial. Desse modo, o gestor, temeroso, receoso do que pode acontecer, acaba adotando uma série de decisões terríveis para a Administração. O ex-Governador de Minas Gerais, Hélio Garcia, bem sintetizou a cultura do gestor inerte: “só não erra quem não faz”. Assim, a solução vislumbrada é não fazer nada.

O resultado disso é um impacto negativo para as políticas públicas que ou são mal geridas ou são abandonadas. Por vezes, a Administração Pública se acomoda e aguarda o conforto da decisão judicial, para que o juiz a autorize a fazer, ou até mesmo que lhe diga o que fazer. Os



contratos ficam parados, as obras interrompidas, a população desamparada e os tribunais abarrotados de processos envolvendo o Estado.

Em suma, a insegurança jurídica faz com que o administrador fique infantilizado, não decida, ou clame por regras esmiuçadas para que não seja punido por sua decisão. Os representantes no Poder Legislativo constataam a situação ruim e tentam solucioná-la com mais leis. O empresário deixa de investir no país porque não consegue identificar qual regra vai valer para fechar o seu negócio. O cidadão fica perdido com o excesso de leis, frustrado com a inércia da Administração e não tem escolha senão recorrer ao Poder Judiciário. Os juízes precisam decidir, ficam atolados em processos, mas resistem aos meios alternativos de solução de controvérsia e se negam a seguir precedentes. Nos tribunais, os próprios precedentes mudam ou perdem a utilidade por legislação posterior.

O resultado é excesso de legislação e excesso litigância, que, em vez de solucionarem a insegurança, pioram a situação, contribuindo para um ambiente hostil para investimentos. Criamos um ciclo vicioso: quanto mais insegurança, mais legislação e mais litígio, ao tempo em que as demandas dos cidadãos e as políticas públicas não avançam.

A meu ver, essa instabilidade é um problema que não é jurídico nem político, mas, sim, cultural. Por isso, devemos combatê-la gradativamente, germinando um novo comportamento que no futuro possa dar frutos.

Alguns avanços foram conquistados nos últimos anos, como a Lei de Segurança Jurídica (Lei nº 13.655, de 2018), que modificou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 1942), a Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 2019), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 2021) e a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230, de 2021).

Os resultados virão a longo prazo e dependerão do comportamento de diversos atores, como os parlamentares, os magistrados, a população e, sobretudo, os gestores e os órgãos de controle. Será necessário ao Brasil ampliar o preparo e a qualificação de seus agentes públicos, com investimentos nas carreiras de Estado, especialmente aquelas relacionadas à gestão.

Finalmente, será necessário que os órgãos de controle assumam certo papel pedagógico, com o objetivo de modificar o viés punitivo, focando numa atuação propositiva dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública e a efetivação das políticas públicas.

Trazer segurança jurídica para o gestor público naturalmente causará um efeito cascata para o cidadão e para o setor produtivo. Um Estado cuja atuação seja permeada pela estabilidade nas relações jurídicas e pela previsibilidade das decisões gerará um ambiente institucional positivo, no qual as pessoas poderão depositar sua confiança. No mesmo sentido, empresas nacionais e internacionais perceberão o Brasil como um terreno fértil para investimentos, de modo que haverá aporte de recursos para financiar as obras e os programas de que o país precisa para o pleno desenvolvimento nacional.



REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 127.
- BARROSO, Luís Roberto. Constitucionalidade e legitimidade da reforma da previdência (ascensão e queda de um regime de erros e privilégios). **Revista de Direito da Procuradoria Geral**. Rio de Janeiro, n. 58, pp. 125-160, 2004.
- BRASIL. **Código Civil de 1916**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 06 out. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 06 out. 2022.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2013.
- CAVALCANTI FILHO, Theophilo. **O problema da segurança no Direito**. São Paulo: RT, 1964.
- DROMI, Roberto. **Derecho Administrativo**. 4. Ed. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995. p. 35.
- SILVEIRA, Marilda de Paula. **Segurança jurídica e ato administrativo: por um regime de transição de avaliação cogente**. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito. Belo Horizonte, 2013.



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



TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN* E AUDITORIA

Audit and Blockchain technology

Diego Oliveira Farias

Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Salvador (UNIFACS). Pós-graduado em Redes de Computadores e Telecomunicações (UNIFACS) e Segurança da Informação (UNB). Profissional em tecnologia da informação há 12 anos e atualmente é auditor da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU. Experiência nas áreas de redes de computadores, segurança da informação, *risk manager*, governança de TI e *Blockchain*. Incentivador da aplicação de tecnologias inovadoras no aperfeiçoamento de políticas públicas. E-mail: oliveiraf@tcu.gov.br

Eldon Teixeira Coutinho

Graduado em Processamento de Dados e atuando com engenharia de software desde 1990, com passagens na iniciativa privada, GDF e Judiciário Federal (STJ e TSE). Recentemente, maior ênfase em arquitetura e integração de aplicações com Microsserviços, EDA (*Event Driven Architecture*) e DDD - *Domain-Driven Design*. Instrutor de cursos de Kafka e DDD para a Administração Pública federal (TCU, STJ e BB). Estudioso e entusiasta da tecnologia *Blockchain*, com participação em auditoria do TCU sobre o tema e criação da RBB - Rede *Blockchain* Brasil, em parceria com o BNDES. E-mail: eldonc@tcu.gov.br

Monique Monteiro

Mestre e Bacharela em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Experiência nas áreas de inteligência artificial, ciência de dados e desenvolvimento de *software*, nos papéis de Gerente de Projetos, Arquiteta de *Software* e Engenheira de *Machine/Deep Learning*. *Certified Blockchain Architect*, *Certified Big Data Scientist*, *Certified SOA Governance Specialist*, *Certified SOA Architect*, *Scum Master*, *SAFe Agilist*, *Oracle Certified Master Java EE 5 Enterprise Architect*, *Sun Certified Programmer for the Java 2 Platform*, *MCP .NET Framework Development Foundation*, *MCTS .NET Framework Web Applications e IBM Object-Oriented Analysis and Design with UML*. E-mail: moniquebm@tcu.gov.br

Tibério Cesar Jocundo Loureiro

Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestrando em Computação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Experiência profissional nas áreas de auditoria de Tecnologia da Informação, gestão de sistemas de informação, Certificação Digital, Segurança da Informação e gerência de projetos de Tecnologia da Informação. E-mail: tiberio.loureiro@tcu.gov.br

RESUMO

A tecnologia *Blockchain*, cuja origem remonta a 2008, com as contribuições seminais de Satoshi Nakamoto, ainda é considerada tecnologia emergente, frente aos seus desafios,



riscos e características inovadoras. Mais de uma década depois, todo um ecossistema de ferramentas, plataformas e casos de uso emergiram, frente a um novo paradigma de acesso descentralizado a dados. O objetivo deste trabalho é desmistificar o assunto, focando em definições, vantagens e riscos, propondo ainda um modelo de avaliação de necessidade para guiar agentes públicos para oportunidades de uso. Paralelamente, apresentamos um panorama do tema dentro do governo brasileiro, com foco na Rede Blockchain Brasil, e, por fim, introduzimos os impactos e oportunidades do uso da tecnologia em atividades de controle e auditoria.

Palavras-chave: *Blockchain*; auditoria; *Distributed Ledger Technology (DLT)*; Rede Blockchain Brasil (RBB).

1. INTRODUÇÃO

A tecnologia *Blockchain* tem sua origem em 2008, quando um autor desconhecido de codinome Satoshi Nakamoto publicou o documento intitulado “*Bitcoin: a Peer-to-peer Electronic Cash System*” (NAKAMOTO, 2008) em uma lista de discussão na internet. A publicação apresentava combinação inovadora de diversos conceitos relacionados à computação - redes *Peer-to-peer (P2P)*, criptografia, assinatura digital e funções *hash*, além de um novo algoritmo de consenso para redes distribuídas e descentralizadas, que permitiam realizar pagamentos *on-line* sem a necessidade de uma terceira parte confiável.

O *Bitcoin* é a primeira e mais famosa aplicação baseada em *Blockchain*. Mas esses dois conceitos não devem ser confundidos. A *Blockchain* é uma tecnologia de rede descentralizada, enquanto o *Bitcoin* é um caso de uso específico de uma rede *Blockchain*. Curiosamente, o termo *Blockchain* não foi mencionado explicitamente no artigo elaborado por Nakamoto, mas o conceito de uma estrutura encadeada de blocos com *hashes* criptográficos (ou resumos criptográficos), na qual cada elemento faz referência ao *hash* do bloco anterior, surgiu no artigo original do *Bitcoin*.

Em termos gerais, a rede *Bitcoin* valida as transações e registra todo o histórico de transações em blocos, que ficam armazenados em um formato de livro-razão distribuído nos nós da rede. O conceito de “bloco” refere-se ao fato de que o estado da rede é armazenado em blocos sequenciais que contêm transações.

Uma das limitações da *Blockchain* do *Bitcoin* proposta por Nakamoto é que a rede somente possibilitava o envio de transações monetárias entre seus participantes. O *Bitcoin* utiliza uma linguagem de *script* básica, mas sem a possibilidade de adicionar linhas de código complexas às transações. Para lidar com tais limitações, em 2013, Vitalik Buterin, um ex-membro da comunidade do *Bitcoin*, propôs uma plataforma para o desenvolvimento de aplicações descentralizadas, chamada de rede *Ethereum*.

A rede *Ethereum* implementa uma máquina virtual chamada *Ethereum Virtual Machine (EVM)*, capaz de executar algoritmos do tipo *Turing Complete*, o que significa executar, em teoria, qualquer algoritmo computacional. Os programas desenvolvidos para



execução na rede *Ethereum* são chamados contratos inteligentes (*Smart Contracts*). Contratos inteligentes são executados na EVM, permitindo que a Blockchain *Ethereum* seja programável. A linguagem de programação mais popular utilizada na rede *Ethereum* é o *Solidity*.

O suporte para contratos inteligentes apresenta uma evolução do conceito de *Blockchain*, uma vez que agora é possível executar, de forma autônoma e confiável, códigos computacionais (programas) acordados previamente por duas ou mais partes.

O uso da tecnologia *Blockchain* é indicado quando há necessidade de aumentar a confiabilidade de informações e processos em situações que envolvam muitas partes interessadas e heterogêneas. Por meio de trilhas de auditoria confiáveis, é possível rastrear todas as operações sobre os dados, que são armazenados em um livro-razão distribuído (em inglês, *distributed ledger*), aumentando a transparência e aperfeiçoando o processo de prestação de contas.

Todavia, deve-se considerar que a empolgação gerada por uma nova tecnologia pode acarretar o desperdício de investimento e de dinheiro público, especialmente quando a tecnologia não é totalmente compreendida pelos gestores e as incertezas não são consideradas. Tecnologias inovadoras surgem com frequência e as empresas e os governos precisam estar preparados para lidar com novos riscos e aproveitar as oportunidades abertas.

Este artigo tem o intuito de descrever o que são as redes *Blockchain / DLT (Distributed Ledger Technology)*, os conceitos e as tecnologias em torno dessas infraestruturas, assim como analisar o potencial e as incertezas destas, especialmente para os serviços digitais do governo. Além disso, será discutido como a tecnologia *Blockchain* pode impactar na atividade de controle externo.

2. BLOCKCHAIN E DISTRIBUTED LEDGER TECHNOLOGY (DLT)

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020), a tecnologia *Blockchain* é uma forma de tecnologia de livro-razão distribuído, que atua como um registro aberto e autenticado de transações de uma parte para outra (ou múltiplas partes), e que não são armazenadas ou controladas por uma autoridade central.

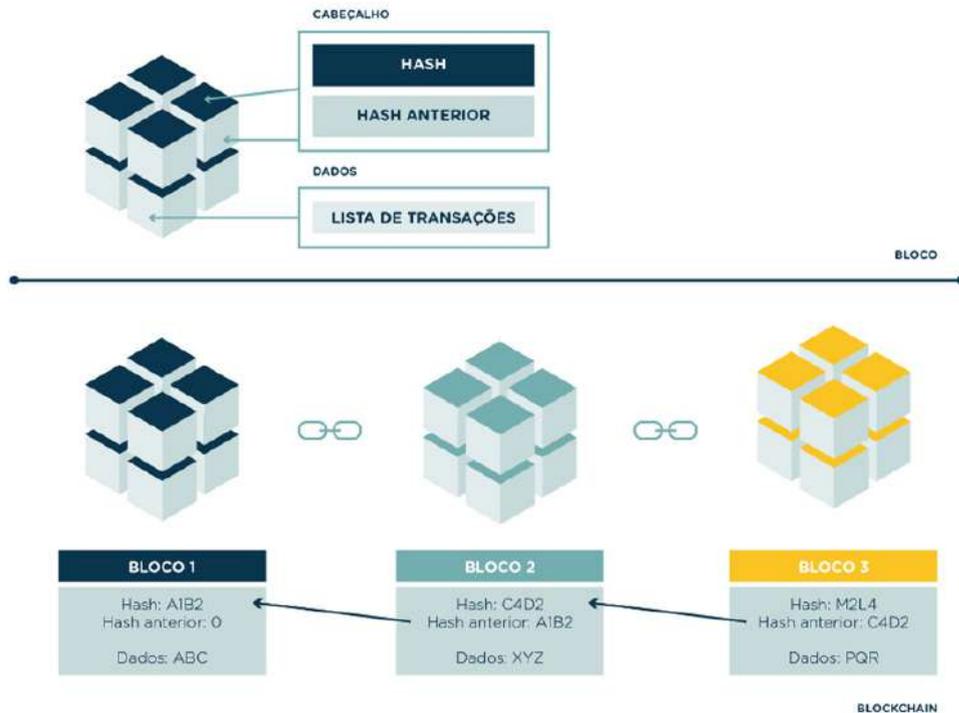
Entenda-se livro-razão (*ledger*) como um banco de dados distribuído e replicado em uma rede P2P (*Peer-to-peer*), em que os registros são adicionados cronologicamente, mas nunca são alterados ou deletados, lembrando realmente um livro de lançamentos contábeis, justificando a metáfora.

Como não há um controle central de autoridade sobre os dados, cada nó da rede pode localmente armazenar uma cópia completa do livro-razão, executando um *software* cliente conectado a uma rede *Blockchain*. A cada inclusão de novo bloco contendo as transações, o estado atual do livro-razão é propagado para os demais nós através da rede P2P.



De forma mais técnica, a *Blockchain* é uma estrutura de dados que armazena transações organizadas em blocos, os quais são encadeados sequencialmente. Cada bloco é dividido em duas partes: cabeçalho e dados. O cabeçalho inclui metadados como um número único do bloco, o horário de criação do bloco e um apontador para o *hash* do bloco anterior, além do *hash* próprio do bloco. Os dados geralmente incluem uma lista de transações válidas e os endereços das partes, de modo que é possível associar uma transação às partes envolvidas (origem e destino). A Figura 1 ilustra como os blocos são sequenciados na *Blockchain*.

Figura 1: Encadeamento de blocos em uma rede Blockchain genérica

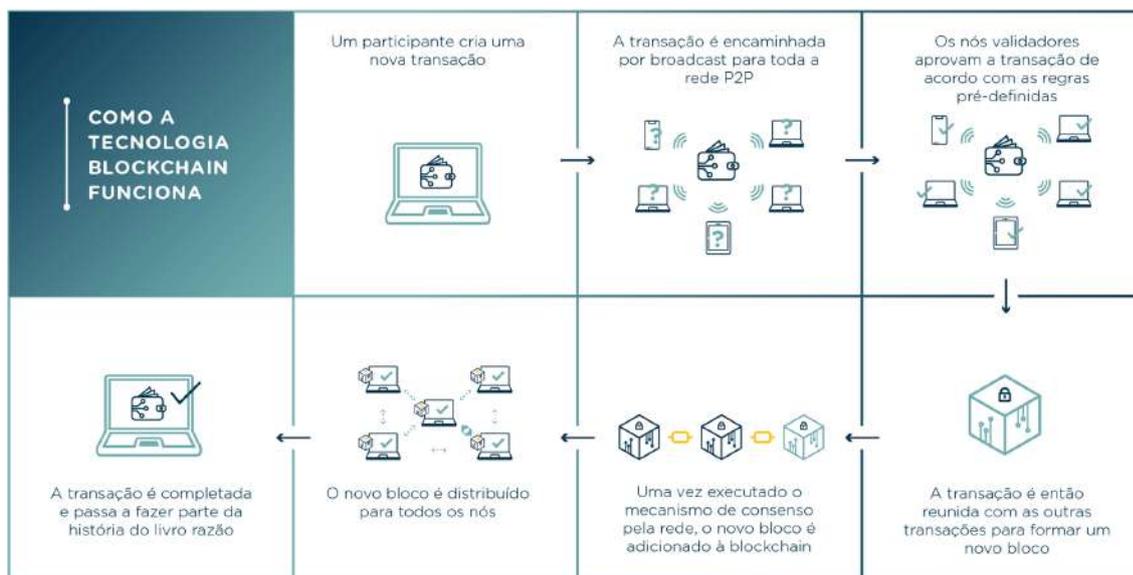


Fonte: *The International Telecommunication Union - ITU* (adaptado).

Como se observa, cada novo bloco incluído na cadeia possui um conjunto de transações e uma identificação única, gerada a partir de um resumo criptográfico (*hash*). O cabeçalho possui um campo que armazena o resumo criptográfico do bloco imediatamente anterior, estabelecendo uma sequência única entre os blocos. Como cada bloco faz referência ao seu antecessor, se um único bit do bloco anterior for alterado, o *hash* do bloco muda e conseqüentemente há uma inconsistência na cadeia, que pode ser facilmente detectável pelos nós da rede. Por esse motivo, assume-se que a existência de uma cadeia de blocos interligados garante a segurança e a integridade das transações armazenadas.

Já a transação é uma abstração de um evento de negócios que altera o estado de um livro-razão. Uma plataforma *Blockchain* facilita a execução segura de uma transação em um ambiente descentralizado e auditável. A Figura 2 resume o funcionamento genérico de como uma transação é realizada em uma *Blockchain*.

Figura 2. Funcionamento genérico de uma *Blockchain*



Fonte: Comissão Europeia (adaptado).

Conceitualmente, uma *Blockchain* é um caso específico de uma *Distributed Ledger Technology* (DLT), embora esses dois termos sejam frequentemente utilizados de forma intercambiável em diversos documentos pesquisados.

A Comissão Europeia define DLT como uma tecnologia que facilita a expansão de registros transacionais inalteráveis, assinados criptograficamente em uma lista ordenada cronologicamente e compartilhada por todos os participantes da rede. Qualquer participante com direito de acesso pode rastrear a origem de um evento transacional, em qualquer ponto de sua história, pertencente a qualquer ator da rede. A tecnologia armazena transações de uma forma descentralizada. Transações com troca de valores são executadas diretamente entre pares (*peers*) conectados e são verificadas consensualmente, aplicando-se algoritmos na rede. A Figura 3 exemplifica a diferença entre banco de dados tradicional, DLT e *Blockchain*.

Figura 3. Diferença entre tecnologias



Fonte: Universidade de Berkeley e Fórum Econômico Mundial (adaptados).



2.1 MECANISMO DE CONSENSO

Considerando que as primeiras aplicações de *Blockchain* são redes públicas e anônimas, como garantir que os usuários dessas redes se comportem de forma honesta? Deve haver uma forma coordenada em que todas as transações sejam validadas e os nós participantes cheguem a um acordo em relação ao estado da rede. Daí surgem os chamados mecanismos de consenso, que são as regras e os procedimentos pelos quais os nós de uma rede distribuída concordam em validar transações. Importante notar que os acréscimos de novos blocos no livro-razão só são feitos se as regras ditadas pelo mecanismo de consenso forem seguidas por todos.

Especificamente em uma rede *Blockchain*, o consenso é obtido por meio da convergência dos nós em direção a uma versão única e imutável do livro-razão. Importante notar que, para uma transação ser registrada em um livro-razão, ela precisa ser aprovada pelos nós validadores da rede; caso contrário, é automaticamente rejeitada, o que ocorre da seguinte maneira: sempre que uma transação é encaminhada à rede P2P, os nós primeiramente validam a transação segundo regras predefinidas. Se um dado nó concorda com sua legitimidade, a transação é encaminhada para os outros nós validadores da rede e aguardam em um pool de transações. À medida que novos blocos são minerados, as transações pendentes de confirmação saem do pool e são incluídas no bloco, respeitando o limite de transações que um bloco pode armazenar.

Um aspecto fundamental da tecnologia distribuída é determinar qual participante adicionará o próximo bloco (comumente chamado de “mineração do bloco”). Assim que um nó é eleito ou torna-se apto a criar um bloco, este novo bloco é adicionado à cadeia anterior de blocos de forma imutável, contendo as transações mantidas em seu pool. Dessa maneira, a sequência de blocos mais recente mantém uma visão compartilhada e acordada do estado atual da *Blockchain*.

Cada algoritmo de consenso tem diferentes configurações de conflitos de escolhas (*trade-offs*), que são otimizados para atender a determinada necessidade. Os dois principais algoritmos de consenso utilizados em *Blockchains* públicas são o *Proof-of-Work* (PoW) e *Proof-of-Stake* (PoS). O *Bitcoin* utiliza o PoW e recentemente a rede *Ethereum* migrou do PoW para o PoS.

O PoW, ou prova de trabalho, foi concebido para ambientes em que há uma falta de confiança mútua entre os usuários. Neste algoritmo, para que um nó adicione um bloco à *Blockchain*, ele precisa alocar recursos de processamento com o objetivo de resolver um problema matemático difícil, que é derivado da cadeia de blocos. A resolução do problema serve como uma prova de que o nó (denominado como nó minerador) conduziu o trabalho necessário para encontrar a solução do problema, de modo que ganha o direito de adicionar o próximo bloco.

Uma vez que o nó minerador é o primeiro a resolver o problema, ele envia o novo bloco para os outros nós da rede com a prova de trabalho. Estes, por sua vez, verificam se, de fato, o desafio matemático foi resolvido corretamente pelo nó minerador e se as transações incluídas nesse bloco são válidas, ou seja, se estão de acordo com as regras da rede. Em caso afirmativo, cada um dos nós adiciona o bloco à sua cópia do livro-razão (atualizando seu próprio estado) e o distribui pela rede. Depois disso, o processo de mineração é reinicializado, e assim sucessivamente.

O processo para resolver o desafio matemático é intencionalmente caro em termos de tempo de processamento e eletricidade, e, conseqüentemente, em termos financeiros. Não obstante, o processo de verificação da solução do desafio pelos demais nós da rede é intencionalmente muito rápido, ou seja, eficiente em termos computacionais.

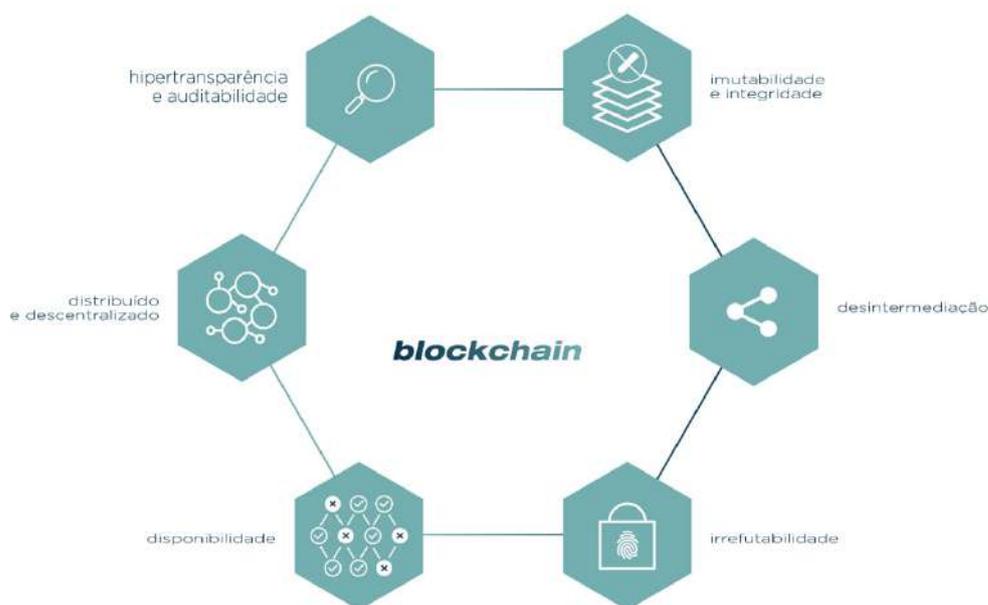
Já o modelo *Proof-of-Stake* tem como premissa o conceito de que os usuários que mais “apostaram” na rede, do ponto de vista do percentual de tokens que eles possuem na plataforma (geralmente criptomoedas ou criptoativos), são aqueles que têm um maior desejo de que a plataforma seja bem sucedida e, por isso, tomarão decisões no interesse da rede com a menor probabilidade de subvertê-la. Tal fator é considerado determinante pelo sistema para decidir qual usuário tem prioridade para adicionar novos blocos à cadeia.

Há diversas formas de implementar, na prática, algoritmos do tipo PoS. Alguns métodos incluem escolher usuários aleatoriamente de forma proporcional às respectivas quantidades de tokens possuídos pela plataforma, pelo uso de votação, ou pela “idade” do ativo.

Assim como o modelo PoW, o modelo Proof-of-Stake é adequado para ambientes onde há altos níveis de desconfiança mútua. Porém, ao contrário do PoW, o processamento intensivo de recursos computacionais (gasto energético) não é necessário. A desvantagem é que o mecanismo de consenso fica menos descentralizado em relação ao PoW, uma vez que é possível identificar e atacar aqueles com mais tokens da plataforma.

2.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Figura 4. Características da tecnologia Blockchain



Fonte: Fórum Econômico Mundial (adaptado).



2.2.1 Hipertransparência e auditabilidade

O livro-razão é um dado acessível e público a todos que façam parte da rede, o que significa que os participantes podem ver todo o histórico das transações em tempo real. Essa propriedade da *Blockchain* aumenta a rastreabilidade das operações. Qualquer usuário pode auditar completamente todas as transações; isso é particularmente importante para aplicações governamentais, considerando-se que muitas informações de programas governamentais devem ser públicas, permitindo a auditoria direta por participação da sociedade civil.

2.2.2 Distribuído e descentralizado

Descentralização refere-se à transferência de controle e tomada de decisão de uma entidade centralizada (indivíduo, organização ou grupo) para uma rede distribuída.

A rede *Blockchain* pode ser utilizada como uma camada de integração de bases de dados, permitindo o uso compartilhado entre diversas organizações e colaboradores externos, o que viabiliza um governo hiperconectado.

2.2.3 Desintermediação e automação de transações e processos

A tecnologia *Blockchain* introduz um novo paradigma: a possibilidade de diferentes partes transacionarem sem a necessidade de confiar em um intermediário central. A existência de uma terceira parte confiável para resolver conflitos das transações pode ser substituída por uma infraestrutura *Blockchain*.

Adicionalmente, reduz a necessidade de implementar processos complexos de reconciliação entre as partes e diminui custos, já que é possível usar contratos inteligentes, executados automaticamente, de acordo com regras predefinidas.

2.2.4 Disponibilidade

Como todos os participantes têm uma cópia local sincronizada com a rede, se um nó fica indisponível, o livro-razão pode ser acessado através de outros nós. Ou seja, a *Blockchain* é uma rede resiliente, com várias cópias compartilhadas de dados, de modo que serviços públicos que necessitam dessas informações podem continuar em operação mesmo que alguns nós não estejam disponíveis.

2.2.5 Imutabilidade e integridade

A *Blockchain* utiliza técnicas criptográficas para proteger seus registros, incluindo funções de *hash*, ponteiros de *hash* e assinaturas digitais. Isso faz com que qualquer tipo de adulteração seja percebido, por se tratar de uma violação matemática da cadeia de blocos.



Essa propriedade garante que a *Blockchain* seja um registro imutável, de modo que nenhuma entidade é capaz de alterar dados passados sem resultar em um alerta à rede, e que todas as partes podem verificar a consistência dos dados de forma independente.

2.2.6 Irrefutabilidade

Uma das funcionalidades essenciais das tecnologias *Blockchain* é o uso da criptografia de chaves públicas (ou chaves assimétricas), que servem como uma base para a autenticação dos usuários da rede. Com o uso de chaves privadas e funções de *hash*, um participante é capaz de realizar assinaturas digitais sobre as transações, o que serve como uma prova inegável de que é o emissor de determinada mensagem (não repúdio).

3. MODELO DE AVALIAÇÃO DE NECESSIDADES

As tecnologias descentralizadas e distribuídas podem ser aplicadas em áreas que ainda não foram imaginadas. De todo modo, a Figura 5 apresenta características genéricas que indicam um alto potencial para a utilização da tecnologia *Blockchain*:

Figura 5. Características de possíveis casos de uso

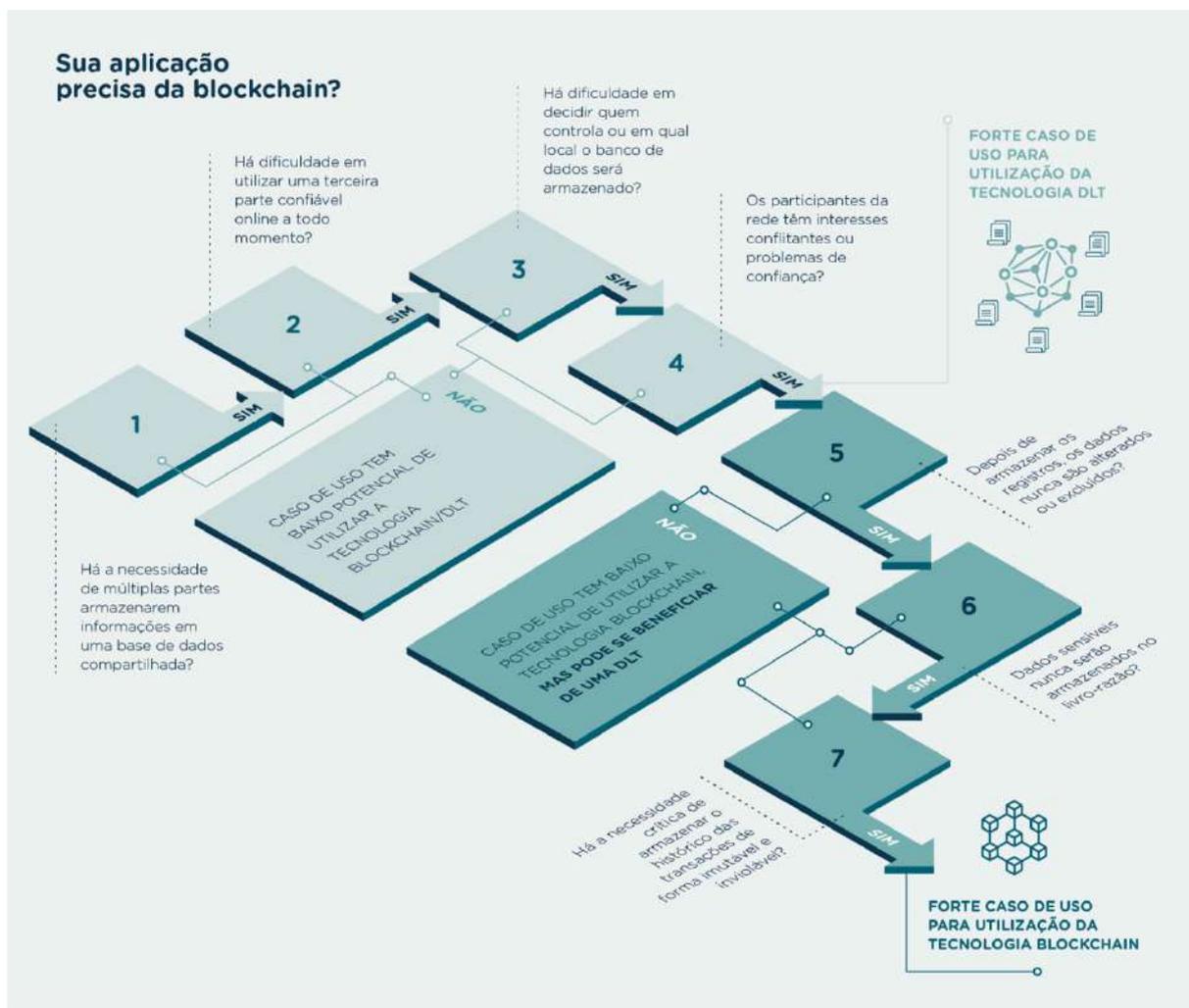
| Características de casos de uso com alto potencial | | |
|---|---|--|
|  | Repositório compartilhado | Um repositório compartilhado de informações é usado por múltiplas partes. |
|  | Múltiplos participantes com direito de escrita | Mais de uma entidade realiza transações sobre um repositório compartilhado. |
|  | Confiança mínima e conflito de interesses | Existe um nível de desconfiança ou conflito de interesses entre as entidades que realizam as transações. |
|  | Intermediários que não agregam valor | Múltiplos intermediários ou uma autoridade central é requerida para garantir confiança. |
|  | Dependência entre transações | A interação ou dependência de transações é criada por diferentes entidades. |
|  | Concordância entre participantes sobre os dados e transações | Uma operação só é considerada válida se existe acordo entre diversas partes. |
|  | Rastreabilidade e procedência de informações | O negócio necessita monitorar todas as operações sobre determinado dado. |

Fonte: Fórum Econômico Mundial (adaptado).



Contudo, como identificar precisamente se uma organização pode se beneficiar de soluções baseadas em *Blockchain*? Para decidir se uma solução *Blockchain* se aplica ou não ao caso de uso de uma instituição, apresenta-se um modelo de avaliação de necessidade, que consiste em perguntas diretas sobre as características do processo de negócio da organização. Quanto mais respostas “sim” nas perguntas de 1 a 7, maior a probabilidade de o caso de uso precisar de uma *Blockchain* ou DLT. As perguntas de 5 a 7 referem-se ao caso especial de uma *Blockchain*. A Figura 6 representa o fluxograma do modelo de avaliação mencionado, seguido do detalhamento de cada uma das perguntas.

Figura 6. Modelo de avaliação de necessidade



Fonte: os autores.

1. Há necessidade de múltiplas partes armazenarem informações em uma base de dados compartilhada?

Primeiramente, deve-se avaliar se uma ou mais partes têm a necessidade de compartilhar e gravar dados em um mesmo banco de dados. A utilização da tecnologia *Blockchain* ou DLT requer situações em que múltiplas partes estão envolvidas em uma transação, ou seja,



somente faz sentido se existem múltiplos atores e se os dados têm origem em diversas fontes. Caso essa condição não seja verdadeira, deve-se avaliar outros tipos convencionais de banco de dados.

2. Há dificuldade em utilizar uma terceira parte confiável *on-line* a todo momento?

A utilização de uma *Blockchain* ou DLT envolve a mudança da arquitetura cliente-servidor, frequentemente utilizada pelas aplicações, para o paradigma P2P. Caso exista um sistema centralizado que possa resolver determinado problema com elevado grau de disponibilidade, devem ser explicitados os ganhos com a adoção de uma arquitetura distribuída, capaz de garantir a confiabilidade das informações armazenadas. Além disso, deve-se avaliar se existe a necessidade da área de negócio de remover intermediários ou funções burocráticas, uma vez que essas tecnologias favorecem a desintermediação, pelo fato de não dependerem de uma terceira parte confiável.

3. Há dificuldade em decidir quem controla o banco de dados ou em qual local será armazenado?

Nos sistemas tradicionais, os dados são controlados (*data authority*) por um participante que detém a supremacia sobre os dados; os demais participantes apenas confiam que o controlador dos dados mantém a fonte de dados íntegra e confiável. Quando há dificuldade em se eleger um participante que exercerá o controle sobre os dados, a arquitetura distribuída em DLT ou *Blockchain* é indicada. A adoção de uma arquitetura distribuída pressupõe um modelo de negócio descentralizado, em que múltiplas partes podem ter níveis diferentes de controle dos dados.

4. Os participantes da rede têm interesses conflitantes ou problemas de confiança?

A utilização da tecnologia *Blockchain* é potencializada quando não há confiança mútua entre participantes, uma vez que uma *Blockchain* resolve esse problema descentralizando o controle e armazenamento de dados para toda a rede, garantindo que todos os participantes executem as mesmas regras.

5. Depois de armazenar os registros, os dados nunca são alterados ou excluídos?

Em uma *Blockchain*, novas informações são apenas apensadas, não havendo alteração dos dados que já foram gravados no livro-razão. Isto é particularmente difícil de se atingir em casos em que a Lei Geral de Proteção de Dados e o direito de esquecimento devem ser aplicados, já que não há como deletar as transações registradas na *Blockchain*.

6. Dados sensíveis nunca serão armazenados no livro-razão?

Se a aplicação pretendida deve manter os dados sob sigilo, a utilização de redes públicas *Blockchain* é contraindicada. No caso de redes públicas, as aplicações com acesso aos nós podem visualizar e rastrear todo o histórico de transações. Logo, uma *Blockchain* pública deve ser utilizada para armazenamento de dados não sensíveis.



7. Há necessidade crítica de armazenar o histórico das transações de forma imutável e inviolável?

A imutabilidade e integridade são benefícios essenciais das redes *Blockchain*, já que os blocos são encadeados e armazenados de forma distribuída por nós que seguem as mesmas regras.

Assim, basicamente, uma *Blockchain* será útil quando há necessidade de armazenar, de forma íntegra, consistente e inviolável, todos os detalhes de transações que foram validadas pela rede, permitindo a rastreabilidade dessas transações, e o não repúdio de sua autoria.

4. SMART CONTRACTS: UMA VISÃO TEÓRICA

Um contrato celebrado entre partes interessadas usualmente tem um conjunto de cláusulas (promessas) que são pactuadas e assinadas entre essas partes. Contratos são geralmente escritos por partes envolvidas, e são autenticados e auditados por entidades intermediárias. Intermediários como advogados, cartórios (tabeliões), corretores, auditores e empresas são responsáveis por estabelecer uma relação de confiança entre as partes. No caso de cartórios, o próprio contrato fica registrado em um ente intermediário, que detém sua custódia e dá fé pública ao documento. A principal razão para a existência de tais intermediários é a necessidade de mediação entre partes que não têm uma relação de confiança entre si.

Contratos inteligentes, ou *Smart Contracts*, são códigos-fonte em linguagem de programação que podem ser definidos e autoexecutados em uma infraestrutura de *Blockchain*. A definição e execução de um contrato inteligente nesses ambientes se dá sem a necessidade de intermediários.

O conceito de contrato inteligente foi definido por Nick Szabo (SZABO, 1997), pesquisador em criptografia e especialista em Direito. Em seus artigos, Szabo define contrato inteligente como cláusulas contratuais embutidas em *hardware* e *software* cuja violação é proibitiva sob o ponto de vista computacional e, conseqüentemente, econômico, portanto, não vantajosa a um possível violador.

Outro conceito dado pela (ITU, 2019) é que contrato inteligente é um programa de computador que utiliza transações assinadas criptograficamente em uma rede *Blockchain*. O contrato inteligente é executado por um nó que recebe uma recompensa pelo processamento e os resultados da execução são validados por consenso e registrados no livro-razão distribuído. A automação inteligente de contratos reduz custos e riscos de erros, mitiga riscos de fraude e, potencialmente, otimiza muitos processos de negócios.

O contrato inteligente é executado por envio de mensagem ao endereço do contrato em uma *Blockchain*, que sinaliza um evento significativo para as regras de negócio que governam as relações entre os participantes do contrato. O papel do intermediário do contrato é delegado à própria tecnologia empregada para o uso de contratos inteligentes, ou seja, a própria infraestrutura da *Blockchain*. Além disso, é assegurado que os nós daquela rede possuem instalado o mesmo software para execução do contrato inteligente.



Devido às características da *Blockchain*, contratos inteligentes são imutáveis quanto a sua definição de código-fonte e seu estado (dados); o resultado de sua execução, uma vez que os nós validadores cheguem a um consenso sobre esse resultado, torna-se imutável após a inclusão na *Blockchain*. As características de imutabilidade são desafios na adoção dessa tecnologia, conforme veremos adiante.

Um contrato inteligente pode utilizar outros contratos inteligentes e serviços externos, conhecidos como oráculos, que fornecem dados que auxiliam na execução do contrato. Por exemplo, um contrato inteligente que precisa validar o nome de um cidadão junto à Receita Federal pode usar um serviço externo (API) à *Blockchain* para essa validação.

Apesar dos benefícios supracitados, contratos inteligentes enfrentam desafios tecnológicos e legais que “freiam” a sua adoção em larga escala. Desafios legais incluem a adequação às leis de proteção a dados, a exemplo da Lei Geral de Proteção dos Dados (LGPD) brasileira e da *General Data Protection Regulation* (GDPR) europeia, já que essas legislações definem o “direito ao esquecimento”, o que vai na contramão dos aspectos de imutabilidade dos dados em *Blockchain*. Outro desafio é a resiliência de serviços off-chain ou serviços oráculos, que podem afetar a execução de contratos inteligentes devido a indisponibilidade ou mal funcionamento. A natureza de imutabilidade do código-fonte do contrato inteligente é outro desafio.

Na verdade, uma vez publicado o código-fonte em *Blockchain*, só é possível excluir ou alterar um contrato apenas se o programador adicionou a função no código, caso contrário, é impossível modificar um contrato inteligente, o que pode ser muito prejudicial em casos de descobertas futuras de bugs ou vulnerabilidades de segurança. Ainda, por mais que esses códigos fontes sejam exaustivamente testados antes de sua publicação, a própria definição do “negócio” de que trata o contrato inteligente pode mudar; seja por acordo entre os participantes, seja por mudanças na legislação.

Por fim, outro desafio é a escalabilidade, ou seja, a capacidade de os contratos inteligentes continuarem com sua execução em tempos razoáveis, mesmo com o incremento do número de transações processadas; os atuais protocolos de consenso utilizados em redes *Blockchain* públicas, como Ethereum Mainnet, não permitem a execução de transações com alta escalabilidade, a despeito dos esforços da comunidade Ethereum na adoção de protocolos de consenso com melhor desempenho.

5. NON-FUNGIBLE TOKENS (NFTS)

Antes de explicar o que é um NFT, é necessário entender o que faz um ativo ser fungível. Fungibilidade é o atributo pertencente aos bens móveis que podem ser substituídos por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade. Esses itens são intercambiáveis porque são definidos pelo seu valor e não pela sua exclusividade. São exemplos uma nota de dez reais, um *bitcoin* e *commodities*.

Enquanto moedas físicas e criptomoedas podem ser trocadas uma pela outra, sem distinção, os NFTs não são intercambiáveis entre si. Cada NFT tem um identificador distinto e único, que o torna diferente dos demais.



Um token não fungível é um ativo criptográfico baseado na tecnologia *Blockchain* que representa um ativo digital ou físico. Os NFTs são projetados para serem verificáveis criptograficamente, únicos ou escassos e facilmente transferíveis.

Um NFT é registrado publicamente na *Blockchain* de forma que qualquer pessoa possa verificar a propriedade de um objeto. Um NFT pode ter apenas um proprietário por vez. Cada vez que um NFT é transferido ou criado, a ação é gravada permanentemente no *Blockchain* e tem registro de data e hora, o que significa que é possível rastrear qualquer NFT até sua gênese. Os NFTs são cunhados ou “mintados” (*minted*) por meio de contratos inteligentes que gerenciam a propriedade e transferência dos NFTs. Quando alguém cria ou cunha um NFT, ele publica um código armazenado em contrato inteligente que está em conformidade com diferentes padrões, como o ERC-721 ou ERC-1155 da rede *Ethereum*.

O criador de um NFT é quem define a escassez do ativo digital. Por exemplo, os ingressos para a arquibancada de um estádio de futebol podem ser vendidos como NFTs (*tickets* virtuais) em que a numeração de 1 a 50.000 representa as cadeiras do estádio. Podem ser também criados colecionáveis digitais na forma, por exemplo, de gatos virtuais, cada um com propriedades únicas registradas na *Blockchain*, como foi o caso dos *CryptoKitties* no ano de 2017, uma das primeiras aplicações que popularizaram a tecnologia, em que cada NFT tem traços (*traits*) de diferentes graus de raridade e é possível combinar um NFT com outro para produzir (*breed*) um terceiro NFT exclusivo, com características raras herdadas dos pais.

Figura 7. Gato virtual registrado na *Blockchain* da *Ethereum*



Fonte: Disponível em: <https://opensea.io/collection/cryptokitties>

Atualmente, o processo de verificação da propriedade de ativos físicos e digitais é um componente integral da maioria dos negócios e sistemas. O uso de NFTs, portanto, implementa esse modelo em uma rede *Blockchain*, simplificando as transações e removendo intermediários.

Além disso, o uso de contratos inteligentes permite aos criadores dos NFTs escreverem linhas de código definindo regras que reflitam o funcionamento do mundo real. Assim, os aplicativos NFT podem melhorar a eficiência da economia digital.

Outra vantagem do uso de NFTs é a possibilidade de implementar o conceito de royalties, de forma que o NFT pague automaticamente ao seu criador quando for vendido. Assim, o uso



combinado de *Blockchain*, contratos inteligentes e NFTs tem o potencial de criar uma nova economia em diversos setores, sejam públicos ou privados.

O setor público pode, por exemplo, criar uma aplicação em *Blockchain* para registro de imóveis pelas construtoras na forma de NFTs, substituindo o papel de criar certificados de autenticidade dos cartórios. Nesse cenário, há a possibilidade de arrecadação automática de imposto sobre a transmissão de bens imóveis, bem como sobre a propriedade do imóvel em determinada data. As construtoras também podem ter o interesse de registrar um prédio nessa rede *Blockchain* como uma coleção NFT de apartamentos, de modo que receba royalties nas vendas futuras dos apartamentos, substituindo e reduzindo os custos notariais e de corretagem.

6. RBB – REDE *BLOCKCHAIN* BRASIL

No levantamento realizado pelo TCU em 2020, que resultou no Acórdão nº 1.613/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz)¹, foi discutido como as tecnologias descentralizadas poderiam ser utilizadas como camada comum e confiável para compartilhamento de informações entre diferentes esferas de governo (municipal, estadual e federal), indústria e sociedade, e até entre países.

Asseverou-se no trabalho de levantamento supracitado que, no futuro, a função de autoridade centralizada exercida pelo governo poderia evoluir para descentralização. Com uso de *Blockchain*, cria-se a oportunidade de descentralização de transações de interesse público de forma colaborativa. Com isso, ganha-se em transparência e rastreabilidade, permitindo-se que os mais diversos setores da sociedade participem ativamente dos processos de auditoria ou de interesse público, possibilitando o surgimento de novos arranjos institucionais.

Além disso, discutiu-se como a tecnologia *Blockchain* poderia ser utilizada no combate a fraude e corrupção, como controle tanto preventivo quanto detectivo. A utilização das tecnologias distribuídas permite a criação de trilhas de auditoria para rastrear operações de governo, além de favorecer a abertura de dados. Assim, o fato de cada participante da rede manter seu próprio registro atualizado das transações aumenta a confiabilidade e reduz as oportunidades de fraude, dificultando a ocorrência de delitos e comportamentos antiéticos.

1 O levantamento realizado pelo TCU no âmbito do TC (TC 031.044/2019-9) teve por objetivo conhecer os conceitos da tecnologia *Blockchain*, identificar as áreas de aplicação e os tipos de problema que os governos do Brasil e de outros países estão resolvendo, bem como compreender o potencial disruptivo que tem na melhoria dos serviços digitais da administração pública sob a ótica da desburocratização e combate à corrupção. Foram identificados também os principais riscos e fatores críticos de sucesso, além de identificar os desafios e oportunidades para o controle externo. Participaram do levantamento os autores do presente artigo e in memoriam Francisco Osório de Carvalho Ramos.



Nesse contexto, a criação da Rede *Blockchain* Brasil (RBB) nasce como ambiente de infraestrutura de execução para as mais diversas aplicações de interesse público. É uma “estrada” por onde passarão soluções inovadoras que permitirão o compartilhamento de dados e execução de contratos inteligentes, que serão habilitadores de aplicações voltadas à descentralização, com a participação ativa dos entes governamentais e sociedade, provendo maior transparência e controle social. A iniciativa tem por objetivo a remoção de barreiras de entrada às entidades interessadas, criando infraestrutura comum e habilitadora, reduzindo custos e prazos. Ademais, insere-se no esforço de construção de infraestrutura digital do país, em formato novo, aderente à era da sociedade em rede, consubstanciando-se em uma plataforma de inovação de negócios para o governo e sociedade. A RBB poderá ser a infraestrutura onde aplicações possam ser desenvolvidas para otimizar serviços e assegurar a transparência dos gastos públicos.

A RBB foi fundada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acordo de Cooperação nº 121.2.0014.22, assinado em 12/04/2022.

Em 2019, o BNDES e outras instituições públicas, que já faziam uso da tecnologia *Blockchain*, perceberam, em workshop realizado naquele banco de desenvolvimento, que havia duplicação de esforços na adoção da tecnologia *Blockchain* para propósitos parecidos. Observou-se que cada organização interessada na construção de aplicações com uso de *Blockchain* precisava superar barreiras legais, organizacionais e técnicas. Em muitos casos em que as aplicações em *Blockchain* têm caráter empresarial, o uso de infraestrutura comum não faz sentido, mas para aplicações de interesse público, uma plataforma comum para uso de *Blockchain* é bem-vinda. Foi para este último cenário que a RBB foi concebida.

A RBB foi inspirada em iniciativas internacionais que tiveram o mesmo propósito, como a **LACChain** - rede *Blockchain*/DLT para a América Latina e Caribe, liderada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - **BID** (rede lançada em 2018), Alastria - rede *Blockchain* da Espanha (criada em 2017) e **EBSI** - European *Blockchain* Services Infrastructure, rede da Comissão Europeia (criada em 2018).

Assim como as redes citadas, a RBB busca a implementação de infraestrutura *Blockchain* do tipo permissionada, onde os nós participantes do consenso precisam de autorização (permissão) para participar, e ao mesmo tempo, pública, já que teoricamente qualquer entidade de interesse público poderá acessar a rede. As redes público-permissionadas aproveitam a transparência descentralizada das redes públicas e o baixo custo das transações das redes permissionadas, permitindo a participação engajada de entidades que promovam soluções de interesse público. Importante destacar que, nas redes totalmente públicas, como a rede Ethereum Mainnet, a inclusão de novos blocos de transações, advindos do protocolo de consenso adotado, gera custos em criptomoeda ao participante proponente da transação, situação que não ocorre com a RBB, onde os participantes do consenso são permissionados e o protocolo de consenso (validação) não gera custos em criptomoedas, somente custos de infraestrutura e operação dos nós.



Outra vantagem da adoção compartilhada da infraestrutura *Blockchain*, proposta pela RBB, é o possível compartilhamento de serviços na rede. Serviços de identificação e autenticação de documentos (notarização) são exemplos de contratos inteligentes que podem ser compartilhados, fornecendo uma base de serviços comuns, reduzindo custos e dando uniformidade de comportamento às transações. Além dos serviços, dados podem ser compartilhados entre as diversas transações, possibilitando integração das aplicações dos diversos participantes.

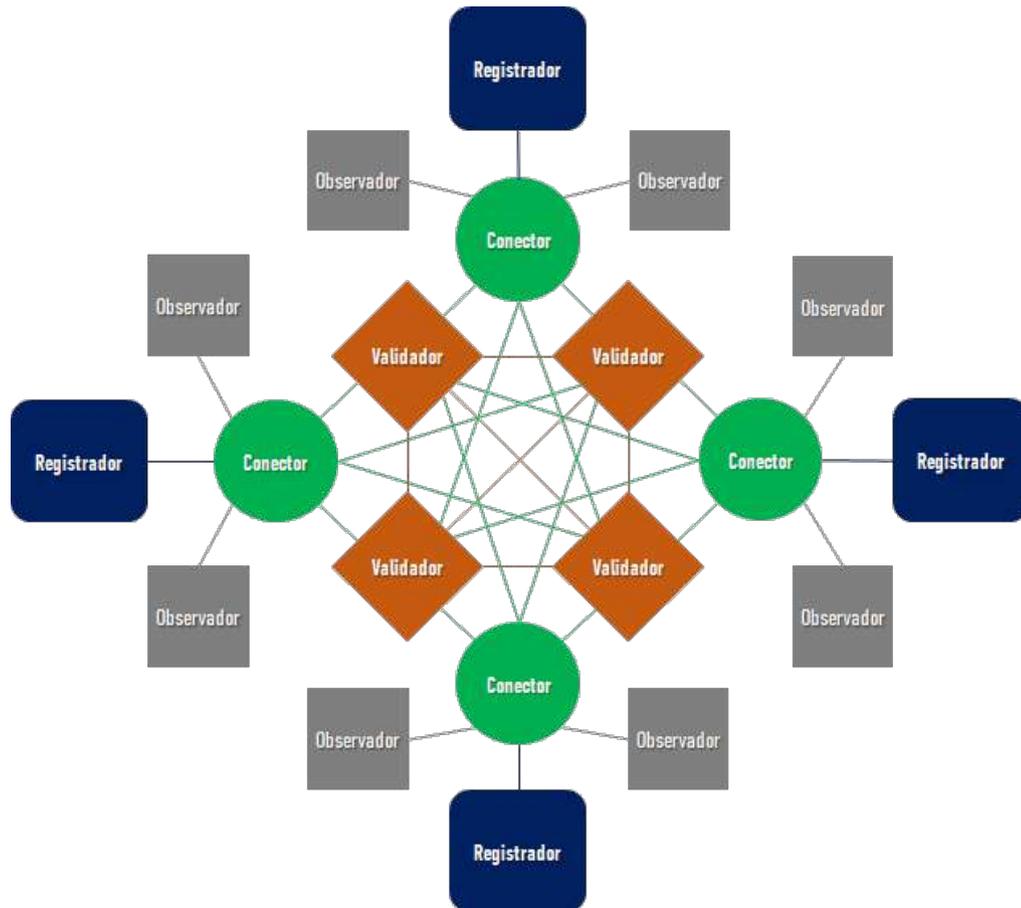
O acordo de cooperação firmado entre BNDES e TCU estabelece um Regulamento da Rede (em construção) e um arcabouço de governança. A governança da rede ocorre em dois comitês, sendo um Comitê de Governança e o outro, Comitê Técnico. Ainda, o acordo de cooperação estabelece três tipos de partícipes na RBB: parceiros, associados e patronos.

Os partícipes **Parceiros** podem enviar transações para a rede através de seus próprios nós. Também podem apresentar propostas e participar das reuniões dos comitês. Os partícipes **Associados** têm o mesmo direito dos partícipes Parceiros, e ainda podem executar nós que participam do protocolo de consenso da rede (tendo o compromisso de manter esses nós ativos sob um certo acordo de nível de serviço) e votar nas reuniões dos comitês. Já os partícipes **Patronos**, no caso o TCU e BNDES, têm os mesmos direitos e deveres dos partícipes Associados, além de direito a voto de desempate e veto nas propostas apresentadas aos comitês.

A RBB está sendo implementada com o uso da tecnologia *Ethereum*, mais especificamente, adotando-se como plataforma o software de código aberto *Hyperledger Besu*. Vale destacar que redes *Blockchain* baseadas em *Ethereum* suportam a execução de contratos inteligentes (*Smart Contracts*), requisito fundamental para a habilitação das aplicações candidatas a execução na RBB. O fato de a RBB usar *software* baseado em *Ethereum* não significa que outras redes futuras não poderão ser implementadas usando outras tecnologias. Conforme a evolução do uso da rede e da implantação das possíveis aplicações, outras plataformas de *Blockchain* podem ser utilizadas.

Quanto à topologia de rede, com forte inspiração na rede LACChain, a RBB é composta de nós de núcleo e nós-satélites. O nós de núcleo são nós do tipo conectores e validadores; já os satélites são nós do tipo registradores e observadores.

O núcleo da rede é responsável por executar o protocolo de consenso, gerando novos blocos para a rede, e ainda é responsável por admitir os nós-satélites na rede, através dos nós conectores. Nós conectores são responsáveis ainda por repassar os novos blocos aos demais nós-satélites (registradores e observadores), lembrando que todos os nós em uma rede *Blockchain* mantêm uma cópia integral de todas as transações, ou blocos de transações (*ledger*). Os nós-satélites do tipo registradores podem enviar transações à rede (*writer nodes*), sempre se conectando à rede por nós conectores do núcleo. Já os nós do tipo observadores somente leem transações da rede. A Figura 8 resume a topologia da RBB.

Figura 8. Topologia da Rede Brasil *Blockchain* (RBB)

Fonte: Disponível em: <https://github.com/RBBNet/rbb>

A RBB funciona atualmente (setembro/2022) em caráter de laboratório e em processo de admissão de partícipes que formarão a rede de produção em breve. Alguns órgãos e entidades em processo de admissão são: RNP, Dataprev, Serpro, Prodest, Prodemge e PUC-Rio.

7. BLOCKCHAIN, AUDITORIA E CONTROLE

Com a aplicação da tecnologia *Blockchain* nas instituições públicas e privadas, os custos de transação e comunicação devem ser reduzidos, acarretando o surgimento de novos tipos de auditorias (DREW, 2018). À medida que as organizações investirem nessa nova plataforma digital com o objetivo de transformar as práticas tradicionais em novas abordagens de negócios e de prestação de serviços, haverá um novo campo para a profissão de auditor dentro desse novo ecossistema, fornecendo novos serviços de assecuração e auditoria.

As DLTs têm o potencial de se tornarem, por exemplo, a infraestrutura para um sistema de votação eletrônica, o registro de ativos digitais, a assinatura digital e a transmissão de dados seguros. Como os dados armazenados no *blockchain* são assegurados por várias partes e atualizados continuamente, ele oferece às equipes a possibilidade de relatórios em



tempo real tanto para a administração quanto para auditoria interna e auditores externos (TAPSCOTT, 2016).

Dessa forma, os serviços contábeis, fiscais e organizacionais precisam ser atualizados de acordo com essas mudanças inovadoras, enquanto, ao mesmo tempo, a abordagem de auditoria precisa também seguir essa atualização. Com a ampla aplicação da tecnologia *Blockchain*, novos objetivos e abordagens precisam ser definidos para o profissional de auditoria.

A *Blockchain* pode levar as firmas de auditoria a criarem oportunidades potenciais para desenvolverem novos serviços, mas também afetar serviços existentes, que serão total ou parcialmente substituídos por sistemas tecnológicos (APPELBAUM et al., 2017). Conscientes do potencial de desenvolvimento muito significativo dessa tecnologia, as maiores empresas de auditoria estão investindo mais de US\$ 3 bilhões por ano nela (SMITH, 2018).

Como exemplo, a Ernst & Young (EY), primeira empresa a aceitar *Bitcoin* para seus serviços de consultoria em 2017, investiu no desenvolvimento de aplicativos e serviços para facilitar o uso da tecnologia *Blockchain* em seus negócios. A KPMG lançou novos serviços baseados em *Blockchain* com seu parceiro Microsoft para auxiliar as empresas na implementação de processos de negócios (KPMG, 2017). A Deloitte criou o primeiro laboratório de *Blockchain* em 2016, enquanto a PWC lançou serviços de ativos digitais em 2016 usando a tecnologia *Blockchain*.

As entidades fiscalizadoras públicas também precisam criar metodologias para as atividades de auditoria, especialmente para construir uma abordagem de auditoria para esse novo mundo de gerenciamento de dados em tempo real. A auditoria pode concentrar-se mais avaliando e dando garantia à confiabilidade de uma *Blockchain* do que nos dados em si.

O acesso a informações em tempo real por meio de *Blockchains* pode apresentar uma oportunidade maior para aplicar análises de auditoria, embora os auditores ainda precisem avaliar a adequação das avaliações, das classificações e dos reconhecimentos da administração, entre outros assuntos complexos (ORTMAN, 2018).

A *Blockchain* cria mudanças significativas na transformação de entrada-processamento-saída das informações de uma organização. Em vez de usar documentos impressos como entradas, as transações serão coletadas entre várias partes em uma rede on-line. As organizações que fazem parte da cadeia farão parte do banco de dados compartilhado e poderão obter uma cópia idêntica das transações. Assim, o ciclo do processo da informação muda consideravelmente, uma vez que a *Blockchain*, associada com outras tecnologias digitais, pode mudar o processo de auditoria alterando a forma pela qual o auditor acessa e analisa os dados e coleta evidências (ROZARIO; THOMAS, 2019).

A natureza distribuída da *Blockchain* é a mudança mais significativa no ambiente institucional, uma vez que possibilita provar de forma digital segura quando ocorre uma transação. A transação de valor entre as partes também se descentraliza das estruturas econômicas tradicionais do ecossistema organizacional. Transferindo valores e informações entre as partes



sem qualquer intercessor agiliza o processo, usando um processador descentralizado e mantendo uma infraestrutura precisa, confiável e segura.

Em estudo qualitativo realizado com o objetivo de verificar como a inovação em *Blockchain* pode afetar a atividade de auditoria, Elommal et al. (2022) identificaram os seguintes aspectos principais de mudança :

- Economia de tempo e melhoria da eficiência das auditorias;
- Possibilidade de a auditoria cobrir toda a população em vez de uma auditoria baseada em amostras;
- Foco da auditoria na avaliação de controles em vez de avaliação de transações;
- Possibilidade da implementação de um processo de auditoria contínua;
- Papel mais estratégico da atividade de auditoria;
- Desenvolvimento de novos serviços de consultoria.

Dessa forma, vários são os aspectos em que a introdução da tecnologia *Blockchain* proporcionará mudanças no perfil da atividade de auditoria tanto interna quanto externa.

Já no relatório de levantamento sobre a utilização da *Blockchain* realizado pelo TCU (TC nº 031.044/2019-9), foram identificados os seguintes aspectos de transformação da atividade de auditoria, listados a seguir:

7.1 AUDITORIA CONTÍNUA E EM TEMPO REAL

Soluções distribuídas melhoram significativamente a governança e a transparência dos órgãos públicos, fornecendo à sociedade e aos órgãos de controle acesso imediato e irrestrito aos dados, proporcionando-lhes uma visão completa e confiável sobre operações do governo. Dessa maneira, a integração das atividades de auditoria com a operação de processos controlados por DLTs possibilita um monitoramento contínuo dos atos e gastos públicos.

Em vez de verificar as contas públicas após a apresentação anual de relatórios, será possível realizar avaliações *on-line* e contínuas durante todo o período de fiscalização (GENEST, 2018; PSAILA, 2017). A coleta contínua de evidências aprimora a auditoria, reduzindo o intervalo de tempo entre a ocorrência do evento e o procedimento de auditoria (APPELBAUM, 2017).

Além disso, o tempo de planejamento para obter informações das fontes e para verificar as transações também é reduzido. Com a informação disponível via *Blockchain*, os auditores podem implantar mais recursos de automação, análise e aprendizado de máquina, como alertar automaticamente a Administração Pública sobre transações incomuns ou suspeitas quase em tempo real (CPA, 2017).



7.2 MUDANÇA DE PARADIGMA DE AUDITORIA BASEADA EM AMOSTRA PARA AUDITORIA BASEADA EM TODO O UNIVERSO DE DADOS

Em uma auditoria, deve-se delimitar a amostra a ser examinada e definir o respectivo critério de seleção, o período abrangido e o seu tamanho, sendo que as conclusões generalizadas a partir da amostra selecionada embutem um certo grau de incerteza inerente aos cálculos estatísticos.

Com a utilização de *Blockchain*, os testes substantivos baseados em amostras poderão ser substituídos, uma vez que será possível examinar e testar todo o universo de dados dentro do período em observação, com base na cópia local do livro-razão. Essa extensa cobertura melhorará o nível de segurança obtido nos trabalhos de auditoria realizados, sem a necessidade de solicitar ao jurisdicionado a base completa de dados (PSAILA, 2017).

De acordo com o *International Telecommunication Union*, a melhor prática sugerida para obter uma cópia do livro-razão será utilizar um nó de auditoria na rede. No entanto, para auditar transações a partir de um nó de auditoria, outros elementos, conforme o caso de uso, precisam ser considerados e endereçados. Por exemplo, como as informações na transação podem ser criptografadas, as chaves para descriptografar devem estar acessíveis para a função de auditoria. Além do mais, a regulamentação pode definir requisitos específicos, que precisam ser auditáveis na *Blockchain* (ITU-T, 2019).

7.3 AUDITORIA AUTOMATIZADA

Como autoridades que certificam a conformidade das operações, os auditores também podem ser substituídos por um sistema *Blockchain*. Quando uma instituição lida com todas as suas transações por meio de um sistema *Blockchain*, uma vez que todas as transações são validadas de forma descentralizada em tempo real, elas podem ser confiáveis por aqueles que concordam com a utilização da tecnologia. Uma auditoria central adicional pode ser considerada dispensável. No entanto, as potenciais vantagens e os riscos das *Blockchains* para a auditoria ainda são pouco explorados (DAI, 2017).

Dessa forma, as instituições que usam a tecnologia *Blockchain* podem questionar se a auditoria formal ainda é ou não necessária. Como todas as transações de *Blockchain* já são aprovadas descentralizadamente por vários participantes, eles são considerados transparentes, seguros e confiáveis. A certificação por terceiros pode não ser mais necessária (DAI, 2017), e auditorias adicionais podem se tornar obsoletas.

Por outro lado, uma vez que os mecanismos de governança, gerenciamento de riscos e controle estão associados à *Blockchain*, e não especificamente a um sistema ou organização (ROONEY et al., 2017), os auditores podem desenvolver procedimentos e rotinas de auditoria para obter evidência diretamente da aplicação *Blockchain* de forma automatizada. Por exemplo, a necessidade de reconciliar dados contábeis em vários bancos de dados é eliminada, economizando tempo e reduzindo substancialmente o risco de erro humano.



Assim, o trabalho do auditor será aprimorado pelo uso de consultas ao banco de dados, automação de relatórios, detecção automática de características de fraude e outras. O TCU poderá, por exemplo, automatizar seu trabalho definindo alertas no sistema que avisam os auditores em caso de preço excessivo antes que a transferência de valores ocorra. Essa capacidade aumenta a percepção de risco das agências, por serem continuamente auditadas (aumento da expectativa de controle), o que leva a níveis mais baixos de corrupção (OLIVEIRA, 2017).

7.4 NOVOS CONHECIMENTOS EXIGIDOS PARA O AUDITOR

O ceticismo profissional deve ser mantido na condução de uma auditoria de um sistema *Blockchain*. Por ser uma nova forma de registro em ambiente digital, cada sistema *Blockchain* pode ter características diferentes que precisam ser levadas em consideração, de forma que ele pode trazer novos riscos totalmente diferentes dos métodos atuais de auditoria (SADU, 2018). Fiscalizar um objeto que utiliza tecnologia inovadora pressupõe que os auditores devam compreender os riscos específicos dessa tecnologia e como a entidade auditada está respondendo a esses riscos por meio da implementação de controles.

No que diz respeito às DLTs e ao *Blockchain*, os profissionais devem adquirir habilidade e proficiência sobre questões técnicas e componentes críticos da tecnologia, tais como: sistemas distribuídos, redes, segurança, criptografia, gerenciamento de chaves e controles e processos de tecnologia. Também é desejado que o auditor tenha a capacidade de entender e avaliar a confiabilidade do protocolo de consenso e se ele pode ser manipulado ou subvertido.

O uso crescente de contratos inteligentes e NFTs, possivelmente, exigirá o entendimento da linguagem de programação técnica para verificar se os acordos, as normas contábeis e outros regulamentos codificados implementam corretamente a lógica de negócio. Assim, o auditor também deve possuir conhecimento do negócio e da legislação aplicada, considerando a gestão descentralizada dos processos.

Blockchain aumentará a quantidade de informação disponibilizada pelas organizações, de modo que caberá ao auditor planejar sobre como e quais evidências podem ser coletadas de acordo com padrões profissionais, bem como deverá estar apto a acessar os dados em novos formatos oriundos da tecnologia de encadeamento de bloco.

Outra consideração é que os auditores, em algumas ocasiões, precisarão trabalhar em colaboração com as organizações para garantir que todos os requisitos sejam atendidos antes da implementação de uma *Blockchain* ou de um contrato inteligente (compliance by design), o que requer habilidades interpessoais.

7.5 AUDITORES DEVEM TER PERCEPÇÃO DA OCORRÊNCIA DE NOVOS TIPOS DE RISCOS E FRAUDES

Com a operação distribuída entre os nós participantes, a segurança do ambiente subjacente torna-se essencial para o funcionamento correto da rede. Assim, para estar em condições de



fornecer o nível necessário de confiança, os processos de auditoria precisam avançar ainda mais na avaliação da eficácia operacional dos controles internos de tecnologia e criptografia (PSAILA, 2017). Além disso, o risco de conluio de participantes em uma rede permissionada e vulnerabilidades em contratos inteligentes são novos pontos de atenção do auditor.

7.6 COMPLIANCE BY DESIGN

O termo *compliance by design* surge da necessidade de validar controles antes de a solução *Blockchain* ser concebida e executada, garantindo que as regras do que é permitido dentro e fora da rede estejam em conformidade com as leis e normas jurídicas (BLOCKCHAINGOV, 2020).

Assim, haverá uma maior demanda para que os auditores participem do estágio de planejamento das aplicações baseadas em *Blockchain* juntamente com os auditados. Ao invés de atuar para encontrar irregularidades, contratos inteligentes serão escritos com intuito de que elas não ocorram. É muito mais fácil incorporar os aspectos de governança, gerenciamento de riscos e controles desde o início de um projeto do que adaptá-los após um problema ser identificado, de modo que os auditores devem avaliar se existem controles automatizados eficazes para validar as transações e as regras de negócio antes de publicarem um contrato inteligente (ROONEY, 2017).

7.7 NECESSIDADE DE VALIDAR INFORMAÇÕES OFF-CHAIN

Quando uma *Blockchain* transaciona ativos puramente digitais, como o token de uma criptomoeda, o livro-razão fornece fonte segura e confiável da verdade dos fatos. Porém, aplicações permissionadas podem utilizar a tecnologia para registrar transações que ocorrem no mundo físico, geralmente utilizando oráculos e contratos inteligentes. Nesses casos, o uso de uma *Blockchain* não fornece evidência adicional de que uma transação específica realmente ocorreu, pois não é garantida a proveniência do evento subjacente (APPELBAUM, 2017).

Mentiras registradas em uma *Blockchain* continuam sendo mentiras, elas apenas são agora mentiras imutáveis. Assim, essa situação leva a um questionamento: como o auditor pode ter certeza de que as origens de um evento representam verdadeiramente a realização de uma transação? Em outras palavras, uma transação registrada em *Blockchain* ainda pode ser fraudulenta, ilegal, não autorizada ou pode não ter ocorrido. Portanto, caberá ao auditor pesquisar mecanismos para reconciliar transações registradas em *Blockchain* e as transações reais, especialmente no que diz respeito a como as transações são iniciadas, processadas, registradas, reconciliadas e relatadas pelos participantes da *Blockchain* (CPA, 2017; SCHMITZ, 2019).

7.8 NOVOS DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Um desafio com o qual o auditor precisará lidar é com o fato de que uma *Blockchain* provavelmente não será controlada exclusivamente pela entidade que está sendo auditada. Além disso, pode ser improvável que as empresas decidam registrar todas as transações na



Blockchain. Com apenas transações específicas do negócio sendo registradas, os benefícios de uma fiscalização contínua podem ser parcialmente obtidos (SCHMITZ, 2019).

Porém, mesmo que uma auditoria seja realizada em um ambiente em que toda a operação da organização seja registrada em *Blockchain*, a experiência do auditor ainda será requerida na seleção e na realização de testes de auditoria.

Haverá mudança na forma como se encontra a verdade das transações, e a forma como a governança da rede DLT é exercida será um dos principais fatores de observação do auditor. As evidências coletadas de redes com controles internos eficazes serão mais confiáveis do que as coletadas de redes com controles menos eficazes (APPELBAUM, 2017).

As fiscalizações potencialmente se tornarão mais orientadas a TI e mais prospectivas, com foco na prevenção de ocorrência de irregularidades, fraudes e corrupção. O uso de soluções DLT pelos auditados aumenta o comportamento transparente, forçando-os a divulgarem transações antes não registradas ou operações suspeitas, de modo que os órgãos de controle deverão prospectar meios para maximizar o valor das informações disponibilizadas em tempo real. Duas possibilidades são o uso de analytics e inteligência artificial (IA). Com a análise orientada a dados, os auditores poderão fornecer novas ideias para seus jurisdicionados (NATHALIE, 2019). Já o uso de IA junto com contratos inteligentes poderá prever irregularidades e outros desvios (SCHMITZ, 2019).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As tecnologias do ecossistema *Blockchain*, apesar do enorme potencial que podemos vislumbrar para sua aplicabilidade na área do controle, ainda apresentam desafios a serem superados pela comunidade de fiscalização. Tais desafios incluem não só a necessidade de capacitação e atualização contínua por parte dos auditores frente às constantes inovações tecnológicas na área, como também adequações normativas que porventura sejam necessárias para regulamentar o emprego de *Blockchain* na atividade de auditoria.

Por outro lado, entendemos que iniciativas como a Rede *Blockchain* Brasil podem ser um embrião para impulsionar maior transparência, divulgação e uso da tecnologia na Administração Pública como um todo.

REFERÊNCIAS

AMAZON. **Non-Fungible Tokens (NFTs) Explained**. Disponível em: <https://aws.amazon.com/pt/Blockchain/nfts-explained/>. Acesso em: 12 set. 2022.

ANTONOPOULOS, A. M. **A Internet do Dinheiro**. São Paulo: Rede Editora, v. 1, 2018. 124 p.



APPELBAUM, D., KOGAN, A., VASARHELYI, M. A. Big Data and Analytics in the Modern Audit Engagement: Research Needs, Auditing: **A Journal of Practice & Theory**, n. 36 v. 4, 2017. pp. 1-27. DOI: <https://doi.org/10.2308/ajpt-51684>

BERRYHILL, J.; BOURGERY, T.; HANSON, A. *Blockchains Unchained: Blockchain Technology and its Use in the Public Sector*. **Oecd Working Papers On Public Governance**, n. 28, 2018. 53 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/3c32c429-en>.

BINANCE. **O que é um NFT?** Disponível em: <https://www.binance.com/pt-PT/nft/what-is-nft>. Acesso em: 12 set. 2022.

BlockchainGov. Relatório de atividades do BlockchainGov. 2019. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1C3m0AGvZgHvoUgjG67Ve4VNai3kYr1nmpAbwcfJY5gs>. Acesso em: 12 out. 2022.

BUTERIN, V. **A next-generation smart contract and decentralized application platform**. 2014. Disponível em: http://Blockchainlab.com/pdf/Ethereum_white_paper-a_next_generation_smart_contract_and_decentralized_application_platform-vitalik-buterin.pdf >. Acesso em: 13 out. 2022.

CHARTERED PROFESSIONAL ACCOUNTANTS OF CANADA (CPA) E ASSOCIATION OF INTERNATIONAL CERTIFIED PROFESSIONAL ACCOUNTANTS (AICPA). **Blockchain Technology and Its Potential Impact on the Audit and Assurance Profession**. 2017. Disponível em: <https://www.aicpa.org/content/dam/aicpa/interestareas/frc/assuranceadvisoryservices/downloadabledocuments/Blockchain-technology-and-its-potential-impact-on-the-audit-and-assurance-profession.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

DAI, J.; VASARHELYI, M. A. Toward *Blockchain*-based accounting and assurance. **Journal of Information Systems**, n. 31, v. 3, 2017, pp. 5-21.

DREW, J. Paving the way to a new digital world. **Journal of Accountancy**, n. 6, v. 225, 2018. pp. 32-37.

ELLOMAL, N.; MANITA, R. How *Blockchain* Innovation could affect the Audit Profession: A Qualitative Study. **Journal of Innovation Economics & Management**, n. 37, v. 1, 2022/1. pp. 37-63. DOI: <https://dx.doi.org/10.3917/jie.pr1.0103>.

ETHEREUM. **Non-fungible tokens (NFT)**. Disponível em: <https://ethereum.org/en/nft/>. Acesso em: 12 set. 2022.

GENEST, I. **Canadian Audit And Accountability Foundation**. *Blockchain and Audit: Overview of Potential Impact on Legislative Audit*. 2018. Disponível em: <https://www.caaf-fcar.ca/en/performance-audit/research-and-methodology/research-highlights/3198-research-highlights-1>. Acesso em: 12 out. 2022.



GREVE, F. et al. *Blockchain e a Revolução do Consenso sob Demanda*. In: **Minicursos do XXXVI do Simpósio Brasileiro de Redes de Computadores e Sistemas Distribuídos (SBRC)**. São Carlos-SP, 2018. 52 p. Disponível em: <http://www.sbrc2018.ufscar.br/wp-content/uploads/2018/04/Capitulo5.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

ITU-T FOCUS GROUP ON APPLICATION OF DISTRIBUTED LEDGER TECHNOLOGY (FG DLT). **Technical Report FG DLT D5.1**: Outlook on distributed ledger technologies. 2019. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-T/focusgroups/dlt/Documents/d21.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

KHAN, S. N.; LOUKIL, F.; GHEDIRA-GUEGAN, C. et al.. *Blockchain smart contracts: Applications, challenges, and future trends*. **Peer-to-Peer Netw. Appl.** 14, 2022. pp. 2901-2925. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12083-021-01127-0>.

KPMG. **KPMG and Microsoft Announce New “Blockchain Nodes”**. 2017. Disponível em: <https://home.kpmg/us/em/home/media/press-releases/2017/02/kpmg-and-microsoft-announce-new-Blockchain-nodes.html>. Acesso em 13 out. 2022.

MULLIGAN, C. et al. *Blockchain Beyond the Hype: A Practical Framework for Business Leaders*. World Economic Forum. 2018. Disponível em http://www3.weforum.org/docs/48423_Whether_Blockchain_WP.pdf. Acesso em: 14 out. 2022.

NAKAMOTO, S. Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system. **Bitcoin**. 2008. Disponível em: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

NATHALIE, B. et al. The Potential Impact of *Blockchain* Technology on Audit Practice. **Journal Of Strategic Innovation And Sustainability**, [s.l.], v. 14, n. 2, 2018. 22 abr. 2019. North American Business Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.33423/jsis.v14i2.1370>.

OECD. **The Tokenisation of Assets and Potential Implications for Financial Markets**. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/The-Tokenisation-of-Assets-and-Potential-Implications-for-Financial-Markets.htm>. Acesso em: 14 out. 2020.

OLIVEIRA, L. C. Triple entry ledgers with *Blockchain* for auditing. **International Journal Of Auditing Technology**, [s.l.], v. 3, n. 3, 2017. Inderscience Publishers. DOI: <http://dx.doi.org/10.1504/ijaudit.2017.10007789>.

ORTMAN, J. C. **Blockchain and the future of the audit**. Claremont Mckenna College. Senior Thesis. 2018.

PSAILA, S. Deloitte. **Blockchain: A game changer for audit processes**. 2017. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/mt/en/pages/audit/articles/mt-Blockchain-a-game-changer-for-audit.html>. Acesso em: 12 out. 2022.

REDE BLOCKCHAIN BRASIL. Disponível em: <https://github.com/RBBNet/>.



REVOREDO, T. Blockchain: Tudo O Que Você Precisa Saber. **Independently Published**, 2019. 408 p.

ROONEY, H.; AIKEN, B. ROONEY, M. Q&A. Is Internal Audit Ready for Blockchain? **Technology Innovation Management Review**, [s.l.], v. 7, n. 10, 2017 pp. 41-44, Carleton University. DOI: <http://dx.doi.org/10.22215/timreview/1113>.

ROZARIO, A. M.; THOMAS, C. Reengineering the Audit with Blockchain and Smart Contracts. **Journal of Emerging Technologies in Accounting**, n. 16, v. 1, 2019. pp. 21-35.

SCHMITZ, J.; LEONI, G. Accounting and Auditing at the Time of Blockchain Technology: A Research Agenda. **Australian Accounting Review**, [s.l.], v. 29, n. 2, p. 331-342, 4 abr. 2019. Wiley. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/auar.12286>.

SILVA, M. M. L. Crimes da era digital. Rio de Janeiro. **Seção Ponto de Vista**, 1998. Disponível em: <http://www.brazilnet.com.br/contextos/brasilrevistas.htm>. Acesso em: 28 set. 2022.

SMITH, S. S. Blockchain Augmented Audit – Benefits and Challenges for Accounting Professionals. **Journal of Theoretical Accounting Research**, n. 14, v.1, 2018.

SZABO, N. **Formalizing and Securing Relationships on Public Networks**. First Monday, n. 2 v. 9. 1997. DOI: <https://doi.org/10.5210/fm.v2i9.548>.

SZABO, N. **Smart Contracts: Building Blocks for Digital Markets**, 1996. Disponível em: http://www.fon.hum.uva.nl/rob/Courses/InformationInSpeech/CDROM/Literature/LOTwinterschool2006/szabo.best.vwh.net/smart_contracts_2.html. Acesso em: 13 out. 2022.

TAPSCOTT, A. Assurance, EY. **Retrieved from Ernst&Young**. 2016. Disponível em: https://www.ey.com/en_gl/assurance/how-Blockchain-could-introduce-real-time-auditing. Acesso em: 13 out. 2022.

The European Union Blockchain Observatory & Forum. **Blockchain for Government and Public Services**. 2018. Disponível em: <https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2019-04/JRC115049%20Blockchain%20for%20digital%20government.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

WIKIPÉDIA. **Fungibilidade**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Fungibilidade>. Acesso em: 12 set. 2022.

YOUTUBE. (2022). Lançamento da Rede Blockchain Brasil (RBB). **YouTube**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Mhm8buV3IVs>. Acesso em: 10 out. 2022.

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





XXIV INCOSAI E FÓRUM INTERNACIONAL DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL MARCAM INÍCIO DA PRESIDÊNCIA DA INTOSAI PELO TCU



Em 2022, o Tribunal de Contas da União (TCU) presidiu o XXIV Incosai. O Congresso aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, de 7 a 10 de novembro, e teve como temas: “O trabalho das Instituições Superiores de Controle (ISC) no contexto da calamidade pública” e “Voz global, resultado global e impacto de longo alcance”.

O Brasil é o único país a sediar pela segunda vez a assembleia geral. A primeira vez foi em 1959, também no Rio de Janeiro, como destacou o **presidente em exercício do TCU, ministro Bruno Dantas**, na abertura do encontro. “Há exatos 63 anos, esta cidade do Rio de Janeiro, então a capital do Brasil, recebia 32 países para o terceiro Incosai. Passadas seis décadas, o mundo sofreu importantes transformações, mas a nossa missão maior continua a mesma: buscar segurança, cooperação e desenvolvimento para nossos países”, afirmou.

Dantas também falou sobre as diferenças relacionadas ao trabalho das instituições de controle nas seis décadas que separam a primeira e a segunda assembleia geral sediada no Brasil. Em especial, abordou as mudanças provenientes da transformação digital do mundo e os desafios impostos pela pandemia de Covid-19.



“A perda de mais de seis milhões de vidas para a Covid-19 é irreparável e nos impõe, além da dor dilacerante, algumas inescapáveis lições. A capacidade de resposta das instituições e das nações foi colocada à prova. Se, de um lado, a emergência exigia velocidade nas ações de resposta à pandemia, por outro era preciso assegurar a legalidade e eficiência na alocação dos recursos públicos.”

O presidente em exercício do TCU lamentou o fato de indicadores relevantes terem retrocedido em várias partes do mundo, com maiores impactos em regiões como a América Latina. Segundo ele, “as instituições superiores de controle devem estar preparadas para contribuir de forma preventiva para a melhoria da atuação governamental em resposta a emergências, não apenas na área de saúde, mas decorrentes de desastres naturais, guerras ou cyber ataques a serviços digitais governamentais”. A discussão está relacionada ao Tema 1 do congresso: “a atuação das instituições superiores de controle em situações de emergência”.

Ao assumir oficialmente a presidência da Intosai, Dantas abordou, ainda, a complexidade do cenário internacional e os desafios em liderá-la nos próximos anos. O impacto da atuação da Organização perante a comunidade internacional foi o segundo tema do congresso.

“Asseguro que nosso propósito na presidência será o de sempre atuar como facilitador e apoiador dos projetos aprovados pelas estruturas da Intosai, estreitando o diálogo interno com os membros e o diálogo externo com outros organismos multilaterais e organizações da sociedade civil.”



LANÇAMENTO DO GUIA PRÁTICO ANTICORRUPÇÃO

Durante a cerimônia de abertura, foi lançado o **Guia Prático para Fortalecimento da Colaboração entre Instituições Superiores de Controle e Agências Anticorrupção**. A publicação, disponível em inglês, foi elaborada pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), sob a liderança dos Emirados Árabes Unidos.

O presidente da ISC dos Emirados Árabes Unidos e líder da equipe de especialistas da Intosai, Harib Alamimi, apresentou o guia e comentou a experiência bem-sucedida com o piloto na América Latina. “A publicação foi testada e está pronta para impactar positivamente as instituições de todo o mundo”, disse.

Nessa edição, estiveram presentes representantes de 147 países e de 30 instituições parceiras. Foi, sem dúvidas, uma grande oportunidade de compartilhar experiências, discutir problemas e aprovar resoluções e recomendações a fim de melhorar a responsabilidade de governos ao redor do mundo.

Paralelamente ao Incosai, aconteceu o Fórum Internacional de Auditoria Governamental.

FÓRUM INTERNACIONAL DE AUDITORIA GOVERNAMENTAL - EDIÇÃO MUSEU DO AMANHÃ



O Fórum Internacional de Auditoria Governamental – Edição Museu do Amanhã foi um evento paralelo acadêmico realizado no Rio de Janeiro, de 7 a 10 de novembro de 2022. O evento, que



integrou a agenda do XXIV Incosai e foi organizado pela Editora Fórum com apoio técnico do Tribunal de Contas da União (TCU), contou com a participação de 52 palestrantes de 25 países.

No dia 7/11/22, o **presidente em exercício do TCU, Ministro Bruno Dantas**, fez abertura do Fórum Internacional de Auditoria Governamental (FIAG), que reuniu 196 Instituições Superiores de Controle (ISC) e especialistas da academia.

O encontro, realizado inteiramente no formato presencial para criar mais sinergia entre os participantes, teve como principais objetivos estimular o engajamento acadêmico nas discussões em torno de temas de interesse das Instituições Superiores de Controle, e produzir artigos científicos e pesquisas em áreas de interesse dessas instituições.

Durante os três dias de evento, o Fórum foi palco para discussão de temas relevantes no contexto mundial, como a erradicação da pobreza, a eliminação da fome no mundo, a igualdade de gênero, a responsabilidade fiscal e a prevenção da fraude e da corrupção.

Segundo o ministro Bruno Dantas,

“todos os temas abordados no fórum estão intimamente ligados aos interesses da sociedade, pois a razão de existir das instituições de controle é exatamente contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública, em temas de interesse de cada país e de interesse mundial”.

O ministro também destacou que a aproximação com especialistas da academia e com organismos de diversos setores da sociedade vai contribuir para ampliar o debate e levar ao aprimoramento das atividades de controle governamental. “Espero que as instituições participantes, ao colaborarem com sua *expertise* para o aperfeiçoamento da auditoria governamental, sejam também beneficiadas com a troca de experiências e saibam que têm as instituições de controle à disposição para trabalharem juntas”, frisou Dantas.

Ao longo de todo o evento foram debatidos os seguintes temas:

- **Tema 1** Como as Instituições Superiores de Controle podem contribuir para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentáveis 1 e 2: erradicação da pobreza, eliminação da fome no mundo?
- **Tema 2** Como as Instituições Superiores de Controle podem contribuir para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentáveis 5: igualdade de gênero?
- **Tema 3** O papel das Instituições Superiores de Controle quanto à responsabilidade fiscal e ao endividamento público.
- **Tema 4** O papel das Instituições Superiores de Controle no desenvolvimento da infraestrutura e ambiente de negócios.



- **Tema 5** Independência das Instituições Superiores de Controle e a Participação cidadã no Controle Externo.
- **Tema 6** Transformação digital: Governos e Instituições Superiores de Controle.
- **Tema 7** O trabalho das Instituições Superiores de Controle na prevenção à fraude e à corrupção.

O presidente da Fórum, Luís Cláudio Rodrigues, encerrou o evento ressaltando a relevância do FIAG.

“O encontro foi um fórum do amanhã. Nós realizamos sonhos e procuramos construir, em parceria com nossos clientes, um legado de conhecimento que melhora o mundo. E foi isso que fizemos durante esses três dias de FIAG”, comemorou Rodrigues.



Jurisprudência Comentada

- Ministro Jorge Oliveira

INTEGRALIZAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS EM FUNDOS DE INVESTIMENTO NÃO CONFIGURA DESPESA OU RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Acórdão: 1771/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, TC: 044.220/2021-9, Sessão de 21/9/22. Unidades técnicas: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin)

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou, dia 3 de agosto, consulta formulada pelo ministro da Economia, Paulo Guedes, sobre a integralização de imóveis públicos em cotas de fundos de investimento imobiliário (FII). O questionamento dizia respeito especificamente à necessidade de a transação configurar (ou não) como despesa ou receita orçamentária.

O ministro Jorge Oliveira, relator do processo, destacou a importância do tema: o desafio de gerir o patrimônio imobiliário da União requer competência e criatividade. São mais de 700 mil imóveis, no valor aproximado de R\$ 1,34 trilhão. Parte desse vasto conjunto é formada por terrenos, prédios e unidades habitacionais que, um dia, foram úteis à administração, mas já não despertam interesse, consumindo vultosos recursos públicos em contratos de vigilância e manutenção ou ficando à mercê de invasões e depredações.

Uma das estratégias do Governo Federal para enfrentar a situação é a constituição de fundos de financiamento imobiliário, de natureza privada, mediante a integralização de imóveis da União. Dessa forma, a gestão dos imóveis é transferida para especialistas, que poderão dispor deles da forma que for mais conveniente: venda para terceiros, reforma, edificação ou locação. Em troca, a União recebe cotas dos fundos, beneficiando-se dos seus resultados.

Após discussão, os ministros concluíram que a integralização de imóveis em cotas de fundos de investimento imobiliário é uma espécie de transação que não requer nem dotação e execução orçamentária, nem previsão e reconhecimento de receita orçamentária. O colegiado destacou, no entanto, a necessidade de a integralização constar na Lei Orçamentária Anual quando houver aporte de recursos financeiros. Além disso, no recebimento dos rendimentos pagos pelo fundo e na realização ou vencimento das cotas de participação pertencentes à União, deve haver o registro da receita orçamentária.

O Ministério da Economia também deve garantir a transparência da transação, por meio do registro em contas patrimoniais específicas e da disponibilização de informações nos balanços da União.



O VALOR INSIGNIFICANTE DE PARCELA INCLUÍDA IRREGULARMENTE EM ATO DE CONCESSÃO DE APOSENTADORIA OU PENSÃO PODE ENSEJAR, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, O JULGAMENTO PELA LEGALIDADE DO ATO, COM O DEVIDO REGISTRO, EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA ECONOMICIDADE, DESDE QUE ADOTADA MEDIDA PARA A REGULARIZAÇÃO FINANCEIRA DA FALHA.

Acórdão: 9438/2021-TCU-Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, TC: 018.919/2021-9, Sessão de 13/7/21. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).

Na sessão plenária de 13 de julho de 2021, em processo relatado pelo ministro Jorge Oliveira, o TCU apreciou ato inicial de aposentadoria de servidora inativa da Universidade Federal do Paraná.

O Tribunal constatou a existência de parcela remuneratória irregular no ato de aposentadoria sob exame. Embora inicialmente legítimo o pagamento, com o objetivo de evitar decesso remuneratório, a fração deveria ter sido absorvida por futuros reajustes de vencimentos, situação verificada no caso examinado em razão de estruturas remuneratórias supervenientes à concessão.

A despeito da incontroversa irregularidade, a rubrica irregular era de apenas R\$ 8,69. Diante disso, seguindo proposta do relator, o Tribunal considerou que, em atenção aos princípios da razoabilidade, da eficiência, da economicidade e do custo-benefício do controle, o ato de aposentadoria poderia ser considerado legal. Prevaleceu o entendimento de que, em razão do baixo valor da parcela impugnada, quando os custos envolvidos com a emissão de novo ato pela unidade de origem e com seu processamento e julgamento por esta Corte de Contas superarem os benefícios esperados, o ato pode ser considerado legal, sem prejuízo de a Corte determinar à unidade de origem a adoção de providências para regularização da impropriedade.

Ao defender esse entendimento, o voto do relator lembrou outros dois precedentes aplicáveis ao caso, Acórdão 3360/2010-TCU-Plenário (Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho) e 12.704/2019 - 2ª Câmara (Relatora Ministra Ana Arraes), oportunidades em que, diante de quadro similar, optou-se, excepcionalmente, por considerar o ato legal, ordenar seu registro e apenas determinar à unidade de origem a adoção de medidas para regularização da impropriedade apontada.

Tais precedentes se multiplicam na jurisprudência atual do TCU, especialmente após o voto relatado pelo ministro Jorge Oliveira aqui referido, cabendo citar: Acórdão 6091/2022 - Primeira Câmara (Relator Ministro Jorge Oliveira), Acórdão 3297/2022 - Primeira Câmara (Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), Acórdão 5244/2022 - Primeira Câmara (Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) e Acórdão 2878/2022 - Segunda Câmara (Relator Ministro Antônio Anastasia), entre vários outros.



- Ministro Vital do Rêgo

BASE DE DADOS ÚNICA PARA IDENTIFICAÇÃO CIVIL NACIONAL PODE NÃO INCLUIR TRÊS MILHÕES DE BRASILEIROS

Acórdão: 1.453/2022-TCU-Plenário, Relator Ministro Vital do Rêgo, TC: 027.957/2021-7, Sessão de 22/6/2022. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação.

O Tribunal de Contas da União (TCU) fez acompanhamento da implementação da Identificação Civil Nacional (ICN), prevista na Lei 13.444/2017, para o reconhecimento dos brasileiros. A ICN possibilitará o acesso do cidadão a serviços públicos e privados prestados na forma digital.

Gestada por anos, finalmente, em 2017, mediante a Lei 13.444, a iniciativa da ICN foi materializada no cenário nacional, tratada como política pública, com a especificação de atribuições para os diversos níveis de atuação.

A base de dados do ICN (BDICN) será uma base de dados única a ser formada a partir do cadastro de eleitores da Justiça Eleitoral e das bases de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC) Nacional e do Cadastro de Pessoa Física (CPF). Também farão parte da BDICN outras informações e bases de dados complementares, a exemplo daquelas mantidas pelos institutos de identificação dos estados e do Distrito Federal.

A implantação da ICN deve propiciar, entre outros, os seguintes impactos positivos: i) aumento da segurança de dados sensíveis do brasileiro; ii) diminuição de fraudes em programas governamentais, em instituições privadas, em entidades de classes e na identificação do cidadão; iii) apoio na identificação de cidadãos sem identidade conhecida/confirmada; iv) diminuição de custos para o cidadão e para os gestores públicos e privados; e v) integração de serviços públicos digitais.

A auditoria constatou risco de não mapeamento de pessoas vulneráveis com vistas a incluir suas informações na base de dados da ICN, para que eles também tenham acesso aos benefícios da iniciativa. Um dos maiores desafios da implementação da ICN é garantir a inclusão social de mais de três milhões de brasileiros que não possuem certidão de nascimento, trazendo suas informações biográficas e biométricas para a base de dados. Para o relator do processo, ministro Vital do Rêgo, “salta aos olhos a constatação da equipe do TCU de que não foi detectada medida alguma, entre aquelas planejadas para a implementação da ICN, para mapear e incluir as informações desses brasileiros na BDICN”.

O trabalho também verificou risco relacionado ao atual modelo de financiamento da iniciativa da ICN, devido à forte dependência em relação a recursos orçamentários do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Em épocas de eleições, o risco de que os recursos orçamentários da Justiça



Eleitoral alocados para a iniciativa da ICN sofram significativas reduções existe e, para o TCU, é preocupante, por poder comprometer sua efetiva implementação.

Na opinião do ministro-relator, “a aprovação do PL 3.228/2021 que tramita no Congresso Nacional e que altera a vinculação do FICN do TSE para o Poder Executivo é medida urgente e necessária para não comprometer a implementação da ICN”.

Outro risco identificado foi o não estabelecimento de processos para assegurar a atualização contínua da BDICN a partir das bases de dados originais, o que pode gerar a desatualização das informações constantes na base de dados da ICN e a ocorrência de falhas nas consultas aos seus dados biográficos.

O relator ainda destacou que, “o presente trabalho coloca o TCU como efetivo parceiro nesse importante processo de implementação da ICN”. Com essa iniciativa, como seria de praxe, não se buscou a identificação de eventuais irregularidades ou inconformidades, mas foi adotada uma postura de identificação conjunta de problemas e riscos, com a busca de solução em parceria com os gestores. Em consequência dos trabalhos, o Tribunal, na sessão de 22/6/2022, determinou ao TSE, mediante o Acórdão: 1.453/2022-TCU-Plenário, que, no prazo de trinta dias, passe a enviar, trimestralmente, relatório resumido de andamento do cronograma de implantação do programa ICN.

TCU REALIZA AÇÃO INOVADORA AO FISCALIZAR A TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS POR MEIO DE FORÇA-TAREFA CIDADÃ, PARCERIA ENTRE ÓRGÃOS DE CONTROLE, GESTORES MUNICIPAIS E ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL

Acórdão: 2.050/2022-TCU-Plenário. Relator Ministro Vital do Rêgo, TC 042.989/2021-3, Sessão de 14/9/2022. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou, em parceria com a Força-Tarefa Cidadã, fiscalização de transparência da gestão em 2.376 municípios. A ação contou com a participação de 150 voluntários da sociedade, os quais receberam capacitação e orientação dos órgãos de controle.

Trata-se de ação colaborativa entre as Redes de Controle da Gestão Pública, a sociedade civil organizada e os gestores públicos municipais, visando contribuir para a transparência e para o cumprimento dos aspectos legais a ela relacionados em prol da correta aplicação dos recursos públicos.

A fiscalização envolveu aspectos de transparência ativa e passiva. Quanto à transparência ativa, a estratégia contemplou duas etapas: a primeira verificou aspectos gerais e a segunda



analisou informações específicas de contratos selecionados. Já com relação à transparência passiva, os principais aspectos de avaliação se deram sobre as formas de realização dos pedidos de acesso à informação e sobre a efetividade no seu atendimento pelas prefeituras.

A auditoria constatou que há ainda elevado contingente de municípios que não atinge sequer os níveis mínimos de transparência. Entre as cidades avaliadas, 66% não possuíam uma ferramenta adequada para promover a divulgação de informações, visto que muitos portais não oferecem informações sobre licitações ou contratos, mas apenas divulgam notícias já veiculadas na imprensa sobre a municipalidade.

Na segunda-etapa, foram avaliados portais de 236 municípios com mais de 50 mil habitantes com relação à divulgação dos detalhes de uma contratação de obra pública e de uma dispensa de licitação. O exame constatou que mais da metade dos municípios avaliados não disponibiliza documentos ou informações específicas sobre suas obras públicas e/ou dispensa de licitações em saúde. Com isso, não é possível fazer consulta de informações básicas, como valores, períodos de execução, empresas contratadas, objeto, empenhos e pagamentos realizados.

Para o relator do processo, ministro Vital do Rêgo, “não há dúvida de que a não disponibilização dessas informações obstaculiza, e muito, o efetivo acompanhamento da atuação estatal por parte da sociedade”.

O trabalho, apreciado em 14/9/22 por intermédio do Acórdão 2050/2022-TCU-Plenário, concluiu que, embora existam diversas iniciativas para promoção da transparência pública, ela ainda está em caráter incipiente, havendo necessidade de agenda prioritária e específica para adoção de medidas que fomentem a melhoria do quadro observado.

Em sua manifestação, o ministro-relator destacou: “quero louvar a iniciativa conduzida por meio da Força-Tarefa Cidadã. A realização da presente fiscalização mostra que a aproximação entre a sociedade e os organismos do Estado não somente é possível, como absolutamente desejável, permitindo que o controle sobre os escassos recursos públicos seja feito de forma mais ampla e sob o escrutínio ativo de representantes da sociedade”.

A terceira fase dessa ação prevê a autuação de ações de controle formais a partir das informações obtidas nas etapas anteriores. Para tanto, foi constituída amostra de municípios de oito estados que serão fiscalizados pelos auditores do Tribunal.



ADERÊNCIA DAS AUDITORIAS FINANCEIRAS DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE: UM ESTUDO COMPARATIVO DAS METODOLOGIAS ENTRE BRASIL, ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO E AUSTRÁLIA

*Financial audit adherence of Superior Audit Institutions:
a comparative study of methodologies between Brazil, United States,
United Kingdom and Australia*

Lucas Oliveira Gomes Ferreira

Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU); Professor Adjunto Universidade de Brasília (UnB); Doutor Ciências Contábeis UnB (2017-2021); Mestre Ciências Contábeis UnB (2011-2012); Graduado Ciências Contábeis UnB (2006-2009). E-mail: gomesf@tcu.gov.br

Priscila da Costa Mesquita Aragão

Graduada Ciências Contábeis UnB (2013-2017). E-mail: pripiaragao@gmail.com

RESUMO

O controle externo é um instrumento essencial para garantir um funcionamento eficiente e transparente na Administração Pública. Lima (2011) afirma que o mérito do controle externo se deve ao fato de esse ser exercido de forma independente por outro poder, diferente daquele responsável pela execução das atividades administrativas suscetíveis ao controle. O presente estudo tem por objetivo verificar a aderência das auditorias financeiras realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) aos padrões e requisitos internacionais. A construção do conhecimento com foco no alcance desse objetivo é desenvolvida nas seguintes etapas: apresentação geral das características dos membros da Organização das Instituições Superiores de Controle (Intosai); comparação entre a auditoria financeira do TCU, a do General Accounting Office (GAO), a do National Audit Office (NAO) e a do Australian National Audit Office (ANAO); e avaliação quanto à aderência das auditorias financeiras do TCU desempenhadas em conformidade com a própria estratégia de fortalecimento aos padrões internacionais, estabelecida no Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário. O método



utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental de cunho exploratório, por meio de pesquisas consultadas, principalmente, em artigos científicos e nos portais eletrônicos das instituições superiores de controle (ISC) no período de 2015 a 2020. Os resultados mostram que os membros da Intosai, em sua maioria, não fazem as três auditorias principais estabelecidas nas normas internacionais. Na comparação com as outras ISC, o TCU ainda se encontra aquém do esperado quanto às auditorias financeiras já finalizadas. Além disso, as auditorias financeiras realizadas pelo TCU ainda não são totalmente aderentes aos padrões internacionais, apesar dos esforços com a estratégia de fortalecimento desde 2014.

Palavras-chave: controle externo; Instituições Superiores de Controle; auditoria financeira; padrões internacionais.

ABSTRACT

The external control is an essential tool to ensure efficient and transparent functioning in public administration around the world. Lima (2011) states that the merit of external control is because it is performed independently by another power, different from that responsible for carrying out the administrative activities susceptible to control. The present study aims to verify the financial audits performed by the TCU to international standards and requirements. Being the construction of knowledge focused on achieving the goal made in the following stages: a general presentation of the characteristics of the members of Intosai; a comparison between the financial audit of the Tribunal de Contas da União (TCU), General Accounting Office (GAO), National Audit (NAO) and Australian National Audit Office (ANAO); and an assessment as to the adherence of the TCU's financial audits conducted in accordance with its own strengthening strategy established in Judgment 3.608/2014 to international standards. The method used was the bibliographic and documentary research of an exploratory nature, through research carried out mainly in scientific papers and in the ISC electronic portals from 2015 to 2020. The results show that Intosai members mostly do not do the three main audits set out in international standards. In comparison with the other supreme audit institutions (SAI), the TCU still lags the expected financial audits. In addition, the financial audits conducted by TCU are not yet fully compliant with international standards, despite efforts with the strengthening strategy since 2014.

Keywords: external control. Supreme Audit Institutions; financial audit; international standards.

1. INTRODUÇÃO

O controle externo é um mecanismo de suma importância para que haja um bom funcionamento da administração pública. Lima (2011) destaca que a função de controle externo data de tempos remotos e que a sua importância emana principalmente do fato de ser realizado, de forma independente, por outro poder, diferente daquele responsável pela execução das atividades administrativas suscetíveis de controle. O desenvolvimento do controle externo foi então fundamental para a evolução da administração pública e de suas instituições.



O desenvolvimento das Instituições Superiores de Controle (ISC), órgão responsável pelo controle externo na maioria dos países, se dá nesse contexto de aprimoramento do controle externo. Castaldelli Júnior e Aquino (2011) ressaltam que essas instituições têm como sua principal função a verificação da aplicação de recursos públicos, como se fossem verdadeiros “cães de guarda”.

A Organização das Instituições Superiores de Controle (Intosai) é uma organização autônoma, independente e internacionalmente reconhecida, com 194 membros, que orienta e conduz seus países-membros em direção a uma boa auditoria externa a partir da divulgação das suas normas – Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (Issai). As Issai, conjuntamente com as declarações de Lima (1997) e do México (2007), estabelecem diversos aspectos a serem seguidos pelas ISC (INTOSAI, 1997, 2019).

Nesse contexto, o controle externo no mundo é tradicionalmente desempenhado por meio de dois sistemas: os Tribunais/Corte de Contas ou as Controladorias/Auditorias-Gerais. Apesar da existência dos dois sistemas, a maior parte dos países optam por utilizar o sistema de Controladoria/Auditoria-Geral para conduzir o controle externo (BARRETO, 2004 apud LIMA, 2011).

Com a globalização e modernização das economias mundiais, a preocupação dos países em possuir demonstrações contábeis transparentes e corretas aumentou de forma significativa, visto que investidores e outros usuários das informações contábeis buscam exatamente isso para subsidiar as tomadas de decisão. Oliveira e Dutra (2014) reforçam que, após a crise econômica e financeira global, os governos de países mais afetados tomaram diversas ações como resposta, uma delas com relação à melhora nas garantias de qualidade das demonstrações financeiras, proporcionada principalmente pelas auditorias financeiras realizadas pelas ISC.

No Brasil, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do TCU, como previsto na Constituição de 1988 (CF/88), que é membro da Intosai. Apesar disso, o relatório *Public Financial Management Performance* (Pefa, 2009) informa que o TCU não emite um parecer de auditoria que determina se as demonstrações financeiras das demonstrações consolidadas do governo apresentam uma imagem verdadeira e fiel de eventos financeiros.

Por sua vez, o TCU, visando fortalecer seu compromisso institucional de fazer auditorias financeiras de qualidade, estabeleceu uma estratégia de fortalecimento da auditoria financeira por meio do Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz. Houve, assim, um comprometimento expresso para garantir um alto nível de segurança na emissão de opinião de auditoria sobre a credibilidade nas demonstrações do Balanço Geral da União (BGU), e para realizar uma ampliação gradual da quantidade de demonstrações financeiras auditadas no período de 2015 a 2026.

A avaliação da *performance* das ISC é de grande importância e já foi estudada por diversos autores, como Brown (2002), Oliveira e Dutra (2014), Dutra e Champomier (2014), Castaldelli Júnior e Aquino (2011). Dada a relevância do tema, o presente estudo tem por objetivo verificar a aderência das auditorias financeiras realizadas pelo TCU aos padrões e requisitos



internacionais. A construção do conhecimento com foco no alcance desse objetivo é desenvolvida nas seguintes etapas: apresentação geral das características dos membros da Intosai; comparação entre a auditoria financeira do TCU, a do *General Accounting Office* (GAO), a do *National Audit Office* (NAO) e a do *Australian National Audit Office* (ANAO); e avaliação quanto à aderência das auditorias do TCU realizadas em conformidade com a sua própria estratégia de fortalecimento aos padrões internacionais, estabelecida no Acórdão nº 3.608/2014-TCU-Plenário.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O conceito de controle decorre de tempos remotos e Lima (2011) relata que há evidências da atuação do controle de riquezas e territórios nas organizações dos faraós no antigo Egito, dos hindus, dos chineses, dos sumérios, chegando aos gregos, que perpetuaram a ideia com a obra “Política” de Aristóteles, a qual trazia noções de controle a partir da prestação de contas em relação aos recursos públicos.

Nascimento (2005) afirma que, desde então, os sistemas de controle só foram aprimorados e fundamentados, tornando-se, na modernidade, mecanismos fundamentais para movimentar e sustentar a máquina pública.

Quanto à posição do órgão controlador, o controle externo é aquele feito por órgão que não seja o que cometeu o ato ou procedimento administrativo, como o realizado pelo TCU, pelo Poder Judiciário e pelo Legislativo. Controle interno, por sua vez, é aquele feito pelo próprio órgão ou outro da mesma administração que examina o mérito dos atos, com um reexame sobre sua conveniência, mediando as ações administrativas e os pressupostos legais (NASCIMENTO, 2005).

Segundo Meirelles (1997 apud LIMA, 2011), controle externo é o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado e também visa comprovar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento. A CF/88, em seu artigo 71, destaca que o controle externo, função do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU, e atribui diversas funções que esse deverá exercer nesse papel.

Lima (2011) afirma que o controle externo, realizado conforme atribuições da Constituição, é um requisito fundamental do regime democrático, devendo, assim, ser um eficaz instrumento da cidadania e contribuir com o aperfeiçoamento da gestão pública.

No Brasil, os controles na esfera administrativa foram revolucionados após as previsões legais que os conduziram. Serra e Carneiro (2011) ressaltam que o sistema de controle da Administração Pública obteve diversos avanços desde a CF/88 e consignou vários dispositivos que aprimoraram os controles interno e externo. Assim como é prevista pela CF/88 no Brasil, a função de controle externo é regulamentada e exercida em todo o mundo. Almeida (2013) resalta que o controle externo é um mecanismo de fiscalização existente em todos os Estados soberanos do mundo.



Os Tribunais/Cortes de Contas e as Controladorias/Auditorias-Gerais são os dois grandes sistemas de controle externo mais utilizados no mundo. Lima (2011) salienta que, a princípio, as Cortes de Contas destacaram mais aspectos relacionados à legalidade, enquanto as Controladorias/Auditorias-Gerais conduziam a sua atuação dando ênfase ao desempenho dos auditados. Atualmente, os dois sistemas focam o desempenho, além da legalidade. Lima (2011) estabelece as principais diferenças entre Cortes de Contas e Controladorias/Auditorias-Gerais, conforme a tabela a seguir.

Tabela 1. Comparação Cortes x Controladorias

| Cortes de Contas | Controladorias/Auditorias-Gerais |
|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Decisões colegiadas | Decisões monocráticas |
| Poder sancionatório | Recomendações sem caráter coercitivo |
| Mandatos ou Vitaliciedade dos Membros | Mandatos dos titulares |
| Função fiscalizadora e jurisdicional | Função fiscalizadora |

Fonte: Lima (2011).

O autor ressalta que o sistema de Corte de Contas possui caráter mais formal e legalista pelo fato de ter como características marcantes um caráter colegiado nas decisões e poder obrigante de impor sanções. Por outro lado, o sistema de Controladoria/Auditoria-Geral possui um caráter mais opinativo e consultivo, não tendo características do poder coercitivo, mas a possibilidade de se manifestar por meio de pareceres e recomendações feitas pelo Controlador ou Auditor-Geral.

Apesar de os países possuírem liberdade de decisão acerca de como devem regulamentar os respectivos controles externos, existem instituições mundialmente reconhecidas que auxiliam e buscam dar direcionamento, normatizações e instruções sobre como conduzir o controle externo. A principal entidade com esse objetivo é a Intosai, organização independente e externa, que fornece um quadro institucionalizado para que as instituições de auditoria supremas promovam o desenvolvimento e melhorem a auditoria em todo o mundo. Além disso, ela visa também aumentar a capacidade profissional, a posição e a influência das ISC nos respectivos países (INTOSAI, 1997).

Cornelia (2012) afirma que ISC dos estados democráticos do mundo moderno, seguindo o direcionamento da Intosai, são instituições estatais fundamentais, que possuem independência institucional, estabilidade e atividades materializadas em relatórios cujo formato e apresentação evoluíram no tempo, atendendo a adesão às Issai. Além disso, os principais objetivos da atividade dessas ISC são a utilização dos recursos públicos e privados do Estado de forma eficiente e eficaz, mantendo sempre a legalidade e regularidade desse uso.

Castaldelli Júnior e Aquino (2011) afirmam que as orientações da Intosai não possuem caráter legal coercitivo, porém podem ser consideradas como *benchmarking* para as organizações



de fiscalização. Os autores relatam ainda a respeito das duas declarações emitidas pela Intosai, que contribuíram de forma significativa para aumentar a qualidade do controle externo no mundo. São elas: a declaração de Lima (*Lima Declaration*), emitida em 1977, que enfatiza a importância de ocorrer uma divulgação anual de desempenho pelas ISC na apresentação de informações aos seus parlamentos, de forma clara, coesa e objetiva, mas limitada ao essencial, além da relevância de sua independência; e a declaração do México (*Mexico Declaration on SAI Independence*), em 2007, que aumentou o dever das ISC em passar informações acerca do seu trabalho, além de divulgar seus resultados ao parlamento.

Seguindo a mesma direção, a *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) tem como objetivo a promoção de políticas que melhorem o bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo, gerenciando, para isso, um fórum no qual os governos podem trabalhar em conjunto para compartilhar experiências e buscar soluções para problemas comuns (OCDE, 2017).

Oliveira e Dutra (2014) ressaltam que, ante aos riscos sociais e econômicos relacionados à perda de confiabilidade dos governos, as ISC têm se preocupado cada vez mais em realizar fiscalizações voltadas a fornecer segurança tanto à população quanto aos governantes. Instituições como a Intosai e OCDE, visam, sobretudo, conduzir as ISC de modo a minimizar essa perda de confiança.

A Intosai, de acordo com o seu portal eletrônico, foi fundada em 1953 pelo presidente da ISC de Cuba, na época Emilio Fernandez Camus, com 34 países-membros. Atualmente, possui 194 membros de plenos direitos e 5 membros associados, constando na sua lista de membros o total de 191 países. Além disso, há três níveis de normas denominadas Issai, abrangendo diversos requisitos referentes ao controle externo (INTOSAI, 2021).

As Issai buscam, sobretudo, estabelecer padrões com reconhecimento internacional a serem seguidos pelas ISC. A Issai 100 aponta que as auditorias do setor público podem ser classificadas em um ou mais de três tipos, sendo as principais a auditoria de demonstrações financeiras, a auditoria de conformidade e a auditoria operacional. A auditoria financeira foca determinar se a informação financeira de uma entidade é apresentada em conformidade com a estrutura de relatório financeiro e o marco regulatório aplicável. A auditoria operacional enfoca determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento. Por sua vez, a auditoria de conformidade foca determinar se um particular objeto está em conformidade com normas identificadas como critérios (ISSAI 100, item 22).

Considerando que o objeto do presente estudo é auditoria financeira, de acordo com a Issai 200, o propósito da auditoria financeira é aumentar o grau de confiança nas demonstrações por parte dos usuários. A princípio, a auditoria financeira se desenvolveu nos setores privados, na intenção de garantir a credibilidade de suas informações. Com o passar do tempo, esse tipo de auditoria foi sendo gradualmente introduzida no setor público, dada a necessidade de garantias e confiabilidade também nesse setor (DUTRA, CHAMPOMIER, 2014).



Dantas *et al* (2010) relatam de que forma se deu o processo de normatização contábil no mundo e como a desconfiança por parte dos usuários causada, principalmente após a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, contribuiu de forma significativa nesse processo. Pode-se dizer que a preocupação com uma auditoria financeira de qualidade decorre, também, desses acontecimentos, que foram fundamentais para o que se tem hoje em questão de normatização.

No Brasil, a auditoria financeira é considerada antiga, a própria CF/88 estabelece, em seu artigo 71, que o controle externo deve realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas respectivas unidades administrativas. O processo de adoção das normas internacionais, porém, é recente, iniciando-se somente após a publicação das Diretrizes de Auditoria Financeira pela Intosai, em novembro de 2010 (DUTRA; CHAMPOMIER, 2014).

De acordo com o TCU, a auditoria financeira é um importante mecanismo de fiscalização para uma verificação independente e confiável das demonstrações financeiras emitidas pelas entidades públicas, considerando sempre o amparo da transparência e da prestação de contas. Oliveira e Dutra (2014) ressaltam que a auditoria financeira é um fundamental mecanismo a ser utilizado pelas ISC a fim de medir a credibilidade das contas públicas.

É importante ressaltar que, apesar de as auditorias financeiras conduzidas de acordo com as normas internacionais serem trabalhos de asseguarção razoável, existe também a figura do trabalho de asseguarção limitada ou revisão, que são trabalhos considerados limitados em comparação com os que são necessários para obter asseguarção razoável, visto que não garantem um nível alto de asseguarção e expressam uma conclusão de forma negativa por parte dos auditores (ISSAI 100).

O processo de auditoria financeira consiste, resumidamente, em três fases, iniciando-se com o planejamento, seguido da execução, à qual se segue o relatório. Apesar de a fase de planejamento ser a primeira, o planejamento deve ocorrer durante toda a execução da auditoria (TCU, 2016). O planejamento de auditoria inclui fases como o entendimento da entidade auditada e a avaliação dos riscos.

A fase de relatório é de muita relevância, visto que o relatório é o produto elaborado pelos auditores sobre informações das partes responsáveis e que fica à disposição dos usuários, sendo composto principalmente pela opinião do auditor. Quando o auditor concluir que as demonstrações financeiras são elaboradas, em todos os aspectos relevantes e conforme com referencial financeiro aplicável, ele deve emitir uma opinião não modificada (ISSAI 200). Quando ele não chega a essa conclusão, ele deve expressar uma opinião modificada. A Issai 1705 relata quais são as modificações da opinião no relatório do auditor, conforme tabela a seguir.



Tabela 2. Modificação da opinião do auditor

| Natureza da Modificação | Julgamento do Auditor sobre a Presença de Distorções | |
|--|--|------------------------|
| | Material, mas não disseminada | Material e disseminada |
| Demonstrações Financeiras Materialmente Equivocadas | Opinião com Ressalva | Opinião Adversa |
| Incapacidade de obter evidência de auditoria adequada e suficiente | Opinião com Ressalva | Abstenção de Opinião |

Fonte: ISSAI 1705, item A1.

Adicionalmente, a Issai 1706 trata do parágrafo de ênfase ou de outros assuntos do relatório do auditor. Essa é uma comunicação adicional que o auditor poderá incluir no relatório quando considerar necessário. A norma afirma que a ocorrência desse parágrafo pode ser para chamar a atenção dos usuários para matérias apresentadas ou divulgadas nas demonstrações que são fundamentais para a compreensão dos usuários das demonstrações financeiras. Ainda é útil para chamar a atenção dos usuários para quaisquer assuntos diferentes dos apresentados ou divulgados no relatório que sejam relevantes para o entendimento dos usuários da auditoria (ISSAI 1706).

De acordo com o Manual de Auditoria Financeira do TCU, o parágrafo de ênfase é um parágrafo inserido no relatório de auditoria referente a um assunto já apresentado ou divulgado nas demonstrações financeiras e de forma correta e que, para o julgamento do auditor, tem relevância e é fundamental para o entendimento pelos usuários das demonstrações financeiras (TCU, 2016).

Por sua vez, o parágrafo de outros assuntos é aquele incluído no relatório de auditoria referente a assunto não apresentado ou não divulgado nas demonstrações financeiras e que, para o julgamento do auditor, tem relevância para os usuários entenderem a auditoria, a responsabilidade do auditor ou o relatório de auditoria (TCU, 2016).

2.1 BRASIL

O TCU representa a ISC do Brasil (INTOSAI, 2022) e é reconhecido como sistema de Corte de Contas. É um órgão colegiado e suas decisões são tomadas pelo plenário da corte ou por uma de suas câmaras. Ele é composto por nove Ministros, sendo seis escolhidos pelo Congresso Nacional, dois escolhidos pelo Presidente da República entre os Ministros-substitutos e membros do Ministério Público junto ao TCU; e o último escolhido pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal. A atuação do TCU é prevista na CF/88, principalmente, no art. 71 (BRASIL, 1988).

Para Aguiar (2008), a CF/88 foi um instrumento importante que consolidou o TCU como órgão constitucional autônomo perante o arcabouço político-institucional brasileiro. O autor ressalta



que um dos aspectos institucionais relevantes reforçados a partir da CF/88 é a posição desse órgão em relação aos demais poderes nos planos orçamentário, financeiro e administrativo. Apesar de não se encontrar formalmente inserido em nenhum dos três poderes, o TCU tem uma especial relação com o Congresso Nacional e pode desempenhar suas atribuições constitucionais e definir as próprias políticas de controle.

Essas características – caráter colegiado nas decisões e poder coativo de impor sanções ressaltado por Lima (2011) –, que são típicas de uma corte de contas, reforçam o aspecto mais formal e legalista do TCU. Marcelino, Wassally e Silva (2009) enfatizam ainda a previsão legal pela CF/88, em seu art. 73, de que o TCU seja integrado por nove ministros, com sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, além de que seus ministros possuam prerrogativas, garantias, impedimentos, vencimentos e vantagens iguais aos dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

2.2 REINO UNIDO

A ISC do Reino Unido é o *National Audit Office* (NÃO) (INTOSAI, 2022). Reconhecido como sistema de Controladoria/Auditoria-Geral, o NAO tem a sua independência reconhecida e garantida pela Lei de Responsabilidade Orçamental e a Lei de Auditoria Nacional de 2011, que estabelecem a base estatutária para a governança do NAO. Essas leis modernizaram os arranjos de governança do NAO, protegendo a independência da Controladoria/ Auditoria-Geral em matéria de julgamento de auditoria (NAO, 2017).

Cornelia (2012) afirma que o NAO é uma instituição suprema de auditoria de fundos públicos sem responsabilidade jurisdicional e que tem como objetivo, entre outros, auxiliar a nação a gastar de forma eficiente. A autora afirma também que o Controlador ou Auditor-Geral desempenha papel relevante e tem amplos poderes sobre as finanças, as decisões importantes relacionadas com os objetivos e prioridades da instituição tomadas unilateralmente; sendo as decisões a respeito da previsão de receitas e despesas submetidas ao Ministério das Finanças. Além disso, as estratégias do NAO são feitas em planos de parcelas de 5 anos, que são reforçados constantemente conforme o seu funcionamento.

Marcelino, Wassally e Silva (2009) mencionam ainda que o NAO sistematiza as atividades realizadas por outros órgãos, integrantes do sistema de controle governamental do Reino Unido, que são:

- a. *Audit Commission* (responsável pela auditoria do governo local da Inglaterra e dos serviços de saúde da Inglaterra e do País de Gales);
- b. *Audit Scotland* (responsável pela auditoria do governo da Escócia);
- c. *Wales Audit Office* (relata à Assembleia Nacional a avaliação das contas do País de Gales); e
- d. *Northern Ireland Audit Office* (responsável pela auditoria do governo da Irlanda do Norte).



2.3 ESTADOS UNIDOS

O *Government Accountability Office* (GAO) é a ISC dos Estados Unidos (INTOSAI, 2022). Reconhecido por ser aderente ao sistema de Controladoria/Auditoria-Geral, o GAO é uma agência independente e apartidária, que trabalha para o Congresso. Também chamado de órgão de fiscalização do Congresso, sua principal função é investigar como o governo federal gasta os recursos dos contribuintes (GAO, 2017). O portal reforça ainda que Controlador-Geral do GAO é nomeado pelo Presidente a partir de uma lista de candidatos que o Congresso propõe, e possui mandato de 15 anos.

Marcelino, Wassally e Silva (2009) afirmam que a ênfase das auditorias realizadas pelo GAO está no exame da eficiência e efetividade dos gastos públicos, na investigação de atos impróprios ou ilegais e na avaliação do desempenho dos programas e políticas governamentais. Além disso, o órgão é responsável por editar as Normas de Auditoria Governamental Geralmente Aceitas (Gagas), dispostas no *Government Auditing Standards* que também é conhecido como *Yellow Book*.

2.4 AUSTRÁLIA

A ISC da Austrália é o *Australian National Audit Office* (ANAO) (INTOSAI, 2022). Também reconhecido como uma Controladoria/Auditoria-Geral, o ANAO realiza auditorias de demonstrações financeiras de todas as entidades controladas pelo governo australiano, além de tentar fornecer uma avaliação objetiva nas áreas da administração pública e na prestação de serviços. O ANAO trabalha de maneira construtiva e consultiva e não exerce funções de gestão ou tem um papel executivo (ANAO, 2017).

A Lei de Auditoria-Geral de 1997 estabelece a prestação de serviços de auditoria ao parlamento e às entidades do setor público, além de garantir a independência do auditor-geral perante o parlamento (ANAO, 2017). English e Guthrie (2000) relatam que a Lei de Auditoria-Geral reconhece três tipos principais de auditorias: auditorias de demonstrações financeiras, auditorias de desempenho de agências específicas e auditorias gerais de desempenho que abrangem várias agências do setor público. Além disso, o mandato da Auditoria-Geral engloba todo tipo de atividade empreendida pelo governo federal e permite que o Auditor-Geral realize qualquer tipo de atividade de auditoria que considere justificada.

2.5 ESTRATÉGIA DE FORTALECIMENTO DO TCU E ESTUDOS ANTERIORES

O Acórdão nº 3.608/2014-TCU-Plenário descreve a proposta de estratégia de fortalecimento da auditoria financeira do TCU com o objetivo da convergência aos padrões internacionais de fiscalização governamental que sejam compatíveis com os regulamentos jurídico-institucionais nacionais. O objetivo estratégico da proposta é de aumentar a transparência, a credibilidade e a utilidade das contas públicas.



A estratégia descrita pelo Acórdão é de integrar as competências constitucionais e legais de certificação das contas ordinárias e de governo a fim de emitir opiniões de auditoria com um alto nível de segurança, a princípio, nas demonstrações do BGU.

As metas e plano de ação estabelecidos pelo Acórdão foram uma convergência parcial da estratégia de 2015 a 2020 e uma posterior convergência integral de 2021 a 2026, totalizando um período de doze anos. Oliveira e Dutra (2014) relatam que o TCU, ciente do seu próprio papel institucional, político, econômico e social como uma ISC, assinou em 2011 acordo de doação com o Banco Mundial, que visa ao fortalecimento das auditorias financeiras realizadas nas Contas de Governo, mais conhecidas por auditorias anuais do Balanço Geral da União (BGU). Esse acordo tem por objetivo fomentar as práticas da função auditoria financeira do TCU aos padrões e boas práticas internacionais.

Em resumo, os principais propósitos e objetivos estabelecidos pelo Acórdão nº 3.608/2014-TCU-Plenário são desenvolver a competência constitucional e legal na função auditoria financeira; garantir a liderança e o planejamento integrado de capital humano em auditoria financeira; desenvolver a cultura de qualidade em auditoria financeira por meio da harmonização da estrutura normativa da certificação de contas ordinárias e de governo com os padrões internacionais da Intosai e da definição de uma política de controle de qualidade, incluindo a revisão externa periódica de qualidade por pares; planejar e implementar as auditorias financeiras anuais de contas ordinárias de alto risco fiscal; e fazer análises simplificadas anuais das demonstrações financeiras consolidadas de três ministérios.

Algumas pesquisas recentes serviram de *benchmarking* para o presente estudo. O Cigar (*Comparative International Governmental Accounting Research Network*), por exemplo, reúne pesquisas internacionais comparativas de contabilidade a fim de promover discussões e pesquisas mundiais nesse direcionamento. Brusca e Montesinos (2016) compararam a convergência de implementação de relatórios de desempenho de 17 países e verificaram que não há convergência na prática ou nos resultados em si. Notaram que os fatores institucionais influenciam a implementação do relatório de desempenho, visto que, em muitos países, os governos apresentaram relatórios de desempenho como um mecanismo para controlar as atividades do governo local.

Brusca e Martinez (2015) analisaram a adoção das Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS) em países da União Europeia e América Europeia e concluíram que a comparabilidade e a modernização das informações contábeis são benefícios diretos da implementação das IPSAS, e que tanto os países adotantes quanto os não adotantes estimam esses impactos positivos.

Christiaens *et al.* (2014) examinaram até que ponto as IPSAS são adotadas em governos locais e quais fatores afetam os diferentes níveis de adoção; constataram que a adoção dessas normas está conduzindo os países significativamente para a adoção de um regime de competência na contabilidade, visto que ainda existe um nível de relutância ao uso das IPSAS em países onde outros regimes contábeis são seguidos.



Cohen e Leventis (2013) investigaram as associações entre preços de auditoria e características multidimensionais dos governos locais usando uma amostra de municípios gregos e verificaram que os custos da agência são suficientemente relevantes para explicar o preço da auditoria. Os resultados também sugeriram que as taxas de auditoria são reduzidas quando as equipes de contabilidade interna seguem o regime de competência.

Benito, Brusca e Montesinos (2007) analisaram a adoção das IPSAS em uma amostra de 23 países para governos locais e 21 países para governos centrais e verificaram o nível de convergência. Os resultados mostraram que, embora alguns sistemas de contabilidade estejam muito próximos do modelo das IPSAS, outros são completamente diferentes. Apesar disso, considerou-se essa realidade como um ponto de partida e que, em um futuro próximo, os países podem tender para a convergência às IPSAS.

3. METODOLOGIA

Prodanov e Freitas (2013) propõem algumas classificações para as pesquisas quanto ao tipo (natureza, forma de abordagem do problema e fins da pesquisa) e quanto às características que elas podem ter (procedimentos gerais e tipo de instrumento).

Quanto à natureza, a presente pesquisa é classificada como básica, pois busca fornecer conhecimentos novos para o avanço da ciência, sem necessariamente uma aplicação prática prevista. A forma de abordagem é quantitativa, visto que a pesquisa focou aspectos relacionados ao empirismo, à quantidade, à descrição e à confirmação de informações. E com relação aos fins, é classificada como exploratória, tendo em vista que adotou um planejamento flexível, utilizando um levantamento bibliográfico e exemplos que estimulam a compreensão, além de registrar e descrever as informações observadas sem interferir nelas.

Quanto aos procedimentos, recorreu-se a uma pesquisa bibliográfica, uma vez que, para referenciar e fundamentar o trabalho, realizou-se uma investigação na literatura específica sobre as ISC no mundo e nos manuais internacionais de auditoria, principalmente de auditoria financeira. Trata-se também de estudo documental, já que foram utilizados relatórios de auditoria de determinados países, informações legais dos membros da Intosai contidas em seus portais eletrônicos, entre outros documentos. Com relação aos aspectos gerais e instrumentos utilizados, a pesquisa foi baseada em material já elaborado com fontes bibliográficas e fontes secundárias de dados, constituídos por meio de pesquisas realizadas, principalmente, em artigos científicos e publicações dos portais eletrônicos das ISC no período de 2015 a 2020.

Na verificação das características dos membros da Intosai, foi realizado um mapeamento por meio da lista de países-membros contida no seu *site* oficial. Em seguida, foram coletadas as informações de cada um dos seus 191 membros nos respectivos portais eletrônicos para estabelecer se as ISC organizam o seu controle externo por meio de Tribunal/Corte de Contas ou Controladoria/Auditoria-Geral, e elaborou-se tabela informando quais tipos de auditoria são realizadas, tendo-se em vista os três principais tipos estabelecidos pela Issai 100 (auditoria financeira, operacional e de conformidade).



A escolha das ISC, visando comparação com o TCU, foi feita, a princípio, com cinco outras ISC, sendo duas referentes a países da América Latina (*Tribunal de Cuentas* - Uruguai e *Congreso de La Nación* - Argentina) para uma comparação mais próxima à realidade no Brasil; e com outras três ISC (GAO – Estados Unidos, NAO – Reino Unido, e ANAO - Austrália), com base em pesquisa bibliográfica referente ao que já havia sido pesquisado nesse sentido por autores como Dutra (2011), Oliveira e Dutra (2014), Castaldelli Júnior e Aquino (2011) e Dutra e Champomier (2014). A coleta de dados referentes às ISC da Argentina e do Uruguai não foi viável, sendo, assim, excluídas da amostra. As ISC viáveis e escolhidas para o presente trabalho, conseqüentemente, foram: TCU (Brasil), NAO (Reino Unido), GAO (Estados Unidos) e ANAO (Austrália). Buscaram-se, então, nos respectivos portais eletrônicos de cada ISC, os relatórios de auditoria financeira referente aos anos de 2015 a 2020 e, por fim, com a análise dos dados coletados, foi elaborada a tabela com vistas a obter as seguintes informações:

- Faz auditoria financeira?
- Montante fiscalizado em dólares (\$)?
- Quantidade de auditores?

Para analisar os relatórios de auditoria do BGU, feitos em conformidade com o Acórdão nº 3.608/2014-TCU-Plenário – estratégia de fortalecimento do TCU, coletaram-se no portal eletrônico do TCU os relatórios referentes às auditorias realizadas nas demonstrações financeiras que resultaram nos seguintes acórdãos:

1540/2016-TCU-Plenário, 2464/2016-TCU-Plenário, 1749/2016-TCU-Plenário, 1497/2016-TCU-Plenário, 2523/2016-TCU-Plenário, 288/2018-TCU-Plenário, 2455/2017-TCU-Plenário, 1320/2017-TCU-Plenário, 977/2018-TCU-Plenário, 1322/2018-TCU-Plenário, 1382/2019-TCU-Plenário, 927/2019-TCU-Plenário, 1331/2019-TCU-Plenário, 1461/2020-TCU-Plenário, 1462/2020-TCU-Plenário, 1463/2020-TCU-Plenário, 2687/2021-TCU-Plenário, 1437/2020-TCU-Plenário, 1567/2021-TCU-Plenário, 1153/2021-TCU-Plenário, 1496/2021-TCU-Plenário e 1515/2021-TCU-Plenário. Portanto, nos exercícios posteriores à publicação da estratégia de fortalecimento aos padrões internacionais (Acórdão nº 3.608/2014-TCU-Plenário), foram realizadas 22 auditorias financeiras.

Por fim, elaborou-se tabela com o tipo de asseguarção e o tipo de conclusão que as auditorias tiveram, além de se ter verificado se os relatórios continham parágrafo de ênfase ou outros assuntos.

4. RESULTADOS

A Intosai possui, de acordo com o seu portal (OCDE, 2017), 194 membros de plenos direitos e 5 membros associados, porém a sua lista de membros aderentes contém apenas 191 países.

A partir de análise comparativa entre os países-membros, o primeiro quesito analisado foi sobre que tipo de órgão o país usa como ISC, visto que as regras da Intosai não estabelecem qual tipo de órgão as Instituições Superiores de Controle (ISC) devem utilizar, mas apenas que uma ISC exercerá sua função de auditoria do setor público dentro de um



ordenamento constitucional específico, que lhe garanta suficiente independência e poder discricionário para desempenhar suas atribuições (Issai 200), sendo que o que existe é a identificação de dois principais sistemas (LIMA, 2011).

A análise concentrou-se na seguinte divisão de categorias: “Tribunal/Corte de Contas” e “Controladoria/Auditoria-Geral”, tendo-se constatado que 52 (cinquenta e dois) utilizam como ISC um tribunal/corte de contas e 139 (cento e trinta e nove), uma controladoria ou auditoria-geral. O que se percebe é que a quantidade de controladorias/auditorias-gerais representa mais que o dobro da quantidade de tribunais/cortes de contas.

Um aspecto importante é a existência de uma diferença significativa na quantidade de países que se utiliza de cada categoria específica (Tribunal/ Corte de Contas e Controladoria/ Auditoria-Geral), do que se pode aferir que existe certo desequilíbrio na divisão, visto que há clara preferência dos países em usar o sistema de Controladoria/ Auditoria-Geral, ou seja, a maioria das ISC (72,7%) opta por utilizar um sistema que tem por característica um caráter mais opinativo e consultivo, além de dar mais ênfase ao desempenho dos auditados.

Barreto (2004 apud LIMA, 2011) constatou, à época de sua pesquisa, que, dos 182 filiados à Intosai, 50 adotavam o sistema Tribunal de Contas e 132, o de Controladoria/Auditoria-Geral. Com isso, pode-se afirmar que, apesar de discreto, o aumento de países aderentes no intervalo de tempo de 2004 a 2017 foi com ISC que utilizam o sistema de controladoria/ auditoria-geral, o que reforça a tendência dos países de se utilizarem desse tipo de sistema.

Rocha (2002) serviu-se, em seu estudo, de modelos apresentados no livro de Brown (2002), e analisou também a vinculação institucional de 73 (setenta e três) ISC e concluiu que a maioria das ISC está vinculada ao legislativo. Lima (2011) afirma que, em geral, as Cortes de Contas e as Auditorias-Gerais estão vinculadas ao parlamento, porém existem exceções.

O segundo quesito analisado foi com relação aos tipos de auditoria que cada país- membro faz. A Issai 100 estabelece que os três principais tipos de auditoria são a auditoria financeira, auditoria de conformidade e auditoria operacional. A Tabela 3, a seguir, descreve qual é o comportamento das ISC em relação à realização dessas auditorias de acordo com informações contidas nos respectivos portais eletrônicos.

Tabela 3. Comparação Cortes x Controladorias

| Três principais auditorias propostas pela Issai 100 | Quantidade de ISC |
|---|-------------------|
| Faz as 3 auditorias | 32 |
| Faz alguma das 3 auditorias | 67 |
| Não informa fazer alguma das 3 auditorias | 67 |
| Não possui portal eletrônico | 25 |
| Total de ISC | 191 |

Fonte: o autor.



Analisando-se os portais em geral, a princípio, vê-se que muitos deles são precários e pouco claros em informações relevantes com relação às auditorias. Além disso, a divulgação dos relatórios de auditoria também é bastante defasada, visto que não existe regularidade e celeridade na divulgação (por ano ou por tipo) das auditorias realizadas.

Quanto à realização das auditorias, constatou-se que apenas 32 (trinta e dois) países realizam, integralmente, as três principais auditorias propostas, seguidos de 67 (sessenta e sete), que fazem alguma das três auditorias, e de 25 (vinte e cinco) que não possuem portal eletrônico, impossibilitando a coleta de informações; e de 67 (sessenta e sete) que não informam fazer alguma das três auditorias propostas em seus portais eletrônicos.

Essa constatação é alarmante, visto que a quantidade de países que fazem todas as auditorias representa apenas um sexto do total de países analisados. Apesar de a quantidade de países que não fazem nenhuma auditoria não representar a maior proporção de países, é importante considerar que, na totalidade, existe uma predominância de países que provavelmente não fazem nenhuma das auditorias propostas, já que, em conjunto, a quantidade dos países que não possuem portal e dos que não relatam fazer qualquer uma das três representa a maior proporção da amostra analisada.

A partir da análise comparativa dos anos de 2015 a 2020, com foco na comparação entre as auditorias financeiras das ISC do Reino Unido (NAO), dos Estados Unidos (GAO), da Austrália (ANAO) e do Brasil (TCU), o TCU acompanha o *benchmarking* da Intosai e está sujeito à mesma tecnologia de mensuração que os pares NAO e ANAO (CASTALDELLI JÚNIOR, AQUINO, 2011), conforme a Tabela 4.

Tabela 4. Comparação da Auditoria Financeira entre TCU, GAO, NAO e ANAO

| ISC | Auditoria financeira? | Despesa Total em \$* bilhões | Qtd auditores | Ano |
|------|-----------------------|------------------------------|---------------|------|
| TCU | SIM | \$ 753 | 21 | 2015 |
| NAO | SIM | \$ 89 | 810 | |
| GAO | SIM | \$ 4.248,2 | - | |
| ANAO | SIM | \$322,8 | - | |
| TCU | SIM | \$ 922 | 27 | 2016 |
| NAO | SIM | \$ 74 | 811 | |
| GAO | SIM | \$ 4.515,7 | - | |
| ANAO | SIM | \$334 | - | |
| TCU | SIM | \$ 1.032 | 27 | 2017 |
| NAO | SIM | \$ 86 | 814 | |
| GAO | SIM | \$ 4,609.3 | - | |
| ANAO | SIM | \$372 | - | |



| ISC | Auditoria financeira? | Despesa Total em \$* bilhões | Qtd auditores | Ano |
|------|-----------------------|------------------------------|---------------|------|
| TCU | SIM | \$ 923 | 26 | 2018 |
| NAO | SIM | \$ 74 | 826 | |
| GAO | SIM | \$ 4.808,5 | - | |
| ANAO | SIM | \$ 356,3 | - | |
| TCU | SIM | \$ 822 | 33 | 2019 |
| NAO | SIM | \$ 79 | 843 | |
| GAO | SIM | \$ 5.287,2 | - | |
| ANAO | SIM | \$ 420,95 | 336 | |
| TCU | SIM | \$ 808 | 29 | 2020 |
| NAO | SIM | \$ 117 | 882 | |
| GAO | SIM | \$ 7.197,1 | - | |
| ANAO | SIM | \$ 518,6 | 318 | |

Fonte: o autor.

* Despesa Total em Dólares Americanos, considerando a cotação do último dia útil de dezembro dos seguintes anos, com base nas informações do Banco Central do Brasil (<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>): 1 \$ USD – R\$ BRL - 2015 (R\$ 3,9048), 2016 (R\$ 3,2591), 2017 (R\$ 3,3080), 2018 (R\$ 3,8748), 2019 (R\$ 4,0307) e 2020 (R\$ 5,1967); \$ 1 AUD - \$ USD - 2015 (\$ 0,7303), 2016 (\$ 0,7228), 2017 (\$ 0,7812), 2018 (\$ 0,706), 2019 (\$ 0,7024) e 2020 (\$ 0,7722).

Os quesitos analisados foram direcionados à auditoria financeira. Verificou-se quais ISC fazem auditoria financeira, o montante fiscalizado e a quantidade de auditores.

No primeiro quesito, constataram-se respostas afirmativas para todos os países nos dois períodos. O segundo quesito compara o montante fiscalizado entre os países. É importante ressaltar que, por diversas vezes, a informação comparável não estava presente em todos os relatórios analisados e isso dificultou coleta mais precisa. O verificado nesse quesito é que a diferença em valores é bastante significativa, em função do câmbio das moedas (dólar americano, dólar australiano, libra esterlina e real), bem como da própria atividade governamental em cada país, acompanhada da auditoria das respectivas ISC.

Num panorama geral entre as ISC no período, pode-se afirmar que o montante fiscalizado tendeu a aumentar de um ano para o outro. Já na comparação entre os valores em si, não existe a consideração, por exemplo, do tamanho e da população dos países analisados. Apesar disso, o maior valor apresentado pelo GAO deve-se, provavelmente, ao fato de o câmbio no período estar favorável à moeda americana em relação ao NAO e TCU, bem como à extensão geográfica americana, que conseqüentemente acarreta despesas mais volumosas.

O terceiro quesito dizia respeito à comparação entre a quantidade de auditores em cada ISC, porém não foram encontradas informações hábeis na maioria dos relatórios para alcançar o



objetivo proposto, o que tornou a comparação inviável. O TCU e o NAO foram as únicas ISC que continham a informação para os anos e constatou-se que a quantidade de auditores aumentou de 2015 para 2020. Registra-se que foi considerado o número de auditores que foi especificado no relatório de prestação de contas do presidente da república. Portanto, outros auditores contribuíram indiretamente na realização da auditoria financeira do BGU, porém não foram especificados no relatório final.

Apesar de não existir nenhum direcionamento concreto acerca de como cada ISC deve conduzir suas auditorias para os quesitos analisados, a partir da comparação entre os países, é possível estabelecer certos padrões de cada ISC individualmente e de todas num âmbito geral.

A diferença do TCU perante as outras ISC pode estar associada ao fato de a economia e a estrutura do Brasil serem consideradas inferiores às dos demais países da amostra. O Brasil, apesar de possuir tradição em auditoria financeira, apenas iniciou seu processo de convergência com as normas internacionais em 2010 (DUTRA; CHAMPOMIER, 2014). E isso também pode ter relação com o fato de os dados brasileiros fugirem do padrão dos dados dos demais países.

O estudo de Oliveira e Dutra (2014) avaliou também a *performance* de 21 (vinte e uma) ISC de países com alta renda *per capita* e alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), entre elas o ANAO, o NAO e o GAO, em que todas realizavam auditoria financeira, e sob a premissa de que as ISC desses países conseguiram influenciar o nível de desenvolvimento social e econômico. Constatou-se na pesquisa que, afora algumas exceções, na maioria dos quesitos avaliados, de fato, países mais desenvolvidos fazem uma auditoria financeira mais eficiente, com controles, métodos e procedimentos melhores. Para os autores, o TCU, apesar de não apresentar uma auditoria financeira de excelência ainda, está estruturando uma estratégia de fortalecimento dessa função por meio da adoção de padrões e boas práticas internacionais.

De acordo com o TCU (2018), a auditoria financeira é um importante instrumento de fiscalização para a verificação independente da confiabilidade das demonstrações financeiras divulgadas por entidades públicas, sempre na defesa dos princípios de transparência e prestação de contas. Dutra (2011) comparou as respostas de um questionário de práticas e procedimentos orçamentários da OCDE de 28 (vinte e oito) países desenvolvidos, incluindo o Brasil, levando em consideração as avaliações de instituições internacionais, como os programas Pefa e *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA). O relatório Pefa (2009, p. 59) concluiu que o TCU não emite parecer de auditoria sobre as demonstrações consolidadas do governo para determinar se as demonstrações financeiras apresentam uma imagem verdadeira e fiel de acontecimentos financeiros.

Na avaliação geral do autor, verificou-se que, em menos da metade do questionário, o Brasil apresentou alta ou altíssima aderência e, nas demais questões, “há oportunidades de melhoria para o modelo brasileiro, principalmente para otimizar o desempenho em termos de alocação de recursos” (DUTRA, 2011).

O Acórdão nº 3.608/2014-TCU-Plenário, proposta de estratégia de fortalecimento da auditoria financeira no TCU, trouxe um compromisso do TCU em aumentar o grau de confiança



dos seus relatórios de auditoria e permitir que essas estejam alinhadas com os padrões e as avaliações internacionais. O plano de ação estabelecido pelo TCU consistiu em uma implementação parcial nos anos de 2015 a 2020 e o lançamento de novas estratégias e planos de ação a partir de 2021.

O Tabela 5 descreve as auditorias feitas pelo TCU em cumprimento à estratégia de fortalecimento estabelecida pelo Acórdão nº 3.608/2014-TCU-Plenário e quais foram os seus resultados. Aqui, o esperado para determinar se a auditoria financeira do TCU estava em conformidade com a estratégia de fortalecimento era que os trabalhos fossem de asseguarção razoável e de conclusão sem ressalvas.

Tabela 5. Comparação entre as auditorias do BGU

| Órgão | Acórdão TCU Plenário | Tipo de Asseguarção | Tipo de Conclusão * | Ênfase ou Outros Assuntos** |
|---|----------------------|----------------------|--|-----------------------------|
| Secretaria do Tesouro Nacional | 1540/2016 | Asseguarção limitada | Com ressalva | Sim |
| RFB/PGFN | 2464/2016 | Asseguarção limitada | Com ressalva | Não |
| FRGPS | 1749/2016 | Asseguarção limitada | Com ressalva | Não |
| Dívida Pública Federal | 1497/2016 | *** | *** | *** |
| BGU 2015 | 2523/2016 | Asseguarção Razoável | Opinião com Ressalva | Sim |
| Ministério da Fazenda | 288/2018 | *** | Com ressalva | Sim |
| Ministério do Trabalho e Previdência Social | 2455/2017 | Asseguarção limitada | Com ressalva | Não |
| BGU 2016 | 1320/2017 | Asseguarção Razoável | Opinião com Ressalva | Sim |
| Ministério da Fazenda | 977/2018 | *** | Abstenção de opinião (RFB) e Opinião com Ressalva (PGFN) | Não |
| BGU 2017 | 1322/2018 | Asseguarção Razoável | Opinião com Ressalva | Não |
| Ministério da Economia | 1382/2019 | Asseguarção limitada | Abstenção de opinião | Sim |
| Fundo do Regime Geral de Previdência Social | 927/2019 | Asseguarção limitada | Opinião com Ressalva | Sim |



| Órgão | Acórdão TCU Plenário | Tipo de Asseguração | Tipo de Conclusão * | Ênfase ou Outros Assuntos** |
|--|----------------------|----------------------|------------------------------------|-----------------------------|
| BGU 2018 | 1331/2019 | Asseguração Razoável | Abstenção de opinião | Não |
| Crédito tributário e Dívida Ativa da União | 1461/2020 | *** | Abstenção de opinião | Não |
| FRGPS | 1462/2020 | *** | Abstenção de opinião | Não |
| Projeções atuariais RGPS, RPPS e dos militares | 1463/2020 | Asseguração limitada | Opinião Adversa e com ressalva**** | Não |
| FNDEMEC | 2687/2021 | Asseguração razoável | Opinião Adversa | Não |
| BGU 2019 | 1437/2020 | Asseguração Razoável | Abstenção de opinião | Sim |
| Auditoria integrada ME | 1567/2021 | Asseguração limitada | Abstenção de opinião | Não |
| FRGPS | 1153/2021 | Asseguração Limitada | Abstenção de conclusão | Não |
| Passivo Atuarial do RGPS, RPPS e SPSMFA | 1496/2021 | Asseguração limitada | *** | Não |
| BGU 2020 | 1515/2021 | Asseguração Razoável | Abstenção de opinião | Não |

Fonte: o autor.

*Conforme Issai 1705. **Do relatório do auditor independente- Issai 1706. *** Não foi possível enquadrar em nenhuma das categorias verificadas, em função da falta de padronização do relatório apresentado. ****Opinião adversa sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Defesa e Opinião com ressalva sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nas demonstrações contábeis de 2019 do Ministério da Economia referentes às projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social e do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores da União. RFB: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. PGFN: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. FNDEMEC: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). RGPS: Regime Geral de Previdência Social. RPPS: Regime Próprio de Previdência Social. FRGPS: Fundo do Regime Geral de Previdência Social. BGU: Balanço Geral da União.

De acordo com o manual de auditoria financeira do TCU (TCU, 2016) e a Issai 200 (INTOSAI, 2018), a auditoria financeira é um trabalho de asseguração, em que o auditor emite uma opinião sobre o nível de segurança, que pode ser razoável ou limitada. A asseguração razoável é caracterizada como uma auditoria que fornece uma garantia alta acerca das demonstrações, emitindo assim uma opinião de forma positiva, indicando que as demonstrações representam ou não a realidade. Já a asseguração limitada caracteriza-se



por fornecer uma garantia menor que a de uma asseguração razoável, por isso é emitida uma opinião de forma negativa, indicando que os auditores não encontraram evidências de que as demonstrações não estão em conformidade.

É importante ressaltar que as Issai colocam procedimentos obrigatórios e opcionais que as ISC devem seguir numa auditoria financeira, logo não fazer esses procedimentos opcionais não significa que a ISC não esteja aderente aos padrões internacionais. A análise focou nos dois tipos de procedimentos, pois não está só avaliando aspectos obrigatórios, mas também a qualidade da auditoria em questão de completude de informações.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) teve sua auditoria financeira divulgada pelo Acórdão nº 1.540/2016. A auditoria foi feita nas contas de maior materialidade que representam 90% do ativo e encontrou algumas distorções não generalizadas: a) registro indevido de variações patrimoniais aumentativas relacionadas a Participações Societárias (R\$ 11,9 bilhões); b) superavaliação das Participações Societárias da União no Banco do Brasil (R\$ 4,1 bilhões); c) classificação incorreta de variação patrimonial aumentativa referente a juros e encargos de Empréstimos e Financiamentos Concedidos (R\$ 7,7 bilhões); d) classificação incorreta no ativo não circulante de parte do saldo de Empréstimos e Financiamentos Concedidos a ser recebida em 2016 (R\$ 20,4 bilhões). Ressalta-se que todas as auditorias analisadas indicaram o montante total das distorções comparando-as com a materialidade.

Por não se conseguir obter informações suficientes que caracterizassem uma garantia alta, o trabalho então foi de asseguração limitada, e a opinião feita de forma negativa, com ressalvas, demonstrando-se assim que os auditores não tiveram conhecimento de nenhum fato que confirmasse que as demonstrações financeiras não estavam apresentadas adequadamente, em todos os aspectos relevantes.

A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) tiveram a sua auditoria financeira evidenciada no Acórdão nº 2.464/2016. Os enfoques foram dados nas contas de maior materialidade de cada órgão, no caso os créditos tributários a receber (96,71% do ativo da RFB) e dívida ativa (99,91% do ativo da PGFN). As distorções na RFB podem ser resumidas em: a) não contabilização de créditos referentes a contribuições previdenciárias de R\$ 5,8 bilhões; b) distorção de R\$ 13,8 bilhões de créditos tributários decorrentes de parcelamentos especiais; e c) ausência de classificação de saldo arrecadado de guias da Previdência Social. Na PGFN, foram as seguintes: a) distorção de R\$ 7,42 bilhões de créditos de dívida ativa tributária decorrentes de parcelamentos especiais; b) não contabilização do recebimento de R\$ 9 bilhões de créditos de dívida ativa tributária; e c) não contabilização de provisão de passivos contingentes avaliados em R\$ 17,74 bilhões.

Aqui também não foram obtidas informações suficientes que caracterizassem uma garantia alta, logo a opinião foi com ressalvas e feita de forma negativa, já que não houve o conhecimento de nenhum fato que confirmasse que as demonstrações financeiras não estavam apresentadas adequadamente, em todos os aspectos relevantes. A auditoria foi então um trabalho de asseguração limitada.



O Acórdão nº 1.749/2016 traz a auditoria do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), entidade que representa o maior valor de recursos no âmbito da previdência. Foi estabelecido um nível de materialidade global e de materialidade para execução de auditoria, em que o valor da materialidade global é 1% da despesa total previdenciária, enquanto a materialidade para execução de auditoria representa 50% desse valor.

As principais distorções encontradas foram: a) subavaliação do ativo do FRGPS em razão da ausência de registros dos créditos tributários a receber e da dívida ativa tributária; b) superavaliação do ativo do FRGPS em razão da ausência da constituição de ajuste para perdas referente à conta Créditos por Danos ao Patrimônio; c) não divulgação dos critérios de ajuste para perdas que representa 96% da dívida ativa não tributária do FRGPS; d) inexatidão na classificação contábil dos imóveis do FRGPS; e) ausência de divulgação de Notas Explicativas às demonstrações financeiras do FRGPS; f) ausência de divulgação das demonstrações financeiras individuais do FRGPS; g) restrições contábeis; e h) falta de evidenciação da situação atuarial do RGPS.

Diante das distorções encontradas e da não obtenção de informações suficientes que caracterizassem uma garantia alta, o trabalho dos auditores foi de asseguarção limitada, com a emissão de uma conclusão com ressalvas acerca das demonstrações.

O Acórdão nº 1.497/2016, mais especificamente, o quadro isolado referente à dívida pública não possuía informações que se enquadrassem nas categorias analisadas nos demais relatórios em função da falta de padronização, tornando a análise, assim, inviável.

Uma informação relevante foi relatada pelos auditores em todos os acórdãos com relação a uma limitação no trabalho causada pela falta de comparabilidade, tendo em vista que a implementação, em 2015, do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) alterou contas e classes contábeis no âmbito da União, gerando mudanças nas classificações. Essa limitação foi um dos fatores que impossibilitou os trabalhos de serem de asseguarção razoável. É importante ressaltar também que apenas o relatório da STN continha parágrafo de ênfase, que é uma informação a mais no relatório que o complementa, deixando claro que esse fato não desqualifica os demais relatórios em questão de qualidade. Nos exercícios posteriores, diversas auditorias financeiras foram realizadas, totalizando 24 auditorias após a publicação da estratégia de fortalecimento aos padrões internacionais (Acórdão nº 3.608/2014).

As auditorias realizadas para alcançar os objetivos propostos pela estratégia de fortalecimento da auditoria financeira não alcançaram os níveis exigidos pelos padrões internacionais de uma asseguarção razoável nas auditorias, visto que todas obtiveram apenas asseguarção limitada das demonstrações e com conclusões com ressalva, ou seja, o TCU não é totalmente aderente aos padrões internacionais. Esse fato se justifica pelas limitações impostas pelas entidades auditadas, bem como pela incapacidade de o TCU aplicar integralmente a metodologia programada pelo Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário. Isso mostra que, apesar dos esforços do TCU e dos demais órgãos em melhorar as demonstrações no sentido de alcançar uma auditoria financeira internacionalmente de qualidade, ainda são necessários esforços adicionais.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo verificar a aderência das auditorias financeiras realizadas pelo TCU aos padrões e requisitos internacionais. Para tal, realizou-se um estudo apresentando, de forma geral, as características dos membros da Intosai, comparando a auditoria financeira do TCU, do GAO, do NAO, do ANAO e verificando se as auditorias do TCU realizadas em conformidade com a própria estratégia de fortalecimento, estabelecida no Acórdão 3.608/2014, estavam aderentes aos padrões internacionais.

Para isso, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental de cunho exploratório, por meio de pesquisas realizadas, principalmente, em artigos científicos e nos portais eletrônicos das ISC no período de 2015 a 2020.

Com relação à comparação dos membros da Intosai, constatou-se que a maioria das ISC organiza seu controle externo como Controladoria/Auditoria-Geral, ou seja, elas têm preferência por um sistema que se distingue por um caráter mais opinativo e consultivo e que enfatiza o desempenho dos órgãos auditados. Além disso, constatou-se também que apenas um sexto do total de membros da Intosai realiza as três auditorias principais propostas pela Issai 100 (financeira, de conformidade operacional).

Na comparação das auditorias financeiras entre TCU, GAO, NAO e ANAO, a pesquisa sofreu algumas limitações, visto que nem todas as informações requisitadas para se elaborar a tabela comparativa foram obtidas, o que prejudicou uma análise completa. Apesar disso, o estudo mostrou que a auditoria financeira realizada pelo TCU se encontra distante das demais ISC analisadas, em questão de montante fiscalizado.

Na investigação das auditorias do TCU realizadas em conformidade com a própria estratégia de fortalecimento, dada pelo Acórdão nº 3.608/2014, constatou-se que o TCU, principalmente por ter trabalhos analisados em sua totalidade de asseguarção limitada, ainda não faz auditorias totalmente aderentes aos padrões internacionais. O compromisso firmado a partir da estratégia de fortalecimento é de um aprimoramento de esforços contínuos até 2026. Logo, apesar de a presente avaliação mostrar a não aderência do TCU aos padrões internacionais, os objetivos são de continuidade e êxito com a implementação de uma cultura de auditorias financeiras de qualidade e de constante melhora com o passar do tempo (Acórdão nº 3.608/ 2014).

Por fim, as análises realizadas em função de alcançar o objetivo proposto demonstraram que, no geral, as auditorias financeiras do TCU ainda não estão totalmente nos patamares exigidos internacionalmente. Existe uma distância das auditorias financeiras do TCU na comparação com a de outras ISC internacionalmente reconhecidas e há também uma dificuldade do TCU em atingir as metas propostas em sua estratégia de fortalecimento da auditoria financeira. Apesar disso, constatou-se que existe um esforço institucional e legal do TCU em melhorar a sua auditoria financeira e o seu controle externo num contexto geral, o que pode ser considerado um passo importante e refletir positivamente nos próximos anos.

Para futuras pesquisas, recomenda-se um estudo comparativo entre a auditoria financeira do TCU e outras ISC da América Latina, a fim de verificar se existe uma aproximação entre



as auditorias financeiras que realizam. Além disso, é possível verificar a aderência do TCU aos padrões internacionais nas futuras auditorias realizadas por ele em conformidade com a própria estratégia de fortalecimento.

6. REFERÊNCIAS

BRUSCA, Isabel; BENITO, Bernardino; MONTESINOS, Vicente. 2016. Implementing Performance Reporting in Local Government: A Cross-Countries Comparison. *Public Performance & Management Review*. **Public Performance & Management Review**, v. 39. Disponível em: <https://psaar.net/36-abstracts/243-implementing-performance-reporting-in-local-government-a-cross-country-comparison>. Acesso em: 24 nov. 2022.

AGUIAR, Thiago Maciel de. **Análise Institucional do Tribunal de Contas da União e sua contribuição para o processo de consolidação da democracia no Brasil**. 2008. Monografia (III Curso de Especialização em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ALMEIDA, Hugo César da Silva. **Tribunais de contas na função de accountability: um estudo comparativo entre o Brasil e o Uruguai**. 2013. Monografia (Bacharel em Ciências Contábeis) - Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE (ANAO). About Us. **Australian National Audit Office** [s.d]. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/about>. Acesso em: 24 nov. 2022.

BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O Sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes – um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 5 out. 1988. In: BROWN, Renato Jorge. **Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil: o TCU – uma análise jurídico-administrativa**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

BRUSCA, Isabel; MARTINEZ, Juan Carlos Adopting International Public Sector Accounting Standards: a challenge for modernizing and harmonizing public sector accounting. *International Review of Administrative Sciences*. **International Review of Administrative Sciences**. Dez., 2015.

BRUSCA, Isabel; BENITO, Bernardino; MONTESINOS, Vicente. The harmonization of government financial information systems: the role of the IPSASs. *International Review of Administrative Sciences*. **International Review of Administrative Sciences**, 73. ed., v. 2, pp. 293-317, 2007.



CASTALDELLI JÚNIOR, Eduardo; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Indicadores de Desempenho em Entidades Fiscalizadoras Superiores: o caso brasileiro. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, v. 22, n. 3, pp. 15-40, jul./set. 2011.

CHRISTIAENS, Johan; VANHEE, Christophe; ROSSI, Francesca Manes; AVERSANO, Natalia; van CAUWENBERGE, Phillippe. 2014. The Effect of IPSAS on Reforming Governmental Financial Reporting: an International Comparison, International. **Review of Administrative Sciences. International Review of Administrative Sciences**. Doi: 10.1177/0020852314546580.

COHEN, Sandra; LEVENTIS, Stergios. An Empirical Investigation of Audit Pricing in the Public Sector: The Case of Greek LGOs. **Financial Accountability & Management**, v. 29, pp. 74-98, 2013.

CORNELIA, Dobre. **Great Britain and Germany Supreme Audit Institutions**. Christian University "Dimitrie Cantemir" Bucharest. 2012.

DANTAS, José Alves; RODRIGUES, Fernanda Fernandes; NIYAMA, Jorge Katsumi; MENDES, Paulo Cesar de Melo. Normatização contábil baseada em princípios ou em regras? Benefícios, custos, oportunidades e riscos. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 4, n. 9, pp. 3-29, maio/ago. 2010.

DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins. **Gestão das Finanças Públicas Oportunidades de reforma para o modelo brasileiro na comparação com países desenvolvidos da OCDE**. Dissertação (mestrado em Administração Pública), Iscte - Instituto Universitário de Lisboa. Repositório do Iscte, 2011.

DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins; CHAMPOMIER, Jean-Michel. A função de auditoria financeira em Tribunais de Contas: as perspectivas do TCU e a experiência da Corte de Contas da França. **Revista do TCU**, n. 130, maio/ago. 2014.

ENGLISH, Linda; GUTHRIE, James. Mandate, Independence and Funding: Resolution of a Protracted Struggle Between Parliament and the Executive Over the Powers of the Australian Auditor General Australian Journal of Public Administration. **Wiley Online Library**, v. 59, pp. 98-114, 2002.

FEDERAL PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT PERFORMANCE (PEFA). **Brazil**. 2009. Disponível em: <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BR-Dec09-PFMPR-Public.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **The Lima Declaration**. INTOSAI Professional Standards Committee, 1997. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/issai_1_en.pdf. Acesso em: 24 nov. 2022.



INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Mexico Declaration on SAI Independence**. 2019. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf. Acesso em: 24 nov. 2022.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Membership List**. 2022. Disponível em: <https://www.intosai.org/about-us/members>. Acesso em: 24 nov. 2022.

INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **The INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP)**. 2021. Disponível em: <https://www.intosai.org/focus-areas/audit-standards>. Acesso em: 24 nov. 2022.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e questões de concurso**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2011.

MARCELINO, Gileno Fernandes; WASSALLY, Lorena Pinho Morbach Paredes; SILVA, Rosane Maria Pio da Silva. Controle Financeiro Governamental: uma pesquisa sobre os arranjos jurídico-institucionais e a relação político-administrativa em 18 países de diferentes continentes. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 2, pp. 3-14, Brasília, maio/ago. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22a ed., atualizada. São Paulo: Malheiros Editores. 1997.

NASCIMENTO, Márcio Gondim. O Controle da Administração Pública no Estado de Direito. **Direitonet**, Artigos, 06 maio 2005. . Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2023/O-controle-da-administracao-publica-no-Estado-de-Direito>. Acesso em: 24 nov. 2022.

NATIONAL AUDIT OFFICE (UK). Financial audits: an overview. **National Audit Office**, 23 sep. 2022. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/about-us/our-work/audit-of-financial-statements/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz; DUTRA, Tiago Alves de Gouveia Lins. Credibilidade dos governos, papel das EFS e boas práticas internacionais de auditoria financeira. **Revista do TCU**, n. 129, jan./abr. 2014.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (US). **Development Co-operation Report 2017: data for development**. OECD, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/DCR2017highlights.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2a ed, Universidade Feevale, 2013.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições legislativas sobre o tema**. 2002. 45 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/156>. Acesso em: 24 nov. 2022.



SERRA, R. C., CARNEIRO, R. **As Interfaces Entre o Controle Social e os Controles Externo e Interno na Administração Pública Brasileira**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002, 45 p.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BR). Auditoria Financeira. **Portal TCU**, Fiscalização e Controle. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/controle-externo/normas-e-orientacoes/normas-de-fiscalizacao/auditoria-financeira.htm>. Acesso em: 24 nov. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BR). **Issai 100**. 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/principios-fundamentais-da-auditoria-do-setor-publico-issai-100-129.htm>. Acesso em: 24 nov. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BR). **Issai 200**. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BR). **Issai 1706**. 2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em: 24 nov. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BR). **Manual de Auditoria do TCU**. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (SEMEC), 2016. 276 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/68/93/AA/31/5EB3C710D79E7EB7F18818A8/Manual_auditoria_financeira.pdf. Acesso em: 24 nov. 2022

U.S. GOVERNEMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. About. **GAO**. Disponível em: <https://www.gao.gov/about/index.html>. Acesso em: 24 nov. 2022.

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





FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL NA LEI Nº 14.133/2021: GOVERNANÇA E RESULTADO NA EXECUÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Contractual supervision in the Law 14.133/2021: Governance and results in the execution of public contracts

Carlos Wellington Leite de Almeida

Auditor federal do Tribunal de Contas da União (TCU), doutor em Administração pela Universidad de la Empresa (UDE-Uruguai), doutorando em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN), mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em programação e análise financeira pelo Instituto do Fundo Monetário Internacional (IMF-Institute) e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (Unir). E-mail: carlosla@tcu.gov.br

RESUMO

A Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos da Administração Pública, destinada a substituir a Lei nº 8.666/1993, inova com relação à fiscalização dos contratos administrativos. A partir da aplicação de novos princípios, deixa mais claras as responsabilidades do fiscal de contratos e confirma a centralidade de sua ação para a boa execução contratual. Entre outros aspectos, insere a fiscalização já no planejamento das aquisições, institui a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contratos e promove mudanças relativas à aplicação de sanções. Em seu conjunto, promove uma mudança do foco para a governança e a obtenção de resultados nos contratos administrativos.

Palavras-chave: Administração pública; despesa pública; contrato administrativo; fiscalização contratual.

ABSTRACT

Law 14.133/2021, Brazilian new law for public procurement and contract, intended to replace Law 8.666/1993, innovates in relation to the supervision of public contracts. From the application of new principles, it highlights contract supervisor responsibilities and confirms the centrality of his action on behalf of contracts' appropriate execution.



Among other aspects, Law 14,133/2021 includes contractual supervision already in the planning of public acquisitions, establishes the obligation of training contract supervisors and promotes changes regarding sanctioning. As a whole, it focuses on governance and results in the execution of public contracts.

Keywords: Public Administration; public expenses; public contract; contractual supervision.

1. INTRODUÇÃO

A fiscalização contratual constitui um dos mais relevantes temas da gestão pública contemporânea, no Brasil. A Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos administrativos, ao conferir maior detalhamento à fiscalização contratual, confirma ser esse um tema de importância central na execução dos contratos administrativos, já que são comuns os casos em que boas licitações e bons contratos são perdidos em seus resultados devido à deficiente fiscalização, ou, em alguns casos, à ausência de qualquer esforço fiscalizatório. A nova lei atribui maiores responsabilidades ao fiscal de contratos, confirmando-o como partícipe essencial da gestão contratual, com vistas ao bom uso do dinheiro público.

Definem-se, inicialmente, os princípios da nova lei e seus principais desdobramentos sobre a fiscalização dos contratos administrativos. Passa-se ao trato específico desses novos princípios, com destaque para planejamento, competitividade, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica. Depois, são tratados assuntos como a obrigatoriedade da fiscalização, os impedimentos decorrentes do seu exercício, a responsabilização permanente do contratado e a obrigação de a Administração capacitar seus servidores para a fiscalização contratual, temas, em grande parte, não tratados pela legislação precedente. Na sequência, são analisadas a terceirização de serviços, a relação entre a Administração e o preposto, a fiscalização dos encargos previdenciários e trabalhistas, a subcontratação e os recebimentos provisório e definitivo do objeto contratado. Especial atenção é dada aos casos de extinção contratual por problemas ligados à fiscalização.

Por fim, o artigo trata das penalidades possíveis de serem aplicadas pela Administração no âmbito dos contratos administrativos. A esse respeito, a nova lei de licitações e contratos estabelece quatro penalidades com naturezas similares às previstas na legislação anterior. Entretanto, define diretrizes distintas para a sua aplicação concreta.

Finalmente, conclui-se pela necessidade de se implementarem medidas efetivas de fiscalização contratual e pela caracterização da atividade de fiscalização como uma questão de postura profissional do servidor incumbido. No que se refere à possibilidade de efeitos negativos na execução dos contratos administrativos em razão de deficiências na fiscalização, confirma-se a fiscalização como tema de alta relevância na execução dos contratos celebrados pela Administração Pública.



2. PRINCÍPIOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS E REORIENTAÇÃO DE FOCO

Ao reunir e consolidar dispositivos da Lei nº 8.666/1993 (anterior lei de licitações e contratos administrativos), da Lei nº 10.520/2002, que dispõe sobre o pregão, e da Lei nº 12.462/2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), a Lei nº 14.133/2021 incorpora ao universo das licitações e dos contratos administrativos novos princípios balizadores. Enquanto a Lei nº 8.666/1993 se voltava para o combate à corrupção, tendo sido reconhecida como uma boa iniciativa nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 se volta para outros aspectos, como a governança e o foco em resultados.

Para promover esse ajuste de foco, a nova lei de licitações vincula o regramento geral das licitações e contratos administrativos a princípios particularmente inovadores, como a celeridade e a segurança jurídica. Esses princípios correspondem a muitos dos anseios da Administração Pública e das empresas fornecedoras de bens e serviços no sentido de modernizar as relações entre os órgãos e entidades e seus contratados. Ainda que se possa dizer que os anseios vigentes não são, em sua totalidade, contemplados na nova lei, é correto, sim, dizer que o arcabouço legal nela insculpido carrega mudanças importantes. O quadro a seguir permite identificar os princípios norteadores contidos no novo e no anterior diploma legal.

Quadro 1. Princípios licitatórios e contratuais: comparando as leis nºs 14.133/2021 e 8.666/1993

| Lei nº 14.133/2021, art. 5º | Lei nº 8.666/1993, art. 3º | Comentário |
|---|---|---|
| Legalidade Impessoalidade Moralidade Publicidade Igualdade Julgamento objetivo Vinculação ao edital Probidade administrativa Desenvolvimento nacional sustentável | Legalidade Impessoalidade Moralidade Publicidade Igualdade Julgamento objetivo Vinculação ao instrumento convocatório Probidade administrativa Desenvolvimento nacional sustentável | Princípios expressos em ambas as leis. |
| Eficiência Interesse público Planejamento Transparência Segregação de funções Motivação | | Princípios expressos na atual Lei nº 14.133, mas implícitos na anterior Lei nº 8.666. |
| | Isonomia Seleção da proposta mais vantajosa | Princípios expressos apenas na Lei nº 8.666. |



| Lei nº 14.133/2021, art. 5º | Lei nº 8.666/1993, art. 3º | Comentário |
|--|----------------------------|---|
| Celeridade Competitividade Economicidade Eficácia Proporcionalidade Razoabilidade Segurança jurídica | | Princípios expressos apenas na Lei nº 14.133. |

Fonte: o autor, com base nas leis citadas.

A leitura das duas últimas linhas do quadro acima, com os princípios licitatórios e contratuais contidos apenas em uma ou outra lei, permite identificar a essência de cada uma delas. Percebe-se, a partir da comparação entre esses princípios exclusivos, o caráter de cada um dos diplomas legais, sendo nítida, entre outras, a intenção da Lei nº 14.133/2021 no sentido de aumentar a eficiência dos processos licitatórios e dos contratos administrativos (BITTENCOURT, 2021; GOULART, 2021; JACOBY FERNANDES & JACOBY FERNANDES, 2021; JUSTEN FILHO, 2021b).

A Lei nº 8.666/1993 tem sido regida pelos princípios da isonomia, entendida como isonomia entre os licitantes, e da seleção da proposta mais vantajosa, o que, na maior parte das vezes, termina por se traduzir como a seleção da proposta de menor preço. São princípios que têm como resultado a redução da discricionariedade do gestor público para, com isso, mitigar os riscos referentes à corrupção a partir de atos irregulares dos agentes públicos ou destes em conluio com os agentes privados.

A nova lei de licitações e contratos administrativos, por sua vez, incorpora princípios voltados para a governança e para a obtenção de resultados. Os princípios da competitividade, da economicidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica são voltados, fundamentalmente, para a governança das licitações e contratos, isto é, para a capacidade de a Administração efetivamente deter poder decisório, dentro dos limites constitucionais e legais, sobre as licitações e contratos administrativos. Os princípios da celeridade e da eficácia se voltam, por seu turno, essencialmente, para a obtenção de resultados de forma rápida e com os efeitos realmente buscados com os procedimentos adotados.

3. PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO E EFEITOS SOBRE A NOVA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

O planejamento, ou a sua falta, ainda constitui grave passivo em relação aos procedimentos de aquisições públicas. Verdadeiro lugar comum tem sido desenvolvido, nos últimos anos, no sentido de condenar a deficiência dos órgãos e entidades públicos no que se refere ao planejamento de suas aquisições logísticas. A nova lei de licitações e contratos administrativos trata de formalizar o planejamento entre os princípios licitatórios e contratuais, além de, reiteradamente, reafirmar a sua importância.



Quanto à fase preparatória, ressalta-se uma maior importância dada ao planejamento, com muito mais previsões acerca do tema na nova lei de licitações e contratos (RODRIGUES, 2022, p. 59).

Autores há que ressaltam essa tendência normativa voltada a concretizar a ligação que deve haver entre a fase do planejamento da licitação e a fase de execução dos contratos, incluindo as atividades de fiscalização contratual. Alguns, até mesmo, afirmam haver excessiva ênfase no planejamento, a ponto de prejudicar a implementação de outros princípios expressos na Lei nº 14.133/2021, como os da celeridade e razoabilidade. Por fim, também há os que criticam a nova lei em razão de sua aparente tendência a tudo querer regular e disciplinar (CARVALHO, 2021; DALLARI, 2021; GARCIA, 2021).

Fato é que a Lei nº 14.133/2021 expressamente declara o planejamento entre os princípios licitatórios e contratuais, além de enfatizá-lo em diferentes momentos. Essa ênfase pode ser identificada, por exemplo, nos dispositivos relativos a toda a fase preparatória do processo licitatório, ao edital, ao termo de referência e ao projeto básico. Todos esses dispositivos, vinculados ao princípio do planejamento, têm efeitos sobre a fiscalização dos contratos administrativos. Marçal Justen Filho se refere ao planejamento, na nova lei de licitações e contratos, como um “compromisso com a verdade” (JUSTEN FILHO, 2021a).

Em seu artigo 18, a Lei nº 14.133/2021 destaca que a fase preparatória do processo licitatório deve ser caracterizada pelo planejamento e tratar de todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão possíveis de interferir na contratação. Essas considerações incluem, entre outros aspectos, análise dos riscos que possam comprometer a boa execução contratual (artigo 18, inciso X) e as providências a serem adotadas pela Administração, antes mesmo da celebração do contrato, até quanto à capacitação de pessoal para o exercício da gestão e da fiscalização contratuais (artigo 18, § 1º, inciso X). A nova lei, portanto, expressamente atribui ao gestor da unidade contratante a responsabilidade de preparar servidores e empregados públicos para a fiscalização dos contratos administrativos.

Ao tratar do edital e do termo de referência, a Lei nº 14.133/2021 também vincula os procedimentos licitatórios ao planejamento e à fiscalização contratual subsequente. Em seu artigo 25, consigna que o edital precisa conter, além do objeto da licitação e das regras relativas ao procedimento de aquisição, também as regras relativas à entrega do objeto, à fiscalização e à gestão do contrato administrativo a ser celebrado. Na mesma linha, no artigo 6º, inciso XXIII, estabelece que o termo de referência deve contemplar o modelo de gestão do contrato, descrevendo como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade contratante, além dos critérios de medição e de pagamento.

No que se refere, por fim, ao projeto básico, no artigo 6º, inciso XXV, mais ênfase no planejamento e mais efeitos sobre a fiscalização podem ser identificados. Tratando-se de obras, em especial, define-se que o projeto básico deve ser elaborado a partir de estudos técnicos preliminares que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental, além de possibilitarem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. Define-se, ainda, que esses estudos devem conter subsídios para a gestão da obra, compreendidas as normas de fiscalização.

A vinculação entre o planejamento da contratação e a posterior fiscalização contratual reside em que, no planejamento, serão definidas todas as características da posterior execução contratual. O artigo 18, como visto, é claro ao determinar que o planejamento trate de todas as considerações técnicas possíveis de interferir na contratação, aí incluindo-se as providências a serem adotadas quanto à capacitação dos fiscais do contrato a ser celebrado. O artigo 25, igualmente, evidencia esse vínculo entre planejamento e fiscalização, ao enunciar que o edital precisa conter regras relativas à entrega do objeto, à fiscalização e à gestão do futuro contrato. Por fim, o artigo 6º, no inciso XXIII, estabeleceu que o termo de referência deve descrever como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada, além dos critérios de medição e de pagamento; e, no inciso XXV, definiu que os estudos técnicos preliminares, anteriores à elaboração do projeto básico, já devem conter subsídios para a gestão e fiscalização da obra.

4. NOVOS PRINCÍPIOS E A NOVA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

Para além da ênfase no planejamento, os novos princípios adotados pela Lei nº 14.133/2021 também carregam importantes efeitos à fiscalização dos contratos administrativos. Nos termos da nova lei de licitações, a fiscalização contratual passa a deter maiores responsabilidades e a contar com regramento mais detalhado, o que representa, em essência, o reconhecimento de sua importância com vistas à obtenção dos resultados buscados com a realização da despesa pública.

Os princípios da competitividade, da economicidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica são voltados, fundamentalmente, para a governança das licitações e contratos, isto é, para a capacidade de a Administração efetivamente deter poder decisório, dentro dos limites constitucionais e legais, sobre as licitações e contratos administrativos. Em que pese serem seus efeitos mais visíveis no contexto da realização dos procedimentos licitatórios propriamente ditos, há claros desdobramentos sobre a fiscalização contratual.

Os princípios da competitividade e da economicidade, por exemplo, têm reflexos na conferência, a cada pagamento, da manutenção das condições de habilitação das empresas contratadas. Isso porque a empresa é selecionada para contratação, entre outros motivos, por sua condição econômica e seus aspectos competitivos frente às demais, não sendo justificável que se aceite, em qualquer momento, a perda ou diminuição dessa condição. O fiscal do contrato tem papel essencial nesse sentido.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade se mostram diretamente vinculados à questão das penalidades aplicáveis pela Administração às empresas contratadas. Penalidades desproporcionais, que importem não na reorientação das ações equivocadas da empresa, mas, sim, na perda de sua capacidade para a execução da avença, devem ser evitadas. Por outro lado, não pode a empresa esperar que, diante de falhas que comprometam a boa execução contratual, deixe de receber as devidas apenações por parte do órgão ou entidade contratante. O fiscal de contratos, a esse respeito, deve atuar como verdadeiro fiel da balança, equilibrando os interesses envolvidos.



O princípio da segurança jurídica tem especial efeito sobre a fiscalização contratual. Isso porque a segurança jurídica deve fazer sentido tanto para a empresa contratada quanto para a Administração contratante. Se é esperado que a empresa conte com a certeza de que as regras de contratação não sofrerão mudanças aleatórias e injustificáveis que importem em seu prejuízo financeiro, também não pode a Administração ficar à mercê das vontades do privado, tendo que aceitar níveis de execução e de qualidade abaixo dos contratados. A atuação do fiscal é, mais uma vez, decisiva para que o princípio da segurança jurídica seja efetivamente implementado na execução contratual.

Os princípios da celeridade e da eficácia se voltam, por sua vez, essencialmente, para a obtenção de resultados de forma rápida e para os efeitos realmente buscados com os procedimentos adotados. Cabe ao fiscal do contrato zelar para que, em atendimento ao princípio da celeridade, os resultados contratuais sejam entregues no prazo contratado, fora do qual podem deixar de fazer sentido para a Administração. Constitui sua responsabilidade, também, zelar pela eficácia contratual, isto é, para que os resultados contratuais sejam efetivamente conseguidos em sua inteireza, não admitindo resultados parciais ou aceitando que os serviços contratados não sejam entregues a contento.

Importante destacar que a nova lei vai além de simplesmente relacionar novos princípios, já que busca também concretizar as diretrizes mais abstratas por meio de enfrentamentos objetivos a problemas antigos e conhecidos. Destaca-se, como citado acima, o esforço por aumentar a segurança jurídica com decisões mais céleres para resolver os potenciais conflitos com meios alternativos de resolução de controvérsias (BARBOSA; KHOURY; MACIEL, 2021).

5. OBRIGATORIEDADE DA FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

A fiscalização do contrato administrativo é a parcela da gestão contratual focada na exigência do seu cumprimento pelo contratado, sendo obrigatória para todos os órgãos e entidades públicos. O fundamento dessa obrigatoriedade encontra-se na nova lei de licitações e contratos: o artigo 104, inciso III, confere à Administração a prerrogativa de fiscalizar a execução dos contratos administrativos; e o artigo 117 define que a execução contratual deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais especialmente designados ou por seus substitutos.

A jurisprudência do TCU confirma a importância de que a nomeação dos fiscais de contratos se dê de forma transparente e evidencie sua responsabilidade. Assim, veda-se a nomeação de estranhos à Administração Pública para o exercício da atribuição de fiscal de contrato, bem como a nomeação apenas genérica de servidores, sem a necessária clareza na atribuição de responsabilidades.

Acórdão 3.676/2014-TCU-2ª Câmara: a nomeação genérica de servidores para atuarem como fiscais, sem especificação dos nomes nem dos contratos a serem fiscalizados, contraria o princípio da eficiência, por inviabilizar a atribuição de responsabilidade específica a determinado servidor (TCU, 2014b).



Acórdão 124/2020-TCU-Plenário: é irregular a nomeação de terceiro estranho à Administração para exercer a fiscalização de contratos, porquanto o art. 67 da Lei 8.666/1993 permite a contratação de terceiros para auxiliar o fiscal, mas não para atuar como tal (TCU, 2020a).

A jurisprudência do TCU confirma, ainda, o caráter presencial da atividade de fiscalização contratual. De fato, de pouco serve uma fiscalização contratual exercida por servidor que não se encontre próximo ao objeto contratual fiscalizado. Assim fosse, na prática, estaria sendo aceito o atesto efetuado pela própria contratada, com natureza meramente declaratória do cumprimento das obrigações contratuais, o que seria, de todo, inadmissível. Ainda que situações absolutamente excepcionais, como a da recente crise sanitária imposta pela pandemia da Covid-19, possam dar azo a um ou outro procedimento diferenciado, a lógica da fiscalização dos contratos administrativos permanece vinculada à noção da presencialidade da atuação do fiscal de contratos, devendo-se evitar a prática do chamado “atesto à distância”, por incondizente com os princípios da Administração Pública.

Acórdão 2.507/2011-TCU-Plenário: nos contratos administrativos devem ser designados fiscais, com a responsabilidade de atestar a entrega de materiais e prestação de serviços, evitando-se a prática de atesto “à distância” (TCU, 2011c).

O artigo 117 da Lei nº 14.133/2021 permite contratar terceiros para assistir e subsidiar os fiscais com informações pertinentes à sua atribuição. Entretanto, é importante deixar claro que a responsabilidade primária pela fiscalização é sempre da Administração, o que, necessariamente, envolve o fiscal do contrato. Referido dispositivo legal segue a esteira da jurisprudência do TCU, firme no sentido de que a contratação de terceiros visa apenas a fornecer subsídios ao trabalho do fiscal de contratos, nunca à sua substituição ou afastamento de sua responsabilidade pela atividade desempenhada.

Acórdão 875/2020-TCU-Plenário: a contratação de empresa para auxiliar a Administração na fiscalização de contratos (...) não retira desta a obrigação do acompanhamento, porquanto a função do terceiro contratado é de assistência, não de substituição (TCU, 2020b).

O artigo 117 também estabelece as bases para a atuação do fiscal do contrato. Seu parágrafo 1º define a obrigação de anotar em livro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução contratual, e determinar o que for necessário à regularização de faltas ou defeitos. O parágrafo 2º assevera que as decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser, por ele, solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas apropriadas. A omissão na tomada de providências constitui falta punível administrativamente, o que dá tom ao esperado bom desempenho do fiscal.

Para que a fiscalização do contrato administrativo se dê de maneira eficaz e eficiente, a jurisprudência do TCU reitera a necessidade de se autuar processo administrativo específico de fiscalização e o registro desse processo nos sistemas informatizados do órgão ou entidade, de maneira a vincular ao contrato a atividade de fiscalização sobre ele exercida. A fiscalização dos contratos administrativos constitui ato estritamente formal e, como tal, deve ser



organizado processualmente, com todos os documentos pertinentes, de maneira a evidenciar responsabilidades em seu andamento e aperfeiçoar a gestão contratual, como um todo.

Acórdão 748/2011-TCU-Plenário: o acompanhamento e controle dos contratos administrativos devem se dar por meio de processos organizados, inclusive com o rol de documentos necessários à verificação prévia aos pagamentos, bem como devem ser segregados os papéis e responsabilidades dos envolvidos na contratação, mormente as atividades a serem desenvolvidas pelos fiscais de campo e gestores do contrato (TCU, 2011d).

Acórdão 2.605/2012-TCU-Plenário: a Administração deve formalizar processo para acompanhamento da execução dos contratos, com a documentação física e financeira necessária, bem como incluir em sistema contábil, ou em outro sistema gerencial, informações sobre o contrato e/ou projeto ao qual está vinculado, a fim de aperfeiçoar sua gestão e atender ao princípio da eficiência (TCU, 2012a).

O parágrafo 3º do aludido artigo 117 comporta uma importante novidade em relação à anterior lei de licitações e contratos administrativos. Trata-se do auxílio a ser prestado ao fiscal do contrato pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, os quais deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual. Entretanto, é de extrema importância que esses órgãos não assumam para si, em momento algum, a responsabilidade pela fiscalização contratual, que continua a constituir incumbência exclusiva dos fiscais dos contratos.

O fiscal é a mão forte do dirigente e do ordenador de despesas do órgão ou entidade, além de ser, também, o mais importante agente da Administração no que se refere ao contrato que supervisiona, no que diz respeito à sua eficácia e eficiência. Deve manter uma postura isenta e equilibrada, de forma a cobrar o adequado cumprimento do objeto contratado. Ocupa uma posição de autoridade sobre a empresa ou pessoa contratada e deve atuar, sempre, em prol da garantia de qualidade na execução contratual, tendo em mente que um contrato cumprido em “quase 100%” é, na verdade, um contrato descumprido.

Acórdão 1.450/2011-TCU-Plenário: é dever do gestor público responsável pela condução e fiscalização de contrato administrativo a adoção de providências tempestivas a fim de suspender pagamentos ao primeiro sinal de incompatibilidade entre os produtos e serviços entregues pelo contratado e o objeto do contrato, cabendo-lhe ainda propor a formalização de alterações qualitativas quando de interesse da Administração, ou a rescisão da avença (TCU, 2011a).

6. VINCULAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATO COM A ADMINISTRAÇÃO

Discussão relevante no contexto da fiscalização de contratos administrativos diz respeito à obrigatoriedade ou não do vínculo efetivo do fiscal com a Administração. Isso porque, em



relação ao agente de contratação, agente público central na condução do processo licitatório, a lei, em seu artigo 8º, deixou claro que a designação pela autoridade competente deve recair sobre servidor ou empregado público do quadro permanente, mas não teve a mesma assertividade com relação ao fiscal do contrato. Não foi, contudo, inteiramente silente com relação ao assunto, pois, ao tratar do fiscal, no artigo 117, remeteu ao artigo 7º, que trata do caráter preferencial da nomeação de servidores ou empregados públicos efetivos para as funções essenciais à execução legal.

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e **designar agentes públicos** para o desempenho das **funções essenciais à execução desta Lei** que preencham os seguintes requisitos:

- I - sejam, **preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes** da Administração Pública;
- II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam **formação compatível ou qualificação atestada** por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
- III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil (BRASIL, 2021, grifo nosso).

A jurisprudência do TCU, construída sobre as bases da Lei nº 8.666/1993, a exemplo do já citado Acórdão 124/2020-TCU-Plenário (TCU, 2020a), é orientada no sentido de que a nomeação de estranhos à Administração Pública para o exercício da atribuição de fiscal de contrato não constitui a melhor prática. Os fiscais de contrato, sem dúvida, enquadram-se entre os agentes essenciais à execução da nova lei de licitações e contratos administrativos e, por isso, devem ser preferencialmente designados entre servidores ou empregados efetivos da Administração Pública. Além disso, devem ser buscados entre pessoas com formação ou qualificação compatível com o objeto do contrato a ser fiscalizado.

7. IMPEDIMENTOS LEGAIS DECORRENTES DO EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO

Tão relevante é o exercício da atribuição do fiscal de contrato que a nova legislação passa a expressamente prever impedimentos decorrentes desse exercício. Assim, a Lei nº 14.133/2021 consigna, por exemplo, em seu artigo 48, parágrafo único, que é vedado à Administração ou aos seus agentes, durante a vigência de contrato de terceirização, contratar cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, de agente público que desempenhe função na fiscalização. Vedação similar é imposta à subcontratação pela empresa contratada, nos termos do artigo 122, parágrafo 3º. Consigna, ainda, que essa proibição deve constar expressamente do edital da licitação.

Referida vedação vem na esteira da reiterada jurisprudência do TCU, o qual, no desempenho do controle externo da Administração Pública, já vedava a designação de fiscais de contrato



em relação aos quais se verificasse conflito de interesse. Esse seria, por exemplo, o caso de designar servidor para fiscalizar contrato em que figurasse como contratada empresa pertencente a cônjuge ou outro parente consanguíneo ou por afinidade, o que violaria os princípios da impessoalidade e da moralidade na Administração Pública. No mesmo sentido, por violar o princípio da segregação de funções, irregular seria a nomeação como fiscal de contrato de servidor que atuasse na comissão de licitações do órgão ou como procurador em sua assessoria jurídica.

Acórdão 3.083/2010-TCU-Plenário: os responsáveis pela fiscalização de contrato não podem ser designados em situações que envolvam conflitos de interesse na atividade (TCU, 2010c).

Acórdão 2.141/2011-TCU-2ª Câmara: a execução de contrato deve ser acompanhada por servidor especialmente designado para tanto, não cabendo a designação de membros da comissão de licitação para o desempenho da atividade (TCU, 2011b).

Acórdão 747/2005-TCU-1ª Câmara: Procuradoria Jurídica não pode ser encarregada da fiscalização do contrato, por violar-se o princípio da segregação de funções (TCU, 2005).

8. RESPONSABILIZAÇÃO PERMANENTE DO CONTRATADO

Outra novidade da Lei nº 14.133/2021 é a atribuição expressa da responsabilidade pelos danos à empresa ou pessoa contratada. O artigo 120 afasta a noção, por vezes discutida sob a égide da anterior Lei nº 8.666/1993, quanto à possível exclusão ou redução da responsabilidade do executor contratual em face da fiscalização exercida. Afirma o dispositivo, no artigo 120, que:

O contratado será responsável pelos danos causados diretamente à Administração ou a terceiros em razão da execução do contrato, e não excluirá nem reduzirá essa responsabilidade a fiscalização ou o acompanhamento pelo contratante (BRASIL, 2021).

Exemplo dessa permanente responsabilização, reiteradas vezes tratada pela jurisprudência do TCU, consiste na obrigação que tem a empresa contratada de manter as condições de habilitação durante toda a execução contratual. Não pode a empresa, ao longo da execução contratual, refugir às exigências que a habilitaram à entrega do bem ou à prestação do serviço contratado pelo órgão ou entidade. Permanente é a responsabilidade de quem fornece bens ou presta serviços à Administração Pública, enquanto perdurar a pertinente contratação.

Acórdão 2.737/2014-TCU-Plenário: a contratada deverá manter durante toda a execução do contrato as condições de habilitação na licitação (TCU, 2014a).



Outro aspecto relevante para que essa responsabilização permanente da contratada possa surtir efeito diz respeito à qualidade dos mecanismos de controle estabelecidos pela Administração sobre a execução do contrato. Desde há muito que a jurisprudência do TCU é sustentada no sentido de que os mecanismos de controle devem ser “transparentes, seguros e rastreáveis”. De pouco ou nada adiantará uma atividade de fiscalização contratual que não propicie ao órgão ou entidade condições de verificar a quantidade e a qualidade dos serviços prestados pelas empresas contratadas.

Acórdão 265/2010-TCU-Plenário: Os mecanismos de controle de execução dos contratos administrativos devem ser transparentes, seguros e rastreáveis, de modo a permitir a verificação da quantidade e qualidade dos serviços prestados (TCU, 2010b).

Acórdão 1.597/2010-TCU-Plenário: para execução do contrato, devem ser previstos e implementados mecanismos de controle que propiciem ao órgão a possibilidade de rastrear os serviços efetivamente prestados pelas empresas contratadas para fins de ateste e pagamento (TCU, 2010a).

9. OBRIGATORIEDADE DE CAPACITAÇÃO

Novidade da Lei nº 14.133/2021, também, é a atribuição à Administração da obrigação de capacitar os fiscais dos contratos administrativos. Como já dito, antes mesmo da celebração do contrato, deve a Administração ocupar-se da capacitação de pessoal para o exercício da gestão e da fiscalização contratuais (artigo 18, § 1º, inciso X). Trata-se do reconhecimento legal da importância de capacitar os fiscais de contrato para que bem se atinjam os objetivos do interesse público.

A aplicação da nova lei requer o interesse pelo conhecimento, responsabilidade e aptidão dos envolvidos, vez que o foco é na eficiência e nos resultados com alto grau de técnica. (...) Capacitar é necessário (GIROTO; SILVA, 2021).

Essa obrigatoriedade de a Administração cuidar da capacitação dos fiscais de contrato se refere a um dos pontos nevrálgicos da relação entre os dirigentes dos órgãos e das entidades da Administração Pública e os servidores que atuam na fiscalização contratual. Fica clara a prioridade que o dirigente deve conceder ao preparo de seus fiscais, mas isso não significa, de forma alguma, que o servidor público possa simplesmente recusar-se a desempenhar as atribuições de fiscal de contratos administrativos, o que tenderia a inviabilizar, em si, as atividades do órgão ou entidade.

10. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS

Desde meados dos anos 1990, a terceirização de serviços se afirmou como importante ferramenta de gestão colocadas à disposição da Administração Pública. Consiste,



essencialmente, na transferência de atividades-meio de uma organização para outras pessoas (terceiros), assim permitindo a concentração organizacional nas atividades finalísticas e nas atividades-meio consideradas estratégicas.

No Brasil, o fenômeno da terceirização já era pontuado pelo Decreto-Lei nº 200/1967, tendo sido intensificado nos anos 1990 com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado e se afirmado posteriormente, entre outros normativos, com a Lei nº 9.632/1998, o Decreto nº 9.507/2018 e o Decreto nº 4.547/2002. De acordo com a Lei nº 14.133/2021, artigo 48, a terceirização pode abranger aquelas atividades que sejam acessórias, instrumentais ou complementares, relativamente à área de competência legal do órgão ou da entidade, sendo claramente vedado à Administração, nesse diapasão, terceirizar atividade-fim, inerente à sua natureza institucional e organizacional.

Assim sendo, não poderão ser terceirizadas atividades inerentes às categorias funcionais do plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou no caso de cargo extinto, total ou parcialmente. No caso de cargo parcialmente extinto, as terceirizações somente podem ocorrer na mesma medida em que os cargos originais são efetivamente encerrados.

Acórdão 576/2012-TCU-Plenário: não se considera de boa-fé quem determina a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salários do órgão/entidade, por contrariar o art. 37, II, da CF/1988. Tal situação pode implicar futuros prejuízos ao erário, decorrentes de possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados para o reconhecimento do direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas aos servidores/funcionários do tomador dos serviços (TCU, 2012b).

A Lei nº 14.133/2021 define, ainda, em seu artigo 6º, inciso XVI, que serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual demanda, entre outras exigências, que o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, ao controle e à supervisão dos recursos humanos alocados aos contratos. Claras são, portanto, as obrigações recíprocas do órgão ou entidade contratante no sentido de fiscalizar o emprego dos recursos humanos nos contratos de terceirização, bem como do contratado no sentido de facilitar o exercício dessa fiscalização, não sendo admitidas, da parte do contratado, escusas ou argumentos que possam reduzir ou inibir a fiscalização do contrato terceirizado pela Administração.

Uma das características essenciais da terceirização é a ausência do vínculo de subordinação entre o tomador dos serviços (órgão ou entidade) e o empregado terceirizado. Este último subordina-se ao terceiro, isto é, à empresa com que mantém vínculo empregatício e que é contratada pelo órgão ou entidade para a prestação de serviços. O vínculo do empregado terceirizado com a Administração contratante faz-se por meio indireto e a ocorrência eventual de subordinação direta constitui irregularidade grave. A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), desde os anos 1990, já estabelecia importantes parâmetros a respeito do assunto.



SÚMULA 331 TST: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS -
LEGALIDADE - REVISÃO DO ENUNCIADO 256.

III) Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei nº 7.102/83), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a **pessoalidade e a subordinação direta** (TST, 1993-1994, grifo nosso).

É obrigação da Administração, portanto, adotar medidas e procedimentos para resguardar-se contra a formação de vínculo direto de subordinação entre seus agentes e os empregados terceirizados. A mais relevante de todas as medidas a adotar consiste no estabelecimento de relações diárias de trabalho por meio do preposto, que, indicado pela empresa contratada e devidamente aceito pela Administração, representa o contratado na execução contratual.

11. ADMINISTRAÇÃO E PREPOSTO

A formação de vínculo de subordinação entre o órgão ou entidade pública e o empregado terceirizado constitui-se como um grave problema quando da terceirização de serviços. A subordinação é típica da relação laboral com vínculo empregatício, sendo terminantemente vedada no caso de terceirização. Caracteriza-se, na seara da Administração Pública, pelo exercício de poder por parte da Administração contratante diretamente sobre o empregado terceirizado. A sujeição indireta é que deve caracterizar a relação terceirizada. Na terceirização, portanto, a relação entre a Administração contratante e o empregado terceirizado se dá na figura do preposto.

Acórdão 1.382/2009-TCU-Plenário: em contratações de serviços terceirizados, a Administração deve exigir da empresa contratada preposto para representá-la na execução do contrato, posto que, de modo contrário, pode-se caracterizar subordinação direta entre os empregados da contratada e a Administração contratante (TCU, 2009).

A Lei nº 14.133/2021, no seu artigo 118, define que o contratado deverá manter preposto, aceito pela Administração, no local da obra ou serviço, para representá-lo na execução do contrato. O preposto é o responsável pela orientação da conduta do pessoal terceirizado, devendo os integrantes do órgão ou entidade contratante absterem-se de conduzir diretamente os empregados terceirizados. Essa postura é de capital importância para que não se gere o vínculo de subordinação. A não ser quando o funcionário da empresa contratada está cometendo falta realmente grave, que justifique a interferência direta e imediata do fiscal, ou de outro servidor, todo contato com o pessoal terceirizado deve ser feito por intermédio do preposto.

12. ENCARGOS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIOS

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 121, estabelece como sendo responsabilidade exclusiva do contratado arcar com os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. Entretanto, no que se refere especificamente aos



contratos para execução de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, o parágrafo 2º estabelece que a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. Essa definição legal reflete a jurisprudência que já era predominante nos tribunais e importa em especial responsabilidade para o fiscal de contratos.

Refletindo o entendimento que já predominava nos tribunais, a responsabilidade da Administração Pública pelos encargos trabalhistas e previdenciários é subsidiária nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado (PORTO, 2021).

Quando da terceirização, portanto, os órgãos e entidades contratantes devem dedicar especial atenção aos encargos trabalhistas e previdenciários relacionados com o contrato de serviços. É dever específico do fiscal de contratos adotar as providências com vistas à supervisão da adimplência da empresa terceirizada quanto aos encargos trabalhistas e previdenciários. O mau desempenho da atividade de fiscalização desses encargos importará em responsabilidade para a Administração e, obviamente, para o fiscal designado.

As obrigações trabalhistas abrangem parcelas pagas diretamente aos empregados terceirizados, a exemplo de salário, horas extras, 13º salário, férias, insalubridade e periculosidade. Forma-se, como já dito, a responsabilidade subsidiária da Administração pelas obrigações trabalhistas. Por isso, deve-se cuidar de estabelecer fiscalização periódica, no mínimo, por amostragem, do cumprimento dessas obrigações. É recomendável, quando da elaboração dos contratos, que a Administração insira permissivo de auditoria das obrigações trabalhistas da empresa contratada, com relação à execução contratual. Neste sentido, mais uma vez, já orientava a Súmula 331 do TST:

SÚMULA 331 TST: CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS -
LEGALIDADE - REVISÃO DO ENUNCIADO 256.

IV) O inadimplemento das **obrigações trabalhistas**, por parte do empregador, implica a **responsabilidade subsidiária** do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial (TST, 1993-1994, grifo nosso).

Quanto aos encargos previdenciários, ensejadores da ainda mais gravosa responsabilidade solidária, a ação administrativa demanda a retenção dos encargos previdenciários, no momento do pagamento das faturas, procedimento esse que, contemporaneamente, tem sido facilitado pela emissão das notas fiscais eletrônicas, as quais, muitas vezes, já comportam a referida exigência. Nos casos de cessão de mão de obra, isto é, de disponibilização ao contratante, em suas dependências ou de terceiros, de segurados que realizam trabalho contínuo, a Lei nº 8.212/1991, em seu artigo 31, define que o contratante deverá reter 11% do valor bruto da nota fiscal ou fatura e recolher a importância aos cofres da Previdência Social.



De qualquer forma, permanece clara a responsabilidade do fiscal de contratos pela aludida retenção previdenciária, inclusive no que se refere à sua responsabilização pessoal no caso de dano ao erário.

Tão grave é a responsabilidade solidária da Administração em relação aos encargos previdenciários, que o TCU entende como lícita a previsão contratual de retenção de valores inadimplidos. É dizer, no caso de a empresa contratada estar inadimplente com suas obrigações, tanto previdenciárias quanto trabalhistas, relativamente à execução do contrato, pode o órgão ou entidade contratante reter os valores inadimplidos, sendo lícito até prever contratualmente referida retenção.

Acórdão 1.671/2017-TCU-Plenário: nos serviços de natureza continuada, é lícita a previsão contratual de retenção pela Administração de pagamentos devidos à contratada em valores correspondentes às obrigações trabalhistas e previdenciárias inadimplidas, relativas aos empregados dedicados à execução do contrato (TCU, 2017).

13. SUBCONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 122, estabelece que, desde que sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração. A subcontratação ocorre quando o contratado entrega parte da obra, serviço ou fornecimento a outro que executará parcela do objeto em seu nome. Importante notar que a subcontratação, embora prevista legalmente, tem caráter excepcional, sendo vedada por regra e somente aceita se expressamente prevista em edital e contrato.

Característica importante da subcontratação é a manutenção do vínculo de responsabilidade, de forma exclusiva, entre a Administração e o contratado original, que continua a responder integralmente perante o órgão ou entidade, ainda que a subcontratação haja sido autorizada e realizada dentro dos limites definidos pelo órgão ou entidade.

Mesmo quando autorizada pela Administração, a subcontratação somente poderá ser de parte da obra, serviço ou fornecimento. A subcontratação total caracterizaria a sub-rogação contratual, instituto vedado nos contratos administrativos. O órgão ou entidade contratante poderá estabelecer, já no edital, percentuais máximos do objeto permitidos para a subcontratação. Ou, se for o caso, inserir cláusula que a vede. A prática, pelo contratado, de subcontratação não autorizada constitui motivo para a rescisão contratual.

Acórdão 6.189/2019-TCU-2ª Câmara: é vedada a subcontratação integral em contratos administrativos, sendo possível a subcontratação parcial quando não se mostrar viável, sob a ótica técnico-econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada e desde que tenha havido autorização formal do contratante (TCU, 2019).



Em qualquer caso, a Administração deve resguardar-se o direito de avaliar previamente as condições da empresa a ser subcontratada. Essa avaliação inclui as condições jurídica, financeira, de regularidade fiscal, de regularidade com obrigações trabalhistas e a capacidade técnica para execução do contrato, a qual deve ser, no mínimo, igual à da contratada original. A Administração deve reservar-se, ainda, o poder de não autorizar a subcontratação¹.

Acórdão 1.678/2021-TCU-Plenário: não é irregular a previsão, no edital, de que a comprovação da regularidade fiscal de filiais ou de subcontratadas seja ônus da empresa contratada, no decurso da execução contratual, e não exigida da licitante na fase de habilitação (TCU, 2021).

14. RECEBIMENTO PROVISÓRIO E RECEBIMENTO DEFINITIVO

A Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos administrativos, em seu artigo 140, trata dos recebimentos provisório e definitivo de obras e serviços e compras. Trata-se de procedimentos que já existiam ao amparo da anterior Lei nº 8.666/1993, mas nos quais foram introduzidas novas exigências referentes às de caráter técnico e contratual.

Acerca de obras e serviços, ficou estabelecido no artigo 140, inciso I, que o objeto contratual será recebido provisoriamente pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização, isto é, pelo fiscal do contrato, mediante termo detalhado, uma vez verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico. Já o recebimento definitivo será feito por servidor, que poderá ser o fiscal do contrato, ou por comissão, mediante termo detalhado comprobatório do atendimento das exigências contratuais.

Quanto às compras, o mesmo artigo 140, em seu inciso II, define que o objeto do contrato será recebido provisoriamente, de forma sumária, pelo responsável pelo acompanhamento e fiscalização, ou seja, pelo fiscal do contrato, com verificação posterior da conformidade do material com as exigências contratuais. O recebimento definitivo será feito por servidor ou comissão, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais. A esse respeito, é importante lembrar que o recebimento provisório não se confunde com o recebimento de obra inconclusa.

Acórdão 853/2013-TCU-Plenário: o recebimento provisório de obras não legitima a entrega provisória de obra inconclusa, mas visa a resguardar a Administração em caso de aparecimento de vícios ocultos (TCU, 2013).

A principal novidade em relação à lei precedente é a exigência dos termos detalhados de exigências técnicas e contratuais. O termo detalhado de cumprimento das exigências de caráter técnico é exigido no recebimento provisório de obras e serviços. O termo detalhado de atendimento das exigências contratuais se refere ao recebimento definitivo, tanto das

¹ Importante destacar que o Decreto nº 6.204/2007, que regulamenta o tratamento diferenciado para as micro e pequenas empresas, incentiva a possibilidade de subcontratação em favor desse tipo de empresa. O artigo 7º do referido diploma, em seu caput, incisos e parágrafos, trata dessa faculdade deferida aos órgãos e entidades.



obras e serviços quanto das compras. A exigência desses termos faz ver uma atribuição de responsabilidade mais gravosa para o fiscal do contrato e para as comissões de recebimento designadas pela autoridade competente.

15. EXTINÇÃO CONTRATUAL POR PROBLEMAS LIGADOS À FISCALIZAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 137, define possíveis motivos para extinção do contrato. Essa possibilidade deverá ser formalmente motivada nos autos do processo, assegurados o contraditório e a ampla defesa, e inclui o desatendimento das determinações regularmente expedidas pelo fiscal do contrato ou por autoridade superior. É dizer, a Administração pode chegar ao desfazimento do contrato no caso de a empresa contratada não atender às determinações corretivas decorrentes da fiscalização do contrato.

No sentido inverso, contudo, em favor da contratada, o mesmo artigo 137 define que a empresa terá direito à extinção contratual, entre outros motivos, nos casos de atraso superior a dois meses, a partir da emissão da nota fiscal, dos pagamentos ou suas parcelas, em razão de obras, serviços ou fornecimentos. Ou seja, a fiscalização contratual ineficiente pode dar azo ao direito de extinção contratual em favor da empresa contratada, caso faça incorrer em atraso prolongado no pagamento devido.

16. PENALIDADES OU SANÇÕES CONTRATUAIS

Nunca é demais lembrar a intrínseca relação entre fiscalização contratual e aplicação de penalidades nos contratos administrativos. O regime dos contratos administrativos, informado que é pelos princípios da superioridade do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, confere à Administração a prerrogativa de aplicar sanções ao contratado, pela inexecução total ou parcial dos contratos administrativos, nos termos da Lei nº 14.133/2021, artigo 104, inciso IV. Embora a lei não reprima somente condutas dos contratados privados, a prerrogativa de aplicar penalidades é deferida exclusivamente à parte pública no ajuste.

A nova lei de licitações e contratos, em seu artigo 156, define que serão aplicadas aos responsáveis pelas infrações administrativas previstas as sanções de **advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar**. Essas quatro possibilidades esgotam o rol de penalidades que podem ser aplicadas pela Administração a seus contratados. Em seu conjunto, representam um grande poder na seara administrativa, a ser exercido com cautela. Essa cautela deve ser manifestada, entre outros aspectos, pela observância das circunstâncias elencadas no artigo 156, parágrafo primeiro, da nova lei de licitações e contratos administrativos, com destaque para a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle. Maiores transparência e segurança jurídica na aplicação de sanções têm sido destacadas na doutrina como aspectos positivos e inovadores.



Em matéria de sanções e infrações administrativas, a Lei 14.133/2021 inova significativamente se comparada com a legislação anterior. Os sistemas antes previstos pela Lei 8.666/93 e a Lei 10.520/2002 foram unificados pela nova lei de licitações em um rol único de quatro sanções. [...] A nova lei de licitações tipificou melhor as condutas reputadas irregulares, agregou transparência, previsibilidade e segurança para as relações jurídicas convencionadas entre Licitante/Contratado e Administração (MELO, 2021, p. 19).

A sanção de **advertência** somente será aplicada nos casos em que a contratada for responsabilizada pela inexecução parcial do contrato. A inexecução total do contrato ou os casos de inexecução parcial, mas que resultem em grave dano à Administração, não podem ser apenados com a simples advertência. Sua aplicação depende, em qualquer caso, de que não se justifique a aplicação de penalidade mais grave.

A sanção de **multa** poderá ser aplicada quando o contratado incorrer em qualquer das infrações administrativas previstas no artigo 55. Terá como limite mínimo o percentual de 0,5% (cinco décimos por cento) e como limite máximo o percentual de 30% (trinta por cento) do valor do contrato. Deverá, ainda, ter sua forma de cálculo expressamente prevista no edital ou no contrato.

A sanção de **impedimento de licitar e contratar**, quando cabível, impedirá o apenado de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos. Tem validade, portanto, no âmbito federal, estadual ou municipal, conforme o caso, e perdura por tempo maior que a sanção equivalente na anterior lei de licitações e contratos, a suspensão, que era limitada a 2 (dois) anos.

A sanção de **inidoneidade para licitar e contratar**, quando cabível, impedirá o apenado de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos. Tem validade, portanto, nos âmbitos federal, estadual e municipal, concomitantemente, e conta com limite máximo de duração, o que não era previsto na anterior lei de licitações e contratos.

Destaca-se, ainda, a possibilidade de rescisão contratual. Embora a rescisão unilateral não esteja listada no dispositivo que enumera as penalidades contratuais, na prática, trata-se de penalização do contratado, em boa parte dos casos. A doutrina do Direito Administrativo costuma dividir as possibilidades de rescisão unilateral do contrato em “rescisão penalidade” e “rescisão não penalidade”.

Merece registro, ainda, a possibilidade de declaração de inidoneidade pelo TCU, prevista na Lei nº 8.443/1992, artigo 46, no caso de fraude comprovada a processo licitatório. Licitantes assim apenados estarão impossibilitados de contratar com a Administração Pública Federal por um período de até 5 (cinco) anos. Contudo, não se trata de penalidade contratual, aplicada pelo contratante ao contratado faltoso, mas de penalidade de caráter jurisdicional, aplicada pela Corte de Contas quando do exercício do Controle Externo.



Por fim, anota-se que a nova Lei nº 14.133/2021 promove alterações no Código Penal. Entre outras, inclui nova redação sobre os crimes relativos a processos licitatórios e processos administrativos (Capítulo II-B), prevê punições mais rigorosas e revoga os artigos de 89 a 107 da Lei nº 8.666/1993 (MONTEIRO, 2021).

17. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 14.133/2021 introduz importantes mudanças na fiscalização dos contratos administrativos celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública. A reorientação do foco em relação à anterior lei de licitações e contratos, do combate à corrupção para a governança e a eficiência, faz ver com maior realce a importância da fiscalização contratual, confirmada, a esse respeito, como tema de fundamental importância na execução dos contratos administrativos, de forma ainda mais evidente do que ao amparo da legislação anterior.

O correto exercício da fiscalização contratual representa muito da possibilidade de uma contratação atingir verdadeiramente seu propósito ou não. Vários são os casos em que um processo de gestão caracterizado por uma licitação bem-conduzida e culminando em um contrato bem-elaborado termina por malograr como resultado de deficiente fiscalização contratual.

Os danos provocados por uma fiscalização contratual deficiente são notórios. Desperdício de recursos, perda de objeto, punições de servidores, penalidades desnecessárias e desvio de finalidade constituem algumas das mazelas resultantes da má atuação dos fiscais de contratos. Dirigentes e ordenadores de despesa devem incorporar à gestão de suas unidades gestoras uma adequada cultura de fiscalização, em que servidores especialmente designados e adequadamente capacitados conjuguem ao seu conhecimento profissional a necessária postura quando do exercício da fiscalização dos contratos administrativos.

Exercer a atribuição de fiscal de contrato continua a ser, antes de tudo, uma questão de postura. A postura do fiscal da Administração deve ser essencialmente crítica para garantir que os resultados esperados com a contratação sejam realmente obtidos em benefício do órgão ou entidade contratante. Entre outros aspectos, o fiscal de contrato deve ter consciência de que tem uma responsabilidade individualizada com relação ao cumprimento do contrato avençado, podendo, inclusive, ser responsabilizado individualmente quando do exercício inadequado dessa atribuição. A responsabilização individual do fiscal de contrato é pessoal, sendo independente da eventual responsabilização do ordenador de despesa ou de outros colaboradores da Administração, o que demanda uma postura permanentemente atenta e proativa. Os princípios adotados pela nova lei de licitações e contratos administrativos reforçam essa necessidade.

O planejamento, na nova lei, tem sua importância reiteradas vezes afirmada. Além do planejamento referente à condução dos processos de licitação, deve haver o planejamento da futura atividade de fiscalização do contrato que será celebrado. Daí a exigência de providências a serem adotadas pela Administração, antes mesmo da celebração contratual,



em especial no que se refere à capacitação de pessoal para a fiscalização dos contratos administrativos. Além da capacitação dos fiscais, devem o dirigente e o ordenador de despesas, já na fase do planejamento da aquisição, atentar para a definição do *modus operandi* da fiscalização, para a definição dos instrumentos a serem utilizados e para a definição de unidades de medida que viabilizem a efetiva medição dos serviços prestados, tanto quantitativa quanto qualitativamente.

Além do princípio do planejamento, novos princípios adotados pela Lei nº 14.133/2021 têm efeitos sobre a fiscalização dos contratos administrativos. Os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica, da celeridade e da eficácia fazem com que a fiscalização contratual passe a deter maiores responsabilidades e a contar com regramento mais detalhado, o que representa, em essência, o reconhecimento de sua importância para a obtenção de resultados com a despesa pública.

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, o fiscal de contratos, mais que antes, continua sendo a mão forte do órgão ou entidade e o mais importante agente da Administração no que se refere à cobrança do adequado cumprimento do objeto contratado. Ao amparo das novas regras, passa a ser também um agente de fundamental importância com relação à eficiência e à eficácia das contratações realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Reforçada se vê sua posição de autoridade sobre a empresa ou pessoa contratada, assim como sua obrigação de atuar, sempre, em prol da qualidade na execução contratual.

O reconhecimento da centralidade do fiscal de contratos administrativos é tão incisivo que a Lei nº 14.133/2021 indica a preferência porque seja um servidor ou empregado público efetivo, bem como prevê, expressamente, impedimentos decorrentes do exercício dessa atribuição. É o caso, por exemplo, da vedação imposta à Administração ou aos seus agentes, durante a vigência de contrato de terceirização, de contratar cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, de agente público que desempenhe função na fiscalização. Vedação esta que deve constar expressamente do edital da licitação e que vem na esteira da reiterada jurisprudência do TCU, que já proibia a designação de fiscais de contrato em situações de conflito de interesse.

Novidade trazida pela Lei nº 14.133/2021 é a atribuição expressa da responsabilidade pelos danos à empresa ou pessoa contratada, na forma de responsabilidade permanente, mesmo em face de falhas na fiscalização do contrato pela Administração. A nova lei de licitações e contratos afasta em definitivo a ideia de que seria possível a exclusão ou a redução da responsabilidade do contratado em face de deficiências na fiscalização exercida. Permanente é a responsabilidade de quem fornece bens ou presta serviços à Administração Pública, enquanto perdurar a pertinente contratação.

Outra novidade introduzida pela nova lei de licitações e contratos administrativos é a expressa atribuição à Administração da obrigação de capacitar servidores para a fiscalização contratual. Trata-se do reconhecimento legal da importância de capacitar os fiscais para que se atinjam os objetivos do interesse público. A nova lei, assim, trata de um dos pontos nevrálgicos da relação entre os dirigentes e ordenadores de despesa da Administração Pública e os fiscais dos contratos administrativos.



Um dos tópicos mais relevantes continua a ser o da terceirização de serviços. Ao atuar na fiscalização de contratos de prestação de serviços, sobretudo aqueles que envolvem a disponibilização de mão de obra no órgão ou entidade, deve o fiscal de contratos ser especialmente diligente no que se refere à disponibilização de condições adequadas de fiscalização pela empresa contratada, à não geração de vínculo de subordinação com os empregados terceirizados e à fiscalização dos encargos previdenciários e trabalhistas.

- **Condições de fiscalização:** a empresa terceirizada deve facilitar o exercício da fiscalização pelo fiscal da Administração, em especial no que se refere à disponibilização permanente de documentação e à prestação tempestiva de informações requeridas pelo fiscal de contratos, não se admitindo condutas que dificultem a atividade de supervisão das atividades contratuais.
- **Ausência de vínculo:** exceto nos casos em que houver falta realmente grave sendo cometida, toda a relação do fiscal com o pessoal terceirizado deve ser feita por intermédio do preposto da empresa contratada, disponível no local da execução dos serviços, de maneira a não gerar vínculo de subordinação entre a Administração e os empregados terceirizados.
- **Encargos previdenciários:** a Lei nº 14.133/2021 consagra a responsabilidade **solidária** da Administração contratante pelos encargos previdenciários incidentes sobre os serviços prestados por empresa contratada em regime de terceirização, devendo o fiscal estar atento ao recolhimento dos valores devidos à Previdência, a ser destacado no corpo da nota fiscal.
- **Encargos trabalhistas:** a Lei nº 14.133/2021 confirma a responsabilidade **subsidiária** da Administração contratante pelos encargos trabalhistas incidentes sobre os serviços terceirizados, devendo o fiscal de contrato manter-se atento a essa questão e fiscalizar detalhadamente o cumprimento dessas obrigações de forma permanente, pelo menos, por amostragem.

A Lei nº 14.133/2021 reconhece a importância da subcontratação para viabilizar a efetiva entrega do objeto contratado pela empresa contratada e estabelece que, se não houver prejuízo para as responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento. Na subcontratação, mantém-se o vínculo original da Administração com o contratado, que responde integralmente pela entrega do objeto, ainda que a subcontratação haja sido autorizada e realizada dentro dos limites definidos pelo órgão ou entidade, devendo a subcontratação, ainda, ser parcial, nunca total. A Administração deve resguardar-se o direito de avaliar previamente as condições da empresa a ser subcontratada.

O recebimento provisório e o recebimento definitivo de obras, serviços e compras recebem atenção mais detalhada na Lei nº 14.133/2021. A nova lei de licitações e contratos administrativos estabelece a necessidade de avaliação dos aspectos técnico e contratual. No que se refere às obras e serviços, por exemplo, define que o recebimento provisório poderá ser feito pelo fiscal do contrato mediante termo detalhado, após verificado o cumprimento das exigências de caráter técnico, enquanto o recebimento definitivo, por sua vez, deve ser



feito por servidor ou comissão, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais.

A Lei nº 14.133/2021 afirma a possibilidade de extinção do contrato por problemas ligados à fiscalização contratual. Inclui entre essas possibilidades o desatendimento das determinações regularmente expedidas pelo fiscal do contrato ou por autoridade superior, ou seja, a Administração pode chegar ao desfazimento do contrato no caso de a empresa contratada não atender às determinações corretivas decorrentes da sua fiscalização. Por outro lado, em favor da empresa contratada, institui o direito que esta teria à extinção contratual, entre outros motivos, quando do atraso superior a dois meses nos pagamentos.

Em relação às penalidades ou sanções contratuais, a Lei nº 14.133/2021 estabelece um rol de quatro sanções possíveis. Com vistas à sua aplicação pela Administração, define, ainda a necessidade de se observar a implantação ou o aperfeiçoamento de programas de integridade, conforme normas e orientações dos órgãos de controle, além de exigir maiores transparência e segurança jurídica. Além disso, a nova lei promove alterações no Código Penal, incluindo nova redação sobre os crimes relativos a processos licitatórios e administrativos, prevendo punições mais rigorosas e revogando os artigos de 89 a 107 da Lei nº 8.666/1993.

- **Advertência:** sanção aplicável somente nos casos de inexecução parcial do contrato e quando essa inexecução não resultar em grave dano à Administração, dependendo, ainda, de que não se justifique a aplicação de penalidade mais grave.
- **Multa:** sanção aplicável no limite percentual mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) e no limite percentual máximo de 30% (trinta por cento) do valor do contrato, com forma de cálculo expressamente prevista no edital ou no contrato.
- **Impedimento de licitar e contratar:** impede o apenado de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.
- **Inidoneidade para licitar e contratar:** impedirá o apenado de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

Finalmente, é relevante pontuar acerca da continuada validade da jurisprudência do TCU, mesmo após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021. A jurisprudência erigida acerca da fiscalização dos contratos administrativos, ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993, continua a valer, por, pelo menos, três motivos. Primeiro, diz respeito, em sua quase totalidade, a princípios que se mantêm em vigor na passagem de uma legislação para a outra. Segundo a nova lei de licitações e contratos administrativos incorpora muito do conteúdo jurisprudencial do TCU, confirmando o seu acerto. Terceiro, é por princípio, no Direito, que o conteúdo jurisprudencial e os atos praticados ao amparo de determinada legislação, como regra, são mantidos na passagem de uma legislação para a outra, com exceção pontual dos aspectos que forem comprovadamente insuscetíveis de aproveitamento.



Em seu conjunto, a Lei nº 14.133/2021, nova lei de licitações e contratos administrativos, confirma a fiscalização como sendo um assunto de primordial importância para a boa execução dos contratos administrativos. Contratos bem-elaborados e resultantes de processos licitatórios bem-conduzidos facilmente podem ter seus resultados frustrados em face de uma fiscalização contratual mal realizada. O fiscal de contratos deve ser servidor público adequadamente capacitado para o exercício dessa atividade e, sobretudo, dotado de postura pessoal e profissional condizente com a elevada responsabilidade que lhe é imposta.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, J. C.; KHOURY, N. E. C.; MACIEL, F. S. P. Aspectos hermenêuticos da nova lei de licitações e contratos administrativos. **Revista do TCU**, n. 147, p. 12-19, Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, jan.-jun. 2021. ISSN 0103-1090.

BITTENCOURT, S. **Nova lei de licitações passo a passo**: comentando artigo por artigo a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei 14.133, de 1º de abril 2021. Belo Horizonte: Forum, 2021. ISBN 978-6555182163.

BRASIL. **Decreto nº 4.547, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a extinção de cargos efetivos no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Governo Federal, 2002.

BRASIL. **Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007**. Regulamenta o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Governo Federal, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília: Governo Federal, 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Governo Federal, 1967.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1964.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1992.

BRASIL. **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. Brasília: Congresso Nacional, 1993.



BRASIL. **Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998.** Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (...). Brasília: Congresso Nacional, 2011.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Congresso Nacional, 2021.

CARVALHO, G. O mito do planejamento exorbitante na Lei nº 14.133/2021. **Consultor Jurídico**, 1º out. 2021. Disponível em: <http://www.portalferreirasantos.com.br/o-mito-do-planejamento-exorbitante-na-lei-no-14-1332021/>. Acesso em: 23 fev. 2022.

DALLARI, A. A. Análise crítica das licitações na Lei 14.133/2021. **Consultor Jurídico**, 29 abr. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-29/interesse-publico-analise-critica-licitacoes-lei-1413321>. Acesso em: 23 mar. 2022.

GARCIA, F. A. Uma visão geral da Lei nº 14.133/2021: avanços e omissões. **Zenite**, 13 abr. 2021. Disponível em: <http://zenite.blog.br/uma-visao-geral-da-lei-n-14-133-2021-avancos-e-omissoes/>. Acesso em: 25 fev. 2022.

GIROTO, M. C. F.; SILVA, M. G. B. B. **O novo normativo legal das licitações e dos contratos.** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Coordenadoria de Comunicação Social, 6 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-artigo-novo-normativo-legal-licitacoes-e-contratos#:~:text=O%20Projeto%20de%20Lei%204253,de%20transi%C3%A7%C3%A3o%20de%20dois%20anos>. Acesso em: 3 abr. 2022.

GOULART, J. F. S. P. **Estudo comparativo entre as Leis de Licitações 14.133/2021 e 8.666/1993.** Universidade Federal de Uberlândia (UFU), 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/33415>. Acesso em: 7 mar. 2022.

JACOBY FERNANDES, A. L. Q. M.; JACOBY FERNANDES, J. U. **Lei 14.133/2021: lei de licitações e contratos administrativos.** Belo Horizonte: Forum, 2021. ISBN 978-6555182125.

JUSTEN FILHO, M. **A nova lei de licitações (Lei 14.133/2021): o que muda?** Apresentação no V Ciclo de capacitação em licitações e contratos do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), 2021a.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021b. ISBN 978-6556146119.



MELO, I. M. **Principais mudanças da nova lei de licitações:** melhorias e barreiras da Lei 14.133/2021. Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/bitstream/123456789/3564/2/TCC%20IZABELA%20MARTINS.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.

MONTEIRO, D. A. B. **Lei de licitações (14.133/2021):** principais mudanças. Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO), 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/1610>. Acesso em: 24 mar. 2022.

PORTO, R. S. **Falando sobre licitações e contratos:** a nova Lei nº 14.133/2021. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/225718>. Acesso em: 24 mar 2022.

RODRIGUES, H. N. **Uma análise da nova lei de licitações e contratos (14.133/2021) e sua aplicação em obras públicas.** Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/233291>. Acesso em: 12 abr. 2022.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 124/2020-TCU-Plenário.** Tomada de Contas Especial. Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília: TCU, 2020a.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 265/2010-TCU-Plenário.** Relatório de Auditoria. Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2010b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 576/2012-TCU-Plenário.** Monitoramento. Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2012b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 747/2005-TCU-1ª Câmara.** Prestação de Contas. Ministro-Substituto Augusto Sherman. Brasília: TCU, 2005.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 748/2011-TCU-Plenário.** Representação. Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília: TCU, 2011d.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 853/2013-TCU-Plenário.** Relatório de Auditoria. Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2013.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 875/2020-TCU-Plenário.** Relatório de Auditoria. Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2020b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.382/2009-TCU-Plenário.** Relatório de Auditoria. Ministro Benjamin Zymler. Brasília: TCU, 2009.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.450/2011-TCU-Plenário.** Tomada de Contas Especial. Ministro Augusto Nardes. Brasília: TCU, 2011a.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.597/2010-TCU-Plenário.** Representação. Ministro-Substituto Augusto Sherman. Brasília: TCU, 2010a.



Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.671/2017-TCU-Plenário**. Representação de licitante. Ministro José Múcio Monteiro. Brasília: TCU, 2017.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1.678/2021-TCU-Plenário**. Representação. Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2021.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.141/2011-TCU-2ª Câmara**. Prestação de Contas. Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2011b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.507/2011-TCU-Plenário**. Tomada de Contas Simplificada. Ministro Valmir Campelo. Brasília: TCU, 2011c.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.605/2012-TCU-Plenário**. Relatório de Auditoria. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2012a.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.737/2014-TCU-Plenário**. Representação. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2014a.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 3.083/2010-TCU-Plenário**. Prestação de Contas Simplificada. Ministro Raimundo Carreiro. Brasília: TCU, 2010c.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 3.676/2014-TCU-2ª Câmara**. Representação. Ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2014b.

Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 6.189/2019-TCU-2ª Câmara**. Tomada de Contas Especial. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer. Brasília: TCU, 2019.

Tribunal Superior do Trabalho (TST). Súmula 331. Contrato de prestação de serviços, legalidade, revisão do Enunciado 256. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília: TST, 1993-1994.

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





ESTRATÉGIAS DE DIVERSIDADE, INCLUSÃO E EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA EM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: AVANÇOS E DESAFIOS

Diversity, inclusion and gender and race equity strategies in Federal Public Administration bodies: advances and challenges

Marcela de Oliveira Timóteo

Auditora do TCU, onde exerce o cargo de assessora na Secretaria de Gestão de Pessoas. Graduada em Administração Pública pela Escola de Governo de Minas Gerais, pós-graduada em Educação Corporativa pelo ISC/TCU e em Direitos Humanos e Responsabilidade Social pela PUC-RS.
E-mail: marcela.timoteo@tcu.gov.br

RESUMO

Dados demográficos apontam que a desigualdade de gênero e raça presente na sociedade brasileira reflete-se de forma categórica no mundo do trabalho, tanto em organizações públicas como privadas. As organizações devem, portanto, ser parte nas ações de enfrentamento às desigualdades instaladas. Esse esforço estaria refletido nas estratégias de Diversidade, Inclusão e Equidade (DIE) promovidas pelas empresas. A adoção dessa agenda pelo setor público é mais recente, mas vem ganhando espaço nos debates. O problema que fundamenta a pesquisa é o seguinte: Por quê organizações públicas devem implantar políticas de diversidade, inclusão e equidade? O artigo tem como objetivo geral fundamentar a importância da implantação de políticas de DIE, com foco em gênero e raça, na Administração Pública Federal. Complementarmente, possui os seguintes objetivos específicos: conceituar diversidade, inclusão e equidade; explicitar os principais procedimentos necessários à implementação de programas de diversidade, inclusão e equidade; e descrever estratégias selecionadas de diversidade, inclusão e equidade implementadas na Administração Pública Federal nos últimos anos, destacando os avanços e limitações encontrados. Em relação à metodologia, a pesquisa adota a abordagem qualitativa, de natureza aplicada, utilizando tanto procedimentos bibliográficos como de caso. As análises empreendidas têm como objeto a administração pública federal brasileira, considerados os últimos 15 anos. Chegou-se à conclusão de que as estratégias de DIE são aplicáveis e essenciais para uma configuração mais democrática e plural do quadro de servidores federais. Verificou-se que já há iniciativas nesse sentido e que é necessário um processo de consolidação e ampliação de tais estratégias. Para continuidade do debate acadêmico na temática, recomenda-



se o aprofundamento na hipótese de que iniciativas de DIE podem ser tratadas como parte dos sistemas de governança e compliance das organizações.

Palavras-chave: diversidade; inclusão, equidade; interseccionalidade; Administração Pública.

ABSTRACT

Demographic data indicate that the gender and race inequality present in Brazilian society is reflected categorically in the job world, both in public and private organizations. Therefore, organizations should be part of actions to address installed inequalities. This effort would be reflected in the strategies of Diversity, Inclusion, and Equity (DIE) promoted by companies. The adoption of this agenda by the public sector is more recent, but it has been gaining space in the debates. The problem that underlies the research is the following: Why should public organizations implement diversity, inclusion and equity policies? The article has as its general objective to support the relevance of implementing DIE policies focused on gender and race in federal public administration. Additionally, the article has the following specific objectives: defining diversity, inclusion, and equity; explaining the main procedures required for the implementation of diversity, inclusion, and equity programs; and describing selected strategies of diversity, inclusion, and equity implemented in the Federal Public Administration in recent years, highlighting advances and limitations found. Regarding the methodology, the research uses the qualitative approach of an applied nature using both bibliography and case procedures. The analyzes undertaken have as their object the Brazilian federal public administration, considering the last 15 years. It is concluded that DIE strategies are applicable and essential for a more democratic and plural configuration of federal server board. It has been found that there are already initiatives in this direction and that a process of consolidation and expansion is required for those strategies. For the continuity of the academic debate in this thematic it is recommended the deepening in the hypotheses that DIE initiatives could be dealt as part of the governance and compliance systems in organizations.

Keywords: diversity; inclusion; equity; intersectionality; Public Administration.

1. INTRODUÇÃO

A desigualdade de gênero e raça é um aspecto marcante na configuração social do Brasil. Os dados apontam que tal desigualdade se reflete de forma inequívoca no mundo do trabalho.

Um estudo de 2017, conduzido pela Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM Brasil), indica que, mantida a tendência dos últimos vinte anos, as mulheres terão equiparação salarial com os homens somente em 2047, e os negros (pretos e pardos) atingirão o nível de renda dos brancos apenas em 2089. Quando se adota uma perspectiva interseccional, percebe-se que a situação da mulher negra é ainda mais crítica em relação à lacuna salarial, mesmo quando se trata de grupos com alta escolaridade. Entre pessoas que cursaram ensino superior público, homens brancos têm um salário médio 159% maior que o das mulheres negras (RIBEIRO; KOMATSU; MENEZES-FILHO, 2020, p.14).



Observando-se os dados de pesquisa realizada pelo Instituto Ethos com as quinhentas maiores empresas do Brasil, fica claro que mulheres e pessoas negras estão sub-representadas nessas organizações, e, quanto maior o nível hierárquico, maiores são as lacunas de gênero e raça (ETHOS, 2016). O levantamento revelou que mulheres e pessoas negras ocupavam, respectivamente, 13,6% e 4,7% dos cargos executivos. Os conselhos de administração possuíam apenas 11% de mulheres e 4,9% de pessoas negras. Mais uma vez, a situação da mulher negra era ainda mais desfavorável, representando apenas 0,4% dos cargos executivos.

Na Administração Pública, o cenário de desigualdade permanece. De acordo com Silva e Lopez (2021, p. 9), em 2020 apenas 35,1% dos servidores públicos federais eram pessoas negras, o que demonstra uma sub-representação em relação à população em geral, que tem 56% de pessoas autodeclaradas negras.

Os dados trazidos por Silveira e Almeida (2021) em relação à força de trabalho estatutária na administração pública reforçam o cenário de desigualdade. Entre esses servidores e servidoras, no ano de 2019, em média, uma mulher branca recebia um valor correspondente a 74,9% de um homem branco, enquanto esse valor era de 68,2% e 56,4% para homens e mulheres negras, respectivamente.

Em relação à ocupação de cargos de direção e assessoramento (DAS), as lacunas de gênero e raça também estão presentes na Administração Pública Federal, intensificando-se à medida que sobe o nível hierárquico (SILVA; LOPEZ, 2021). Em 2020, no nível hierárquico mais alto dos cargos de assessoramento e direção da Administração Pública Federal (DAS-6), a composição de gênero e raça era a seguinte: 65% de homens brancos, 15,4% de mulheres brancas, 13,3% de homens negros e 1,3% de mulheres negras (SILVA; LOPEZ, 2021, p. 13).

Analisando-se os dados apresentados, percebe-se que as questões raciais e de gênero permeiam o mercado de trabalho, tanto público como privado, requerendo uma atuação ativa de organizações de todos os setores em busca da diminuição das desigualdades historicamente construídas.

Nesse contexto, o presente trabalho enquadra-se na pesquisa em Responsabilidade Social das organizações, mais especificamente no tema de Diversidade, Inclusão e Equidade (DIE), com foco em gênero e raça. Dessa forma, apesar da importância que outros marcadores sociais possuem nessa agenda, como as questões das pessoas com deficiência ou grupos LGBTQIA+, para efeitos de escopo do presente trabalho, as análises estarão limitadas às questões de gênero (feminino/masculino) e raça.

O problema que fundamenta a pesquisa é o seguinte: por quê organizações públicas devem implantar políticas de diversidade, inclusão e equidade? A hipótese inicial é que as organizações públicas devem implantar tais políticas porque, como braços operacionais dos programas e políticas de governo, precisam refletir os interesses da sociedade que representam e, para tanto, devem se aproximar da demografia da sociedade, além de incorporar, entre outros grupos, mulheres e pessoas negras nos mais altos níveis hierárquicos, com poder de decisão e alocação de recursos.



Buscando responder ao problema proposto, o objetivo geral do artigo é fundamentar a importância da implantação de políticas de diversidade, inclusão e equidade, com foco em gênero e raça, na Administração Pública Federal.

Complementarmente, a pesquisa procura atingir os seguintes objetivos específicos: conceituar diversidade, inclusão e equidade em organizações; explicitar os principais procedimentos necessários à implementação de programas de diversidade, inclusão e equidade; e descrever estratégias selecionadas de diversidade, inclusão e equidade, com foco em gênero e raça, implementadas na Administração Pública Federal nos últimos anos, destacando os avanços e limitações encontrados.

Em relação à metodologia, a pesquisa adota a abordagem qualitativa, de natureza aplicada, utilizando tanto procedimentos bibliográficos como procedimentos de caso. Inicialmente foi feita uma revisão da literatura nacional, buscando autores que trabalham a questão da diversidade no âmbito organizacional, alinhados à abordagem de direitos humanos, de forma a compilar os principais conceitos relativos à gestão da diversidade sob tal perspectiva. Na sequência, a pesquisa bibliográfica recaiu sobre estudos de caso e pesquisas quantitativas que brindassem o trabalho com dados e argumentações voltadas à experiência do setor público na gestão da diversidade. Por fim, como resultado da experiência da pesquisadora na temática, foram destacadas práticas já existentes na administração pública federal que podem ilustrar a importância da perspectiva de DIE no setor público.

Acredita-se que, no contexto atual de pós-pandemia, em que as desigualdades emergem de forma contundente e cresce a expectativa da sociedade e de investidores em relação às pautas de Direitos Humanos, é de grande relevância que o tema de DIE seja discutido, não apenas como uma ferramenta de gestão, mas também como uma contribuição das organizações, tanto privadas como públicas, para a consolidação dos princípios de Direitos Humanos.

2. DESENVOLVIMENTO

Na primeira parte do trabalho, serão apresentados os conceitos basilares de diversidade, equidade, inclusão, interseccionalidade e ações afirmativas, bem como um breve histórico do surgimento do campo da gestão da diversidade. Em seguida, para melhor compreensão de como os programas de DIE se estruturam nas organizações, serão abordados os elementos essenciais desse tipo de iniciativa. As duas primeiras sessões foram baseadas no referencial teórico ofertado por Vojvodic *et al.* (2022), Sales (2022), Aguerre (2022) e Toyofuku (2022). Os autores e autoras foram escolhidos porque trazem uma bibliografia extremamente atualizada, com foco organizacional e amparada pela literatura internacional.

Na terceira e última sessão do desenvolvimento do artigo, buscou-se explorar a aplicação dos conceitos abordados nas sessões anteriores no âmbito da Administração Pública Federal, complementando a abordagem com o auxílio de literatura focada no setor público, em especial os trabalhos de Alves (2022a) e Penha e Picanço (2021). Alves traz para a literatura nacional a abordagem da burocracia representativa, muito presente na bibliografia internacional de ciência política, além de dados de pesquisa survey realizada recentemente



no âmbito de tese de doutorado no tema, mesclando de forma acurada as abordagens teóricas e práticas sobre o assunto. Já Penha e Picanço ilustram o trabalho com a análise de dados oficiais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), trazendo para o campo acadêmico conclusões importantes na seara estudada no presente artigo.

2.1 DIVERSIDADE, INCLUSÃO E EQUIDADE: CONCEITOS E HISTÓRICO

Há alguns anos, é comum que grandes empresas possuam políticas e departamentos de Diversidade e Inclusão (D&I). Mais recentemente, a equidade tem sido também incorporada a esse vocabulário, como um valor ou diretriz das organizações. Apesar de muitas vezes serem tratados como sinônimos, tais conceitos são diferentes e merecem ser explorados para melhor compreensão da temática.

Vojvodic *et al.*, ao trabalharem essas ideias, afirmam que:

O termo diversidade faz alusão à ideia de multiplicidade, sendo um conceito relacional que remete às diferenças entre indivíduos. No ambiente organizacional, indica a presença de diferentes identidades subalternizadas, podendo incluir diferenças de raça, gênero, orientação sexual, nacionalidade, posição socioeconômica, deficiência, entre outros exemplos (VOJVODIC *et al.*, 2022, p. 46).

Percebe-se que uma organização é diversa quando reflete a demografia da sociedade a que pertence. Dessa forma, a diversidade se relaciona mais diretamente ao acesso de grupos historicamente sub-representados aos ambientes organizacionais. Entretanto, é preciso perceber que uma organização pode ser diversa sem necessariamente ser inclusiva ou equitativa.

Isso ocorre porque o conceito de inclusão qualifica a inserção de pessoas historicamente excluídas das organizações, de maneira que se sintam seguras, acolhidas, possam exercer sua autenticidade e tenham oportunidades de crescimento e participação nos processos decisórios (VOJVODIC *et al.*, 2022). Em uma organização é possível que a diversidade apareça apenas nos postos operacionais, de forma que os espaços de oportunidade e tomada de decisão continuem sendo ocupados em sua maioria por homens brancos, sem que a inclusão efetivamente se concretize. É possível ainda que, mesmo havendo um corpo funcional diverso, a discriminação e violência simbólica estejam presentes no ambiente de trabalho, impedindo o ideal de inclusão de se concretizar.

O conceito de equidade é um pouco mais amplo e traz intrínseca a relação com o valor de justiça social. Dada a complexidade do conceito, optou-se por apresentá-lo nas palavras de Vojvodic *et al.* (2022):

A equidade, por sua vez, refere-se à promoção da justiça por meio da adaptação de regras, processos e distribuição de recursos em



organizações e na sociedade. A partir de uma lente equitativa, reconhece-se que existem privilégios e barreiras sociais que fazem com que as pessoas não partam do mesmo lugar social e promove-se a adaptação das regras de forma comprometida com a superação dessa desigualdade. A equidade adapta a regra a um caso específico, considerando seus efeitos práticos, a fim de concretizar a justiça prevista originalmente na regra. Assim, a equidade refere-se ao processo em que uma organização, seja ela pública ou privada, consistentemente se engaja para assegurar que minorias sociais tenham igualdade de oportunidades nesses ambientes e na sociedade (VOJVODIC *et al.*, 2022, p. 48).

É possível sintetizar, portanto, que diversidade se refere à variedade de pessoas dentro de uma organização, de forma a refletir as características demográficas da sociedade em que está inserida, e inclusão se relaciona com valorização e acolhimento das características singulares de cada indivíduo, o que gera um senso de pertencimento organizacional.

Já a equidade está ligada à promoção de justiça por meio do fornecimento de condições diferenciadas a certos grupos a partir do reconhecimento de barreiras que historicamente têm dificultado a sua participação nos ambientes organizacionais. Cabe ressaltar que frequentemente as estratégias de diversidade, inclusão e equidade são tratadas no âmbito organizacional sob o guarda-chuva da Gestão de Diversidade.

Para melhor compreensão do tema, é importante abordar também o conceito de interseccionalidade. Apesar de várias autoras, como Lelia Gonzalez, no Brasil, já terem abordado essa ideia desde a década de 70, optou-se aqui por apresentar o conceito de Kimberlé Crenshaw, responsável por cunhar o termo, dando uma projeção global à temática. De acordo com Crenshaw (2002, p. 177), “a interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação”.

Assim, o conceito de interseccionalidade traz o entendimento de que várias formas de subordinação (machismo, racismo, classismo, homofobia etc.) podem se sobrepor, não representando apenas uma somatória de discriminação, mas uma nova configuração social, com suas especificidades e desafios, para as pessoas que vivenciam diariamente tal superposição.

A situação das mulheres negras no mercado de trabalho brasileiro, por exemplo, conforme dados apresentados na introdução deste trabalho, reflete a intersecção entre o machismo e o racismo. A consideração do conceito de interseccionalidade na formulação de políticas públicas e na implementação de programas de diversidade é fundamental para uma caracterização realmente efetiva de seu público-alvo.

Clareados os conceitos iniciais, considera-se importante fazer um apanhado histórico das origens dessa temática, bem como abordar o conceito de ação afirmativa.

O histórico das ações de diversidade e inclusão nas empresas remetem ao ambiente da luta por direitos civis nos Estados Unidos na década de 60. Nesse contexto, grupos minorizados,



como mulheres, negros e LGBT, questionavam a lógica vigente e lutavam por melhores oportunidades, denunciando o preconceito e a discriminação (SALES, 2022, p. 8). Em resposta a esse movimento:

O governo norte americano aprovou a Affirmative action, conjunto de ações afirmativas que determinava, entre outras coisas, que todas as empresas que trabalhassem para o governo contratassem um número proporcional de empregados não-brancos (SALES, 2022, p. 8).

Percebe-se assim que essas regulamentações antidiscriminação foram as precursoras dos atuais programas de diversidade das organizações.

Um efeito prático das ações afirmativas nos anos 60 foi obrigar as empresas a se adequarem a um novo cenário [...] foram contratados profissionais especializados em equidade e criados departamentos específicos para tratar do assunto, ainda que a lógica preponderante fosse a do cumprimento das leis (DONOVAN; KAPLAN, 2014 apud SALES; FERRARI, 2019).

Nesse ponto, é importante explorar o conceito de ação afirmativa, que, no Brasil, só veio a reverberar algumas décadas depois. Nas palavras de Alves e Galeão-Silva (2004, p. 22):

Entende-se ação afirmativa como um conjunto de políticas específicas para membros de grupos sociais atingidos por formas de exclusão que lhes negam um tratamento igualitário no acesso às diversas oportunidades. Seu objetivo é superar os efeitos de um passado de discriminação, garantindo que pessoas ou grupos discriminados possam competir, igualmente, com membros dos grupos favorecidos.

As ações afirmativas são, portanto, uma medida corretiva para um desequilíbrio social com o qual o Estado e a sociedade civil foram displicentes, ou foram causadores, ou ambos (SILVA, 2022, p. 454). Conclui-se que as ações afirmativas, promovidas tanto por empresas como pelos governos, são formas de promoção da equidade, conforme conceito abordado acima.

Voltando à perspectiva histórica, no Brasil, o contexto do regime militar foi extremamente desfavorável ao avanço de políticas de diversidade, que só começaram a ser implementadas nos anos 90, principalmente em filiais de empresas multinacionais, como reflexo das estratégias implementadas nas matrizes estadunidenses.

O aumento das denúncias de sindicalistas que expunham em instâncias internacionais o descumprimento da Convenção nº 11 da Organização Internacional do Trabalho e a pressão dos representantes de grupos minorizados acabaram por impulsionar as políticas de diversidade no Brasil naquela época (SALES, 2022).

Apenas nos anos 2000, a temática da gestão da diversidade no Brasil passou a ser tratada sob perspectiva acadêmica, ao mesmo tempo em que organizações ligadas à



promoção da responsabilidade social, como o Instituto Ethos, passaram a defender cada vez mais a adoção de estratégias de diversidade e inclusão como vantagem competitiva para as empresas.

Assim sendo, nos últimos vinte anos houve, no país, um crescente movimento de reconhecimento da importância das políticas de gestão de diversidade pelas empresas brasileiras. Tais iniciativas são reconhecidas tanto como ferramenta de gestão e promoção de eficiência quanto como um imperativo moral das organizações, enquanto políticas ligadas ao campo dos direitos humanos.

Vistos os conceitos fundamentais e um breve histórico das políticas de diversidade no país, serão abordados, na próxima sessão, os principais elementos de um programa de Diversidade, Inclusão e Equidade (DIE).

2.2 IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE DIE: ELEMENTOS ESSENCIAIS

Na presente seção, serão abordados elementos-chave para a implementação de programas de DIE. Sabe-se que cada organização tem suas peculiaridades de porte, cultura e ramo de atuação, fazendo com que não haja uma prescrição fechada que se aplique igualmente a todas elas. Entretanto, consultada a literatura sobre o assunto, é possível destacar alguns pontos de consenso entre os autores e autoras que se configuram como elementos essenciais na implementação de tais programas tanto nas organizações privadas como nas públicas.

Para a implementação de um programa de DIE, o engajamento da alta liderança é peça fundamental, já que é ela quem dá o tom e comunica as diretrizes organizacionais. A implementação da agenda da diversidade só ocorre de maneira efetiva quando a liderança se coloca como exemplo, sendo uma patrocinadora assertiva das ações de DIE.

É basilar que líderes convençam outros líderes e que falem sobre desigualdade e privilégios em todos os ambientes, tendo esse ponto como valor incontestável em todas as suas abordagens pessoais e profissionais. No que se refere à pauta de gênero e raça, os líderes precisam incluir em seus discursos e ações o combate à desigualdade de gênero e a adoção de uma postura verdadeiramente antirracista.

Não há dúvida de que a efetividade de estratégias de DIE no ambiente organizacional dependerá do engajamento de líderes internos. Esse engajamento perpassa a capacitação, a linguagem e as decisões tomadas por tais líderes em todos os processos de gestão de pessoas.

Dessa forma, percebe-se o papel central das lideranças na promoção de mudanças efetivas, a partir do desenvolvimento de uma visão clara e contundente sobre o papel da diversidade e da equidade em suas organizações (VOJVODIC *et al.*, 2022, p. 84).

Outro elemento fundamental na implantação de uma iniciativa que verse sobre DIE é a realização de um diagnóstico sobre a força de trabalho, que se mostra fundamental, afinal de



contas, a organização precisa se conhecer antes de adotar medidas estruturantes. Vojvodic *et al.* abordam a importância e as formas possíveis para a realização desse mapeamento interno, que pode ser realizado por meio de análise documental, pesquisas de censo ou ainda entrevistas com o corpo funcional (VOJVODIC *et al.*, 2022, p. 84).

Em um mapeamento desse tipo, é importante verificar a quantidade de mulheres, negros, pessoas com deficiência, entre outros grupos minoritários, que ocupam cargos como os de coordenação, supervisão, gerência e diretoria, refletindo ou não a diversidade nesses âmbitos (FROTA, 2022, p. 630).

É preciso ressaltar que a coleta de informações pessoais deve respeitar as regras da Lei nº 12.965/20104 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), que não impede que dados como raça e orientação sexual (dados sensíveis) sejam coletados, porém determina cuidados na sua coleta e tratamento.

Ao finalizar o diagnóstico, a organização terá em mãos um retrato da sua força de trabalho e um marco zero em termos de diversidade. A partir de então, poderá elaborar um plano de ação, com objetivos, metas, indicadores, responsáveis e prazos, e desenhar políticas e procedimentos que contribuam para sua execução.

Para implementar o plano de ação de forma efetiva, será necessário estabelecer políticas para a promoção da diversidade, inclusão e equidade.

“Políticas são documentos internos que fixam valores, regras e procedimentos que devem ser adotados por todos os colaboradores de uma organização e também por terceiros que se relacionam com ela” (VOJVODIC *et al.*, 2022, p. 85).

Para efeitos da promoção de DIE, destaca-se a necessidade de construção ou adaptação das políticas de recrutamento, saúde, treinamento e desenvolvimento, antiassédio e antidiscriminação.

Um ponto importante para que as políticas de diversidade sejam implementadas com eficácia é a existência de equipe dedicada especificamente ao assunto e devidamente capacitada. É necessário estar atento ao perfil desses funcionários e funcionárias, bem como aos quadros de recursos humanos em geral, que precisam desenvolver uma perspectiva humanista e sensível às questões de diversidade e inclusão.

Outra questão crucial ao implantar políticas e procedimentos de DIE é a implementação de um canal de escuta, por meio do qual os funcionários possam comunicar à organização, de forma segura, com garantia de anonimato e não retaliação, incidentes de desrespeito ou violação a regras. Segundo Vojvodic *et al.* (2022):

Um canal de escuta é criado sob a premissa de que a organização está efetivamente preparada para ouvir e acolher pessoas que se dispõem ou necessitam de apoio e reparação. Quando bem implementados, canais de escuta são ferramentas poderosas de comunicação e não só permitem o



tratamento de um caso individual de incidente, mas também funcionam como termômetro da organização e podem indicar áreas para aprimoramento ou redesenho do próprio programa de equidade (VOJVODIC *et al.*, 2022, p. 87).

A implementação e adaptação de políticas e procedimentos não é um processo acabado. Pelo contrário, é um movimento contínuo e será afetado pelas singularidades de cada organização, bem como pelo seu nível de maturidade no que tange à gestão da diversidade.

Acrescenta-se que, na implementação de um programa de DIE, a implementação de políticas precisa estar acompanhada de um processo assertivo de capacitação e conscientização de todo o corpo funcional. É preciso estar atento ao fato de que muitas vezes as desigualdades presentes na sociedade são naturalizadas e as pessoas têm dificuldade de enxergar os processos históricos que as sustentam, bem como a origem de seus próprios privilégios. Assim, os processos de sensibilização são fundamentais para mover as estruturas dentro de uma organização, de forma que cada pessoa saiba o seu papel e o que se espera dela nesse processo.

Essa conscientização é promovida por meio de treinamentos, palestras, eventos, publicações nos meios de comunicação internos, rodas de conversa e de outras estratégias, visando atingir todo o corpo funcional e formar multiplicadores. Em consequência, os departamentos responsáveis pela educação corporativa e pela comunicação organizacional devem trabalhar em conjunto com vistas a disseminar permanentemente os valores, regras, políticas e procedimentos de DIE implementados na organização.

Após implementar políticas e procedimentos, é necessário garantir a retroalimentação do processo por meio do monitoramento dos resultados alcançados. Além do acompanhamento interno, há atualmente várias instituições, inclusive internacionais, que certificam os avanços das organizações em relação às agendas de DIE. Pode-se destacar o Prêmio WEPIs, que reconhece os esforços das empresas que promovem a cultura da equidade de gênero e o empoderamento da mulher no Brasil e o programa Equidade é Prioridade – promovido pelo Pacto Global em parceria com a ONU Mulheres e com o Centro de Estudos e Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT) – com o objetivo de auxiliar as empresas a terem metas para pessoas negras em cargos de gestão.

Seja por meio do monitoramento interno ou pelo reconhecimento externo, o mais importante é que a organização tenha condições de acompanhar sua evolução, de forma a ajustar suas metas a cada período e divulgar de forma transparente os resultados obtidos. Para tanto, é preciso compreender a premissa de que essa não pode ser responsabilidade de uma única área ou pessoa, mas sim de toda organização.

Assim sendo, é preciso ampliar as ações de DIE para além de iniciativas pontuais. As comemorações em datas simbólicas, como o Dia Internacional da Mulher e o Dia da Consciência Negra, são importantes e podem trazer resultados interessantes, mas não suficientes. É preciso incorporar diversidade e inclusão como componente-chave na cultura corporativa, integrado à estratégia da empresa, tornando-se regra e não a exceção (TOYOFUKU, 2022, p. 34). A gestão da diversidade deve ser, portanto, fator fundamental



para a sobrevivência dos negócios, caminhando lado a lado do planejamento estratégico da organização (SANTOS, 2022, p. 373).

A definição de instâncias de governança é primordial para que a temática de DIE caminhe lado a lado com a estratégia e a cultura organizacional. Toyofuku (2022) destaca a importância do Comitê de diversidade e inclusão e dos grupos de afinidades. Na visão do autor, o Comitê deve ter entre seus membros líderes de diferentes áreas, com a responsabilidade de definir como a estratégia se conecta com as prioridades da empresa. Já os grupos de afinidade congregam pessoas que se unem para tratar de interesses comuns relativos a marcadores sociais compartilhados pelo grupo como gênero, raça, deficiência, idade ou orientação sexual.

Alguns autores (YAREDY *et al.*, 2021) defendem, ainda, a hipótese de que ações de DIE são parte fundamental do sistema de governança e compliance das organizações, o que traz um aspecto ainda mais estratégico para a temática. Dada a limitação de escopo do presente trabalho, não é possível aprofundar a discussão, mas sugere-se que o tema seja abordado em outras pesquisas acadêmicas.

2.3 DIVERSIDADE, INCLUSÃO E EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: AVANÇOS E DESAFIOS

Inicialmente é preciso esclarecer que a discussão que será aqui apresentada se refere à implementação de estratégias de Diversidade, Inclusão e Equidade no âmbito interno dos órgãos da Administração Pública Federal direta. O escopo do presente trabalho engloba, portanto, questões administrativas e de gestão, não alcançando diretamente as atividades-fins das instituições. Essa abrangência permitirá a correlação entre as práticas a serem descritas e o referencial teórico abordado nas sessões anteriores.

Adotada essa premissa, passa-se ao apontamento de que a literatura acadêmica sobre o assunto não é farta. Vojvodic *et al.* (2022) afirmam que, no contexto da administração pública, não há ainda dados sistematizados que viabilizem a apresentação de um panorama de iniciativas de DIE. A presente pesquisa corroborou essa percepção, pois não foram encontradas pesquisas amplas sobre o tema na Administração Pública Federal.

De qualquer forma, acredita-se que a premissa de que promover justiça social, igualdade de oportunidades e respeito aplica-se igualmente às instituições públicas.

Ressalta-se ainda que a importância da criação de um senso de pertencimento e segurança nas organizações – impacto da implementação de estratégias de inclusão bem-sucedidas, que criam um espaço psicologicamente seguro, em que as pessoas se sentem confiantes para se expressar – aplica-se tanto ao setor privado como ao setor público.

Na medida em que se acredita que o investimento em DIE gere equipes mais diversas, com diferentes experiências e visões de mundo, aumento da capacidade de inovação e produtividade, supõe-se que tais benefícios sejam de interesse também do setor público.



Além disso, Mosher (2003 apud Alves, 2022a) traz um ponto importante para essa discussão no setor público, argumentando que, apesar de não garantir tomadas de decisões democráticas, a diversidade de gênero e raça na representação burocrática traz valores simbólicos importantes para a democracia.

No recorte do nível federal da Administração Pública para o presente artigo, considera-se que:

Apenas cerca de 10% do funcionalismo público encontra-se no nível federal, mas é onde há os maiores níveis de escolaridade média e remunerações, e os homens brancos seguem sendo maioria, o que demonstra uma reprodução das desigualdades existentes no mercado de trabalho brasileiro, de maneira geral (PENHA; PICANÇO, 2021, p. 21).

Conclui-se que, seja sob a perspectiva de qualidade de vida no trabalho ou do papel das instituições públicas no fortalecimento da democracia e da justiça social, não há dúvidas acerca da importância de a Administração Pública investir em políticas de DIE.

Sem a intenção de esgotar o assunto e no intuito de exemplificar e dar projeção a práticas de DIE adotadas na Administração Pública Federal, com foco em gênero e raça, ressaltando seus avanços e limitações, serão discutidos brevemente três pontos: ações afirmativas para promoção da diversidade racial no ingresso de servidores, estratégias para promoção de equidade de gênero e raça na ocupação de cargos de liderança e o Programa Pró-equidade de gênero e raça, desenvolvido pelo Governo Federal a partir do ano de 2005.

2.3.1 Promoção de Diversidade: ações afirmativas para o ingresso no serviço público federal

Durante muito tempo, considerou-se o concurso público, utilizado como forma de recrutamento de pessoal para as carreiras da Administração Pública, um mecanismo meritocrático e que permitiria oportunidades iguais de acesso a qualquer cidadão.

Entretanto, é possível ampliar essa visão quando se considera o contexto sócio-histórico de discriminação e desigualdade em que a sociedade brasileira está inserida. Penha e Picanço (2021) problematizam esse aspecto nas seguintes palavras

O ingresso no serviço público federal civil é realizado majoritariamente por concurso público, o que pressupõe que as seleções sejam meritocráticas e impessoais. No entanto, um conjunto de seleções anteriores define aqueles que são aptos ou não a participar dos concursos. Isto significa dizer que as desigualdades e a estratificação social e econômica aumentam ou diminuem as chances de grupos sociais avançarem ou não no sistema educacional que os credencia a ocupar determinados cargos. Do ponto de vista simbólico, os indivíduos pertencentes a grupos sub-representados nos espaços de alto prestígio não se veem no cargo ou não se sentem capazes e sequer cogitam a realização do concurso (PENHA; PICANÇO, 2021).



Nesse ponto é importante trazer o conceito de burocracia representativa, que espelha o conceito de diversidade para o setor público de maneira contundente. De acordo com Alves (2022a, p. 1) “o campo da administração pública entende a burocracia representativa como representação de toda a diversidade da população no Estado, como forma de promover acesso a oportunidades iguais”. Ou seja, o conjunto de servidores públicos de determinada esfera deve refletir a demografia da sociedade em que se insere, aumentando as chances de que a diversidade da sociedade seja levada em conta no processo decisório governamental (ALVES, 2022a, p. 1).

Se, como visto nas seções anteriores do presente trabalho, a promoção da diversidade é importante em termos de representatividade demográfica no setor privado, na Administração Pública ela seria ainda mais fundamental, já que as instituições governamentais atuam a serviço de toda a sociedade.

Em 2014, foi tomada uma das medidas mais concretas no enfrentamento à questão da desigualdade no acesso às carreiras federais: a Lei Federal nº 12.990/2014, que reservou aos negros 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos. Infelizmente, após anos de implementação dessa lei, há poucas avaliações sobre os resultados alcançados (SILVA; LOPEZ, 2021, p. 9).

Porém, um estudo recente aponta evidências dos benefícios dessa legislação, alertando, contudo, que as mulheres negras continuam como grupo prejudicado. Segundo Penha e Picanço (2021, p. 32), “temos sinais de que a lei pode ser considerada um instrumento para a mitigação das desigualdades raciais, mas as mulheres negras não puderam se beneficiar de forma mais contundente desse processo” (PENHA; PICANÇO, 2021, p.32). Percebe-se aí como a falta de uma perspectiva interseccional pode influenciar nos resultados de uma estratégia para a promoção da diversidade.

Além disso, em vários concursos em que há a reserva de vagas, ao final do concurso não é atingido o percentual de 20% de pessoas negras entre os aprovados (SANTOS *et al.*, 2021; SOBRINHO; FONTOURA; KRIGER, 2020), o que requer estudos e investigações mais aprofundados nos procedimentos de implementação da política pública.

Nas carreiras mais prestigiadas e com remuneração mais alta, a dificuldade de entrada de pessoas negras é ainda maior. Pesquisa de Santos e Faria (2020), que analisou dados dessas carreiras no executivo federal trouxe resultados categóricos:

A maior diferença ocorre na área jurídica, em que existem 79% de pessoas brancas e apenas 16% de pessoas negras. Merecem destaque também as diferenças de gênero. Em todas as carreiras analisadas há disparidades entre homens e mulheres, sendo as mais acentuadas na carreira de delegado de Polícia Federal e da diplomacia. A interseccionalidade entre gênero e raça determina a pior situação das mulheres negras, com níveis mais baixos de presença em relação aos homens negros, muito baixos com relação a mulheres brancas e baixíssimos com relação aos homens brancos. O pior cenário é novamente na carreira de delegado de Polícia Federal, em que



o número de homens brancos é 34 vezes maior que o de mulheres negras (SANTOS e FARIA, 2021, p. 163).

Percebe-se que, mesmo com a adoção da Lei nº 12.990/2014, os desafios para inclusão racial no serviço público federal continuam significativos.

Nesse sentido, cabe destacar como boa prática o **Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco (PAA/IRBr) – Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia**. Essa iniciativa busca atuar nas raízes da desigualdade, concedendo bolsas de estudos a pessoas negras para viabilizar sua preparação para o concurso público, ampliando, assim, a base de recrutamento desse grupo étnico-racial.

Por meio da concessão, até 2020, de 720 bolsas para 428 candidatos, o programa teve como resultado um total de 42 aprovações no concurso para a carreira diplomática (MATSUOKA; SILVA, 2021). A importância do Programa é demonstrada no dado de que a taxa de bolsistas aprovados(as) na reserva de vagas é bastante expressiva (76%, em média), chegando a 100% no concurso de 2019.

Reconhecida a importância das ações afirmativas apresentadas na promoção da diversidade racial na Administração Pública Federal, bem como algumas de suas limitações – como a falta de uma perspectiva de gênero –, passar-se-á à questão da ocupação dos espaços de maior poder dentro dos órgãos e entidades federais por grupos minorizados.

2.3.2 Equidade de gênero e raça na ocupação de cargos de liderança

Para além do ingresso nas carreiras federais, grupos minorizados encontram dificuldades em ocupar cargos de liderança, já que “os critérios de seleção de servidores públicos para cargos em comissão ignoram que grupos sociais específicos não estão tendo a mesma facilidade de acesso às instâncias de tomada de decisão” (ALVES, 2022a, p. 2).

Apesar de a entrada no serviço público ocorrer, na maior parte dos casos, via concurso público, não é possível dizer que o mesmo ocorra para a ocupação de cargos de chefia. Na inexistência de regras que considerem critérios de equidade, os vieses inconscientes das pessoas em postos de poder (em sua maioria homens brancos) levam à perpetuação de profissionais do mesmo gênero e raça nesses cargos. Como consequência, há uma sub-representação na quantidade de mulheres e pessoas negras no topo da pirâmide hierárquica dos órgãos públicos.

Alves (2022a) auxilia nessa compreensão, asseverando que há condições mínimas para que determinados grupos efetivamente exerçam influência nas decisões organizacionais. Para a autora, o corpo da média e alta burocracia precisa ter uma composição representativa de mulheres brancas e negras (no mínimo 30%), de forma a realmente terem condições de influenciar na alocação de recursos públicos e proposições legislativas.

Em relação aos obstáculos enfrentados pelas mulheres na conquista da equidade de gênero, que permitiria o alcance do avanço feminino em níveis hierárquicos superiores, é



interessante notar os dados de pesquisa recente conduzida por Alves (2022b), com 310 servidoras públicas federais:

A maior parte das servidoras, 73%, relatou que as discussões sobre igualdade de gênero são vistas como de menor importância dentro de seus órgãos. Mais de 87% delas afirmaram não haver nenhum tipo de programa de mentoria ou capacitação voltada para mulheres alcançarem cargos de liderança, mesmo sabendo que elas não ocupam nem 20% dos cargos de titular de secretaria nacional no Poder Executivo. Na pesquisa de survey, 71% revelaram que já sentiram discriminação por serem mulheres (ALVES, 2022b, p.1).

Percebe-se que a cultura organizacional ainda representa grande obstáculo à ascensão feminina a postos de poder. De acordo com os resultados da pesquisa, há um longo caminho para que o combate à desigualdade de gênero passe a fazer parte da agenda e da estratégia da maioria dos órgãos federais.

Deve-se registrar que, já em 2002, o Governo Federal publicou o Decreto nº 4.228/2002, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas. Em seu artigo 2º, o decreto determina a observância, pelos órgãos da Administração Pública Federal, de requisito que garantisse a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS.

O referido decreto foi parcialmente revogado pelo Decreto nº 10.087/2019, mas o artigo 2º permaneceu vigente. Porém, o dispositivo nunca foi observado pelo Poder Executivo Federal.

Apesar de o Poder Executivo não ter tomado medidas para a implementação das ações previstas no art. 2º do Decreto nº 4.228/2002, é possível identificar exemplos recentes de iniciativas nos Poderes Legislativo e Judiciário com o mesmo espírito, pelo menos sob a ótica de gênero.

Destacam-se, a seguir, tais iniciativas engendradas na busca da promoção de um maior percentual na ocupação e no fortalecimento da presença feminina nos cargos de liderança:

- Conselho Nacional de Justiça (CNJ): A Resolução Nº 255/2018, determinou que todos os ramos e unidades do Poder Judiciário deverão adotar medidas tendentes a assegurar a igualdade de gênero no ambiente institucional, propondo diretrizes e mecanismos que orientem os órgãos judiciais a atuar para incentivar a participação de mulheres nos cargos de chefia e assessoramento, em bancas de concurso e como expositoras em eventos institucionais. O órgão publicou dois relatórios na temática: Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário (2019) e A participação feminina nos concursos para a magistratura (2020). A portaria nº 56/2022 determina ainda a meta de manter em, pelo menos, 100% a proporcionalidade de ocupação, por servidoras, dos cargos de direção e chefia, em relação a proporção de servidoras no órgão.
- Tribunal de Contas da União (TCU): Em seu Programa de Logística Sustentável (2021-2025), o Tribunal determinou a proposição de ações efetivas que garantam a participação das



mulheres em todos os níveis dos processos decisórios do TCU. Em cumprimento a essa diretriz, a participação feminina em cargos de dirigentes saltou de 12% para 30% no ano de 2021¹. O órgão realizou ainda, em 2022, ação educacional focada em liderança feminina.

- Senado Federal: o órgão estabelece, em seu Plano de equidade de gênero e raça (2021-2023) a instituição do Programa de Liderança para as Mulheres. O programa tem como resultados-chave a realização de mentoria para mulheres ocupantes de chefia ou função comissionada e a realização de um curso de liderança para mulheres pardas e pretas não ocupantes de função comissionada.

As iniciativas citadas acima mostram a existência de um movimento, ainda tímido, de busca pela equidade de gênero na ocupação de funções de direção em algumas instituições da Administração Pública Federal. Importante notar que a interseccionalidade entre gênero e raça não foi considerada, exceto no curso de liderança previsto pelo Senado Federal.

Percebe-se a necessidade de evolução nas iniciativas de forma mais assertiva, de modo que alcancem todos os órgãos e entidades federais, já que, no Poder Executivo, a despeito do Decreto nº 4.228/2002, não foram implementadas ações visando ao aumento da ocupação de cargos comissionados pelos grupos minorizados.

2.3.3 Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça

Por fim, no intuito de exemplificar ações de DIE implementadas na Administração Pública Federal, será feita uma abordagem sobre o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, criado pela Portaria SPM/PR nº 39/2005, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)², em parceria com a ONU Mulheres e a Organização Internacional do Trabalho.

O programa, voltado inicialmente para empresas públicas e privadas, ampliou seu alcance para órgãos da administração direta, tendo entre os participantes da sexta edição a Advocacia-Geral da União, a Câmara dos Deputados, o Ministério Público Federal, o Senado Federal, o Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região e o Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região.

O programa tinha como objetivos contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego; conscientizar e incentivar empregadoras e empregadores em relação às práticas de gestão de pessoas e de cultura organizacional que promovam a igualdade de oportunidades entre mulheres e homens dentro das organizações; reconhecer publicamente o compromisso das organizações com a

1 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-investe-em-iniciativas-para-reduzir-a-desigualdade-de-genero.htm>. Acesso em: 15 jul. 2022.

2 A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2016, durante o governo de Michel Temer, foi renomeada para Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SNPM), sendo vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania e perdendo seu status de ministério. Em 2019, a SNPM foi inserida no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.



igualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho; disponibilizar e divulgar um banco de práticas de igualdade entre mulheres e homens e raça no âmbito da gestão de pessoas e da cultura organizacional no mundo do trabalho (BRASIL, 2010).

Apesar de não se configurar como um programa clássico de DIE de uma organização em si e, sim, como uma iniciativa transversal que poderia alcançar várias organizações, o Pró-Equidade se estruturava a partir de vários elementos essenciais apontados na seção 2.2 do presente trabalho, mostrando aderência às referências teóricas, conforme será explicitado abaixo.

Para adesão ao Programa, as instituições deveriam:

1. criar um Comitê Gestor de Gênero e Raça formado por representantes dos servidores e servidoras de diferentes níveis hierárquicos, que desenvolveria estratégias em todas as áreas das organizações, representando a instalação de uma instância de governança nas instituições participantes;
2. assinar termo de compromisso, instrumento que formalizava o compromisso e a adesão da organização ao Programa. O termo deveria ser assinado pelo dirigente máximo da organização, demonstrando o engajamento, pelo menos formal, da alta liderança;
3. elaborar uma ficha perfil, fornecendo dados sobre o quadro funcional, com especificação por sexo, raça, faixa etária, escolaridade e estado civil, o que permitiria uma avaliação da composição interna da organização. Além disso, este instrumento permitiria também o levantamento de informações relacionadas aos processos de recrutamento e seleção, ascensão funcional e políticas de benefícios da organização;
4. elaborar um plano de ação estruturado com iniciativas nos eixos de gestão de pessoas e cultura organizacional. O primeiro eixo tinha como dimensões: recrutamento e seleção; capacitação e treinamento; ascensão funcional e plano de cargos e carreira; salário e remuneração; políticas de benefícios, programas de saúde e segurança. Já o eixo de cultura organizacional era composto pelas seguintes dimensões: mecanismos de combate às práticas de desigualdade, às discriminações de gênero e raça, e à ocorrência de assédio moral e sexual; prática de capacitação na rede de relacionamentos da organização e propaganda institucional interna e externa. Considera-se que os eixos e dimensões representavam uma cobertura extensa de políticas e procedimentos necessários à implementação de um programa de DIE;
5. fomentar o contato com o tema da discriminação e desigualdade de gênero e raça e seus efeitos no indivíduo, na organização e na sociedade, de maneira sistemática e direcionada a todo o público da organização, mostrando a preocupação com a conscientização do corpo funcional;
6. receber o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça caso cumprissem pelo menos 70% das metas pactuadas com desempenho satisfatório, atendendo à recomendação da literatura sobre a adoção de processo estruturado para acompanhamento de resultados.



Em sua sexta edição, o Programa Pró-Equidade forneceu aos interessados na adesão um portfólio de boas práticas de igualdade de gênero e raça implementadas por diversas organizações participantes das edições anteriores do Programa em cada uma das dimensões dos eixos de gestão de pessoas e cultura organizacional.

O Programa foi desenvolvido até a sexta edição (2015/2016), em que participaram 122 organizações entre públicas e privadas, das quais 65 foram agraciadas com o selo Pró-Equidade de Gênero e Raça.

Percebe-se, pela descrição aqui realizada, que se tratou de iniciativa estruturante, de amplo alcance e sintonizada com as práticas de DIE adotadas pelo mercado e recomendadas pela bibliografia especializada. Apesar disso, o programa foi descontinuado, não havendo sequência após a sexta edição, cujo edital de abertura foi publicado no ano de 2015.

Registra-se também, como limitação do programa, o não alcance de entidades do Poder Executivo Federal. Na última edição do Programa, apesar da participação de unidades do Judiciário, Legislativo e Ministério Público, não houve a participação de nenhum ministério do Poder Executivo. Apesar da descontinuidade do Programa, há que se registrar o legado deixado, pois, em vários órgãos participantes, a pauta criada pela adesão ao programa acabou sendo incorporada aos processos da instituição e ganhou corpo próprio, como é o caso do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Por fim, registra-se que, em um novo movimento no âmbito da Administração Pública Federal, foi criada, no início de 2022, a Rede Equidade³. A rede é fruto de cooperação técnica entre 11 órgãos da Administração Pública Federal⁴ para implementação de ações conjuntas de inclusão e diversidade, com foco em gênero e raça, visando contribuir para o alcance da igualdade e da equidade no país. Acredita-se que as lições aprendidas pelo Programa Pró-Equidade podem ser de grande valia para a estruturação e a expansão da rede.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se que o Brasil é um país notadamente desigual e que a sociedade aqui construída foi moldada em estruturas racistas e sexistas, a adoção por organizações, tanto públicas como privadas, de mecanismos de promoção de diversidade, inclusão e equidade tornou-se um imperativo ético, além de uma estratégia de gestão com foco na melhoria do bem-estar organizacional e na promoção da inovação.

3 Cooperação instituída pelo Acordo de Cooperação 2021/0235, publicado na seção 3 do Diário Oficial da União em 11 de março de 2022.

4 Câmara dos Deputados, Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério de Minas e Energia, Ministério Público do Trabalho, Senado Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas da União, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e Tribunal Superior Eleitoral.



O presente trabalho, ao responder ao problema de pesquisa proposto, confirmou sua hipótese inicial. Buscou-se demonstrar que as organizações públicas devem implantar políticas de diversidade, inclusão e equidade porque tais organizações, como braços operacionais dos programas e políticas de governo, precisam refletir os interesses da sociedade que representam e, para tanto, precisam se aproximar da demografia da sociedade, além de incorporar, entre outros grupos, mulheres e pessoas negras nos mais altos níveis hierárquicos, com poder de decisão e alocação de recursos. Dessa forma, as organizações públicas poderão dar uma contribuição mais efetiva no combate à desigualdade de gênero e ao racismo estrutural, ainda tão presente no Brasil.

Alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, que tem como lema central a ideia de “**não deixar ninguém para trás**”, a gestão da diversidade apresenta-se como estratégia que não pode estar apartada do debate da desigualdade social e dos princípios de direitos humanos. Como pontuado diversas vezes ao longo trabalho, os programas de DIE precisam considerar as interseccionalidades em sua configuração, sob pena de excluírem mais uma vez públicos que historicamente estão afastados dos postos de poder e decisão, como é o caso das mulheres negras.

Após oferecer uma abordagem teórica de conceitos e componentes da gestão da diversidade, o presente artigo buscou jogar luz sobre esses elementos no setor público, chegando à conclusão de que são aplicáveis e essenciais para uma configuração mais democrática e plural dos quadros de servidores federais. O trabalho apresentou ainda as principais políticas e ações que têm sido realizadas nos últimos 15 anos no âmbito do serviço público federal, evidenciando a necessidade de um processo de consolidação e ampliação de tais estratégias.

Dada a limitação de escopo, não foi realizado nenhum tipo de avaliação do impacto de programas de DIE implementados individualmente por órgãos da Administração Pública, o que pode ser um interessante objeto de pesquisa. Outra sugestão para a continuidade das investigações na área é o aprofundamento na hipótese de que as iniciativas de DIE podem ser tratadas como parte dos sistemas de governança e compliance das organizações e qual seria o papel dos órgãos de controle no monitoramento da aplicação desses conceitos no setor público.

Por fim, ressalta-se a importância da continuidade dos debates e do avanço das práticas de diversidade, inclusão e equidade no setor público, tanto do ponto de vista organizacional como acadêmico. Assim, as organizações públicas podem se engajar, cada vez mais, no reconhecimento das desigualdades e opressões e na busca de mecanismos para combatê-las, em prol de uma sociedade mais justa, que respeita e valoriza as singularidades em todas as suas dimensões.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís. **Perspectiva de Gênero e Raça nas Políticas Públicas**. Boletim de Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n. 5, nov. 2004, p. 17-21. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5244>. Acesso em: 02 jul. 2022.



AGUERRE, Pedro. Políticas públicas, diversidade e desenvolvimento social: desafios para as organizações. In: CAMILO, Juliana. FORTIM, Ivelise. AGUERRE, Pedro. **Gestão de pessoas: práticas de gestão da diversidade nas organizações**. 1. ed. (edição do Kindle). São Paulo: Editora Senac, 2022. p. 101-380.

ALVES, Iara. Representação simbólica: os efeitos da presença massiva de homens na alta burocracia. **República.org**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://republica.org/emnotas/conteudo/representacao-simbolica-os-efeitos-da-presenca-massiva-de-homens-na-alta-burocracia/>. Acesso em: 06 jul. 2022.

ALVES, Iara. Burocracia representativa como chave para uma gestão pública em prol da igualdade de gênero e raça. **República.org**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://republica.org/emnotas/conteudo/burocracia-representativa-como-chave-para-uma-gestao-publica-em-prol-da-igualdade-de-genero-e-raca-2/>. Acesso em: 06 jul. 2022.

ALVES, Mario Aquino; GALEÃO-SILVA, Luis Guilherme. A Crítica da Gestão da Diversidade nas Organizações. **Revista RAE**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 20-29, jul./set. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/pxZ7ftJN4cHCWhQKH5ZV7nn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 jul. 2022.

AZEVEDO, Amaílton Magno; SOUZA, Adriana Maria de; CONCEIÇÃO, Eliane Barbosa da. Reflexões sobre o racismo: desigualdade, raça e gênero no mundo do trabalho. In: CAMILO, Juliana; FORTIM, Ivelise; AGUERRE, Pedro. **Gestão de pessoas: práticas de gestão da diversidade nas organizações**. 1. ed. (edição do Kindle). São Paulo: Editora Senac, 2022. p.1870-2149.

BENTO, Maria Aparecida; CARRANÇA, Flávio (org.). **Diversidade nas empresas e equidade racial**. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT), 2017.

BRASIL. **Decreto nº 4.228, de 13 de maio de 2002**. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4228.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.228%2C%20DE%2013,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Plano de equidade de gênero e raça: 2021-2023**. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/equidade/pages/pdfs/PEGR2021_2023.pdf. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 56, de 17 de fevereiro de 2022**. Altera o Plano de Logística Sustentável do Conselho Nacional de Justiça (PLS/CNJ), ciclo 2021-2026. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original12351320220218620f9281b9780.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 255, de 04 de setembro de 2018**. Altera a Resolução CNJ nº 255/2018, que institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 17 jul. 2022.



BRASIL. **Lei Federal nº 12.990, de 9 de junho de 2014.** Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12990.htm. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. **Programa Pró-Equidade de Gênero: histórias e trajetórias (2005/2010).** Brasília: SPM, 2010. Disponível em: https://www.ilo.org/brasil/publicacoes/WCMS_233904/lang-pt/index.htm. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Programa Pró-Equidade de gênero e raça: Guia Operacional (6ª edição).** Disponível em: www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/mulher-e-trabalho/programa-pro-equidade/6a-edicao/guia-operacional-6-edicao_final.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

BULGARELLI, Reinaldo. A importância da diversidade e inclusão nas organizações. In: AMATO, Luciano. **Diversidade e Inclusão em suas dimensões.** 1. ed. São Paulo: Literare Books Internacional, 2022. p. 13-26.

COUTINHO, Luciano Rodrigues de Souza; COSTA, Alessandra Mello da; CARVALHO, José Luis Felício dos Santos. Debatendo Diversidade de Gênero e Raça no Contexto Organizacional Brasileiro: Lei do Mercado ou Cotas por Lei? **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 21-37, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13166/8988>. Acesso em: 04 jul. 2022.

CRENSHAW, Kimberlé W. (2002). Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. **Estudos Feministas**, ano 10, nº 1/2002, p. 171-188. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4123084/mod_resource/content/1/Crenshaw%202002%20revista%20estudos%20feministas.pdf. Acesso em: 05 jul.2022.

FLEURY, Maria Tereza Leme. Gerenciando a diversidade cultural: experiência de empresas brasileiras. **Revista de Administração de Empresas**, v. 40, n. 3, jul/set 2000. p. 18-25.

FROTA, José Carlos Roncolato da. Desenhando um programa para a gestão da diversidade. In: CAMILO, Juliana; FORTIM, Ivelise; AGUERRE, Pedro. **Gestão de pessoas: práticas de gestão da diversidade nas organizações.** 1. ed. (edição do Kindle). São Paulo: Editora Senac, 2022. p. 560-793.

INSTITUTO ETHOS. **Perfil racial, social e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas.** São Paulo: Instituto Ethos, 2016. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/cedoc/perfil-social-racial-e-de-genero-das-500-maiores-empresas-do-brasil-e-suas-aco-es-afirmativas/>. Acesso em: 18 jul. 2022.



MATSUOKA, Emiko Aparecida de Castro; SILVA, Leonardo Passinato. As políticas de Ações Afirmativas no concurso de Admissão à carreira de diplomata: experiências e desafios. In: **Boletim de Análise Político Institucional**, n. 31, dez 2021. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/211220_bapi_31_art_6.pdf. Acesso em: 15 jul. 2022.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une**: um retrato das desigualdades brasileiras. São Paulo: Oxfam Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/a-distancia-que-nos-une>. Acesso em: 07 jul. 2022.

PENHA, Pedro Henrique Elgaly da; PICANÇO, Felícia Silva. Desigualdades de Gênero e Raça no Funcionalismo Público Federal: uma análise exploratória dos efeitos da lei no 12.990/2014. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, dez. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/211220_bapi_31_art_2.pdf. Acesso em: 07 jul. 2022.

PINTO, Elisabeth; JUNIOR, Hermes; LUZ, Rodolfo. Pró-Equidade de gênero: incorporando políticas afirmativas ao mundo do trabalho. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 60, p. 401-413, out./dez. 2009.

RIBEIRO, Beatriz Caroline; KOMATSU, Bruno Kawaoka; MENEZES-FILHO, Naercio. Diferenciais Salariais por Raça e Gênero para Formados em Escolas Públicas ou Privadas. **Policy Paper**, n. 45, p. 1-27, jul. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Policy-Paper-45.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2022.

SALES, Ricardo. Diversidade nas organizações: Conceitos e Histórico. In: AMATO, Luciano. **Diversidade e Inclusão em suas dimensões**. 1. ed. São Paulo: Literare Books Internacional, 2022. p. 6-14.

SALES, Ricardo Gonçalves de; FERRARI, Maria Aparecida. Diversidade nas organizações: breve genealogia da discussão nos Estados Unidos e no Brasil. In: MARQUES, Angela; SILVA, Daniel; LIMA, Fabia. **Comunicação e Direitos Humanos**. 1. ed. Belo Horizonte: PPGCOM UFMG, 2019. p. 169-182.

SANTOS, Amanda Ribeiro dos *et al.* Para além dos Editais: cotas raciais no Ministério Público Brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, dez. 2021. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/211220_bapi_31_art_7.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

SANTOS, Eduardo Gomor dos; FARIA, Roseli. Lei nº 12.990/2014 e os Descompassos entre elaboração e implementação de uma política afirmativa racial. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, dez. 2021, p.159-166. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11076/1/bapi_31_lei_descompassos.pdf

SANTOS, Patricia. Diversidade étnico-racial, uma jornada de desafios. In: AMATO, Luciano. **Diversidade e Inclusão em suas dimensões**. 1. ed. São Paulo-SP: Literare Books Internacional, 2022. p. 372-379.

SILVA, Dhyonatan Júnior. Gestão da diversidade: origem, conceitos e desafios. In: CAMILO, Juliana; FORTIM, Ivelise; AGUERRE, Pedro. **Gestão de pessoas: práticas de gestão da diversidade nas organizações**. 1. ed. (edição do Kindle). São Paulo: Editora Senac, 2022.

SILVA, Tatiana; LOPEZ, Felix. **Perfil racial do Serviço Civil Ativo do Executivo Federal (1999-2020)**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, n. 49, jul. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasestado/arquivos/downloads/3472-210720ntdiestn49.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SILVEIRA, Leonardo Souza; ALMEIDA, Luciana Drummont. Segregação Ocupacional e Desigualdade Salarial por Raça e Gênero no Setor Público Brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, dez. 2021. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11061/1/bapi_31_segregacao_ocupacional.pdf. Acesso em: 11 jul. 2022.

SOBRINO, Omar Inês; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da; KRIEGER, Morgana G. Martins. Políticas afirmativas e seus Desafios na Administração Pública: o caso Da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, dez. 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/211220_bapi_31_art_3.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

TEIXEIRA, Kamila Cristina da Silva; GOIS, João Bosco. Políticas Afirmativas de Emprego no Brasil: o caso do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (2005-2016). **Trabajo y sociedad**, n. 35 v. 21, p. 375-397, 2020. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7557014>. Acesso em: 07 jul. 2022.

TOYOFUKU, Thais. D&I é só uma estratégia ou faz parte da cultura da sua empresa? In: AMATO, Luciano. **Diversidade e Inclusão em suas dimensões**. 1. ed. São Paulo: Literare Books Internacional, 2022. p. 27-36.

VOJVODIC, Adriana *et al.* **Diversidade e inclusão em empresas, governos e organizações (Série Universitária)**. 1. ed. (Edição do Kindle). São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2022.

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



QUANTIFICAÇÃO DA MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA POR MEIO DA UTILIZAÇÃO DA ANÁLISE MULTIVARIADA DE DADOS: UMA PROPOSTA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quantification of outsourced labor through the use of multivariate data analysis: A proposal for Public Administration

Francisco Ebison Souto Canuto

Graduado em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Administração Pública pela Faculdade Integrada do Ceará (FIC). Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutor em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Atualmente é Administrador do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, *campus* Horizonte, exercendo a função de Diretor de Administração e Planejamento. Atua há doze anos na área de Administração, com ênfase em Administração Pública. E-mail: ebison@ifce.edu.br

Marcos André Damasceno Cavalcante

Doutorando e Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Gestão de Pessoas pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Graduado em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Administrador do Instituto Federal do Ceará (IFCE). E-mail: marcosandre@ifce.edu.br

RESUMO

O Governo Federal brasileiro vem inovando com metodologias e critérios para determinação do quantitativo e dos valores a pagar com mão de obra terceirizada contratada pelos órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Uma das inovações implementadas foi a elaboração do caderno técnico de logística para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, cujo principal objetivo foi apresentar, tanto para os órgãos que compõem o Governo Federal (tomadores de serviços) quanto para aqueles que os prestam (empresas ligadas ao setor de limpeza e conservação), os aspectos metodológicos e mercadológicos para mensuração dessa força de trabalho e os valores-limites para contratação. Entretanto, não observamos metodologia semelhante para contratação de serviço terceirizado de vigilância patrimonial orgânica, existindo, apenas, o caderno técnico de logística



que determina os valores-limites para essa contratação. Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo propor uma metodologia para quantificar e padronizar a distribuição da mão de obra terceirizada de vigilância patrimonial orgânica, por meio da utilização de critérios técnico-científicos mensuráveis, com o uso das técnicas estatísticas de análise de correlação de variáveis e regressão multivariada, tendo sido o estudo desenvolvido no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Os resultados deste estudo revelam ser possível a utilização da análise multivariada de dados como metodologia para definição dos postos de vigilância patrimonial orgânica do IFCE, sendo possível a sua replicação nos demais órgãos do governo brasileiro, possibilitando maximizar a eficiência dos processos de gestão e a efetividade na utilização de recursos públicos.

Palavras-chave: Governo Federal; Instituto Federal de Educação do Ceará; mão de obra terceirizada; análise multivariada de dados.

ABSTRACT

The Brazilian Federal Government has been innovating with methodologies and criteria for determining the quantity and amounts payable with outsourced labor hired by the Direct, Autarquica and Foundational Federal Public Administration bodies. One of the innovations implemented was the elaboration of the technical logbook for the provision of cleaning, cleanliness and conservation services, whose main objective was to present, both to the bodies that make up the Federal Government (service takers) and to those who provide them (companies linked to the cleaning and conservation sector), the methodological and marketing aspects for measuring this workforce and the limit values for hiring. However, we did not observe a similar methodology for contracting an outsourced organic heritage surveillance service, with only the technical logistics document that determines the limit values for this contracting. Given this context, this article aims to propose a methodology to quantify and standardize the distribution of outsourced organic heritage surveillance workforce, through the use of measurable technical-scientific criteria, with the use of statistical techniques of correlation analysis of variables and multivariate regression, the study being developed at the Federal Institute of Education, Science and Technology of Ceara (IFCE). The results of this study reveal that it is possible to use multivariate data analysis as a methodology for defining the IFCE's organic heritage surveillance posts, making it possible to replicate it in other Brazilian government agencies, allowing for the maximization of the efficiency of management processes and effectiveness. in the use of public resources.

Keywords: Federal Government; Federal Institute of Education of Ceará; outsourced labor; multivariate data analysis.

1. INTRODUÇÃO

O Governo Federal brasileiro vem inovando com metodologias para mensuração dos postos de mão de obra a contratar pelos órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional (BRASIL, 2017).



Dentre as inovações implementadas pelo Governo Federal, pode-se destacar a elaboração do caderno técnico de logística para prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, cujo principal objetivo foi apresentar, tanto para os órgãos que compõem o Governo Federal (tomadores de serviços) quanto para aqueles que prestam esses serviços (empresas ligadas ao setor de limpeza e conservação), os aspectos metodológicos e mercadológicos para mensuração dessa força de trabalho e os valores-limites para contratação (BRASIL, 2008).

Entretanto, constatou-se que instrumento similar ainda não foi elaborado para quantificação e contratação de postos de vigilância patrimonial orgânica; portanto, o Governo Federal brasileiro carece de metodologia capaz de realizar essa mensuração, existindo, apenas, o caderno técnico de logística que determina os valores-limites para essa contratação (BRASIL, 2008).

Diante desse contexto, observou-se que, entre os órgãos do Governo Federal, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) é um dos órgãos que dispõe de uma vasta diversidade quantitativa de postos de vigilância patrimonial orgânica, sendo, entretanto, o quantitativo de postos contratados e a sua distribuição realizados sem a utilização de critério(s) padrão entre todas as suas unidades, tendo em vista a inexistência de instrumento normativo para esse fim.

O IFCE é um dos maiores da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, sendo composto por 34 *campi*, que funcionam em uma estrutura *multicampi*, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, localizando-se a sua sede (Reitoria) na cidade de Fortaleza/CE.

Assim, considerando a carência de estudos técnico-científicos que tenham proposto a formalização de metodologia para mensurar e padronizar a distribuição da mão de obra terceirizada de postos de vigilância patrimonial orgânica é que se justifica a realização deste estudo, sendo essa, também, a sua relevância teórica.

O ineditismo deste trabalho se encontra na agregação de valor teórico ao propor uma metodologia capaz de mensurar e padronizar a distribuição da mão de obra terceirizada de vigilância patrimonial orgânica no âmbito do Governo Federal. Em termos de contribuição metodológica, pode-se registrar a utilização de um método de análise descritivo, por meio da técnica estatística de análise multivariada de dados (correlação de variáveis e regressão multivariada), o que permitiu ampliar as metodologias de estudo já utilizadas no âmbito dessas organizações.

Há uma importante relevância contextual nesta pesquisa, considerando-se que o tema é desenvolvido em um cenário econômico onde se requer que os órgãos públicos disponham de melhor capacidade para gerir seus processos, o que possibilitaria serem mais efetivos quando da aplicação de recursos públicos.

Importante destacar, também, a relevância empírica, uma vez que as pesquisas em órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional precisam ser mais discutidas, considerando-se, principalmente, a escassez de trabalhos relativos à expansão dos conceitos



e à utilização da análise multivariada de dados de testes empíricos em órgãos do Governo Federal, o que torna esse contexto importante objeto de estudo para a literatura.

No âmbito da relevância prática/gerencial, a pesquisa interessa aos dirigentes e executivos dos órgãos do Governo Federal, tendo em vista a proposição de metodologia capaz de padronizar o processo de mensuração dos postos de vigilância patrimonial orgânica, o que poderá contribuir para redimensionar a mão de obra existente, assim como a redistribuição dos recursos de custeio destinados a esse tipo de despesa. Ademais, no âmbito da relevância social, pode-se reafirmar a importância dos órgãos do Governo Federal para o desenvolvimento do país.

Este estudo empírico, classificado epistemologicamente como sendo de natureza positivista, é descritivo-explicativo, com a abordagem metodológica do tipo quantitativa (MARTINS;THEÓPHILO, 2007), realizado em uma situação real existente na Rede IFCE. Baseou-se em características diversas e comuns existentes nos *campi* do IFCE capazes de influenciar a decisão para definição e padronização do quantitativo da mão de obra de vigilância patrimonial orgânica, sendo possível a sua replicação nos demais órgãos da Administração Pública, nas suas diferentes esferas, para quantificação da mão de obra terceirizada.

2. CONTEXTO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

No âmbito do IFCE, a despesa com vigilância patrimonial orgânica consiste no maior impacto orçamentário e financeiro no funcionamento da Instituição. Foram pagos **mais de 14 milhões de reais no exercício de 2020** com contratos de vigilância patrimonial orgânica, que representa, aproximadamente, 34% de todo o orçamento de custeio da Instituição (SIAFI, 2021). Assim, medidas de racionalização do contingente de vigilância patrimonial orgânica se tornam condição de sustentabilidade para fins de melhor adequação ao seu funcionamento em relação a sua estrutura física e de pessoal.

Entende-se que a definição de critérios objetivos para determinar o número de postos de vigilância patrimonial orgânica seja uma providência primária para atender às necessidades, objetivando a segurança das pessoas e da coisa pública, bem como a efetiva e racional aplicação dos recursos.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFCE, para o período de 2019–2023, apresenta como objetivo estratégico “aperfeiçoar os procedimentos internos visando à efetividade e à excelência dos processos internos”. Tal objetivo tem por propósito fomentar iniciativas voltadas para a disseminação de procedimentos que proporcionem eficiência, eficácia e qualidade na gestão dos recursos e na prestação dos serviços oferecidos aos clientes internos e externos.

O PDI também apresenta o tema estratégico “efetividade e excelência na gestão”, estabelecendo como um dos indicadores a “economicidade nas contratações” com uma meta anual de 25%. Observa-se que um planejamento bem realizado para as contratações de vigilância contribuirá para o cumprimento dos objetivos institucionais, haja vista sua participação relevante nas despesas de custeio.



Segundo a Lei nº 7.102/1983, os serviços de vigilância consistem em serviços de vigilância ostensiva, de transporte de valores e ainda de serviços orgânicos de segurança. A vigilância ostensiva consiste em atividade exercida no interior dos estabelecimentos e em transporte de valores, por pessoas uniformizadas e adequadamente preparadas para impedir ou inibir ação criminosa.

Os serviços orgânicos de segurança são os prestados por empresas que tenham objeto econômico diverso da vigilância ostensiva e de transporte de valores, devendo, porém, ser executados por pessoal do próprio quadro funcional das empresas, que ficam obrigadas ao cumprimento do disposto na Lei nº 7.102/1983 e nas demais legislações pertinentes.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no ano de 2014, disponibilizou Caderno de Logística de prestação de serviços de vigilância patrimonial, que se tornou um guia de orientação sobre os aspectos gerais na contratação de serviços de vigilância patrimonial no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

No entanto, tal instrumento se concentrou nas definições de valores da contratação, bem como na formação dos valores dos postos de vigilância, não abordando uma metodologia de mensuração do quantitativo de postos a ser contratado, valendo-se de possíveis fatores determinantes na definição do número de postos frente a cada estrutura da Administração.

A Instrução Normativa nº 05/2017, que dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, consigna no art. 20 que o planejamento da contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá na elaboração do: a) estudo preliminar; b) gerenciamento de riscos; c) termo de referência ou projeto básico.

O normativo supracitado, por meio do art. 21, aponta como um dos procedimentos iniciais de planejamento da contratação a atividade de definição da quantidade de serviço a ser contratada.

Segundo o art. 7, inciso V, da Instrução Normativa nº 40/2020, o estudo preliminar deve apresentar a estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência de outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala.

O desenvolvimento de metodologia objetiva do quantitativo de postos de vigilância facilita a elaboração de gerenciamento de riscos como determina a Instrução Normativa nº 05/2017, principalmente a avaliação dos riscos, no caso concreto da possível ocorrência de subestimativas ou superestimativas dos quantitativos, consistindo na mensuração da probabilidade de ocorrência e no impacto de cada risco.

A definição do número de postos se faz necessária na elaboração do termo de referência ou projeto básico. De acordo com a Instrução Normativa nº 05/2017, um dos elementos que o termo de referência ou projeto básico deve conter é o modelo de execução do objeto, no caso, a definição dos postos, bem como a adequação orçamentária para a contratação do serviço.

Considerando os comandos normativos apresentados, os elementos de planejamento da contratação devem trazer a definição dos quantitativos a serem contratados bem fundamentada, em critérios objetivos, para que eles possam ser avaliados, tanto pela entidade que recebe e fiscaliza a prestação do serviço, quanto pelos órgãos externos, que a acompanham e controlam, e também pela fiscalização social.

3. METODOLOGIA DO ESTUDO

O presente estudo foi iniciado com a definição das variáveis a serem utilizadas no modelo estatístico, tendo sido composto por área total disponível, **área total construída, total de usuários, turnos de funcionamento e grau de risco de segurança**, considerando-se estarem elas, em tese, diretamente correlacionadas na determinação do número de postos de vigilância patrimonial orgânica, conforme o entendimento e a experiência dos membros gestores dos *campi* do IFCE.

A coleta das informações referentes às variáveis da pesquisa foi realizada por meio da utilização de formulário eletrônico do Google Docs, sendo este enviado para todos os 34 *campi* do IFCE e respondidos por representantes legais destes. O referido formulário foi enviado em **18/06/2021**, sendo disponibilizado o prazo de 8 (oito) dias corridos para resposta, ou seja, até **25/06/2021**.

Todos os *campi* do IFCE responderam a pesquisa: **Acaraú, Acopiara, Aracati, Baturité, Camocim, Boa Viagem, Canindé, Caucaia, Cedro, Crato, Fortaleza, Guaramiranga, Horizonte, Iguatu, Itapipoca, Jaguaribe, Jaguaruana, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Maracanaú, Maranguape, Morada Nova, Paracuru, Pecém, Polo de Inovação, Quixadá, Reitoria, Sobral, Tabuleiro do Norte, Tauá, Tianguá, Ubajara e Umirim.**

A Tabela 1 apresenta todas as variáveis utilizadas para definição do modelo matemático do posto de vigilância patrimonial orgânica com, respectivamente, os dados de todos os *campi* respondentes.

Tabela 1. Variáveis de estudo e dados dos *campi*

| Variável | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|---------------|----------------------------|------------|-----------------|-------------------|-------------------------|----------------------------|
| <i>Campus</i> | Total de Postos Vigilância | Área Total | Área Construída | Total de Usuários | Turnos de Funcionamento | Grau de Risco de Segurança |
| Acaraú | 5 | 49.500,00 | 7.443,42 | 1.127 | 3 | 3 |
| Acopiara | 3 | 60.000,00 | 4.442,00 | 315 | 3 | 1 |
| Aracati | 3 | 41.873,30 | 7.153,56 | 1.300 | 3 | 2 |
| Baturité | 4 | 40.000,00 | 4.903,00 | 976 | 3 | 3 |
| Camocim | 2 | 25.200,00 | 4.905,00 | 627 | 3 | 2 |
| Boa Viagem | 2 | 220.700,00 | 4.442,00 | 558 | 3 | 2 |
| Canindé | 4 | 145.500,00 | 5.066,00 | 1.546 | 3 | 2 |
| Caucaia | 4 | 46.907,83 | 4.626,74 | 739 | 3 | 4 |



| Variável | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|--------------------|----------------------------|--------------|-----------------|-------------------|-------------------------|----------------------------|
| Campus | Total de Postos Vigilância | Área Total | Área Construída | Total de Usuários | Turnos de Funcionamento | Grau de Risco de Segurança |
| Cedro | 5 | 14.630,00 | 10.090,58 | 1.600 | 3 | 2 |
| Crateús | 3 | 60.000,00 | 10.292,98 | 1.088 | 3 | 1 |
| Crato | 7 | 146.645,70 | 25.515,43 | 1.040 | 3 | 3 |
| Fortaleza | 18 | 32.546,77 | 37.858,25 | 8.200 | 3 | 2 |
| Guaramiranga | 3 | 36.600,00 | 2.905,51 | 79 | 2 | 3 |
| Horizonte | 4 | 20.029,98 | 4.442,00 | 364 | 3 | 4 |
| Iguatu | 3 | 2.011.880,00 | 22.052,40 | 1.300 | 3 | 2 |
| Itapipoca | 2 | 68.721,82 | 9.055,76 | 700 | 3 | 2 |
| Jaguaribe | 2 | 30.137,56 | 4.903,00 | 704 | 3 | 3 |
| Jaguaruana | 2 | 12.227,07 | 3.522,50 | 400 | 3 | 3 |
| Juazeiro do Norte | 6 | 50.800,00 | 12.286,00 | 1.689 | 3 | 1 |
| Limoeiro do Norte | 8 | 396.004,59 | 24.138,00 | 1.965 | 3 | 3 |
| Maracanaú | 6 | 71.144,43 | 14.026,63 | 2.150 | 3 | 3 |
| Maranguape | 3 | 69.742,38 | 4.442,00 | 452 | 3 | 3 |
| Morada Nova | 3 | 11.021,00 | 4.905,00 | 600 | 3 | 2 |
| Paracuru | 3 | 49.472,50 | 4.442,00 | 529 | 3 | 2 |
| Pecém | 2 | 211.768,00 | 9.700,46 | 498 | 2 | 2 |
| Polo de Inovação | 2 | 1.800,00 | 560,00 | 11 | 3 | 2 |
| Quixadá | 6 | 60.393,27 | 7.801,00 | 1.489 | 3 | 3 |
| Reitoria | 5 | 21.210,98 | 4.901,16 | 252 | 2 | 4 |
| Sobral | 6 | 51.698,50 | 17.307,78 | 3.217 | 3 | 2 |
| Tabuleiro do Norte | 2 | 28.234,00 | 5.093,90 | 700 | 3 | 3 |
| Tauá | 3 | 17.678,00 | 5.066,35 | 600 | 3 | 2 |
| Tianguá | 2 | 75.000,00 | 5.121,00 | 1.135 | 3 | 1 |
| Ubajara | 3 | 20.559,05 | 4.905,00 | 608 | 3 | 2 |
| Umirim | 2 | 349.890,00 | 5.834,00 | 540 | 2 | 3 |

Fonte: os autores, dados da pesquisa de campo (2021).

Entre as variáveis escolhidas para análise e padronização do quantitativo total de postos de vigilância patrimonial orgânica nos *campi* IFCE, temos a área total disponível em cada *campus*, tendo-se em vista que, em tese, quanto maior a **área total do campus**, mais vigilância patrimonial orgânica é requerida.



A Rede dispõe de uma área total de **4.549.517 m²**, segundo o último levantamento realizado pela equipe de engenharia da Reitoria do IFCE em 2018 - área equivalente a **421** campos de futebol. O *campus* do IFCE na cidade Iguatu é o que possui maior área total disponível, com um total de 2.011.880 m², sendo o Polo de Inovação, localizado na cidade de Fortaleza, o de menor área total, com 1.800 m².

A segunda variável que pode influenciar diretamente na determinação do quantitativo de postos de vigilância patrimonial orgânica no IFCE é a sua **área construída**, pois, em princípio, quanto maior a área total construída do *campus*, mais profissionais de vigilância patrimonial são necessários.

Embora o *campus* Iguatu seja o de maior área total disponível, não é o maior em área construída, sendo o *campus* Fortaleza, localizado na capital, o de maior área construída, com o total de **37.858 m²**, acompanhado pelos *campi* de Crato e Limoeiro do Norte, ficando o *campus* Iguatu em 4º lugar. O Polo de Inovação é o menor *campus*, tanto em área construída como em área total (560 m²).

Em relação à variável **turnos de funcionamento**, a qual prediz, teoricamente, que, quanto maior o número de turnos de funcionamento, maior será a necessidade de profissionais de vigilância patrimonial orgânica, foi possível verificar que, dos *campi* respondentes, apenas quatro funcionam em dois turnos (manhã e tarde), e trinta desses funcionam nos três turnos (manhã, tarde e noite).

As informações coletadas referentes à variável turno de funcionamento demonstram que **88% dos campi funcionam em três turnos e outros 12% em dois turnos**. Com exceção da Reitoria, sede administrativa do IFCE, apenas três *campi* funcionam em dois turnos (manhã e tarde): os de Guaramiranga, Pecém e Umirim.

No que tange à variável **total de usuários**, a qual é composta pela soma do número de discentes, docentes, técnico-administrativos e terceirizados, foi possível constatar que o *campus* da cidade de Fortaleza é o que mais possui usuários diariamente em sua unidade, chegando à marca aproximada de **8.200 usuários**. Logo em seguida, na 2ª e 3ª posições, temos os *campi* de Sobral e Maracanaú, com 3.217 e 2.150 usuários todos os dias, respectivamente.

Importante frisar que, não tão diferente das variáveis até aqui detalhadas, o total de usuários existentes em cada *campus* foi considerado variável influenciadora do total de postos de vigilância patrimonial orgânica, pois, por via de regra, considera-se que quanto maior o número de usuários, maior será a necessidade de profissionais de vigilância para resguardar a comunidade e bens patrimoniais existentes nas instalações da Rede IFCE.

Ainda em complemento à variável total de usuários, os dados da pesquisa mostram que, na Rede IFCE, há, diariamente, cerca de **39.098** usuários distribuídos nos seus diferentes turnos de funcionamento. Infelizmente, neste estudo, não foi possível coletar dados referentes à quantidade de usuários por turno, algo importante para se identificar em qual período de funcionamento há mais fluxo de usuários em cada *campus* e na Rede como um todo, sendo essa uma limitação da pesquisa.



Neste estudo, também se utilizou a variável **grau de risco de segurança** para ser preditora da variável número de postos de vigilância patrimonial orgânica, pois, em geral, considera-se que, quanto maior o grau de risco de segurança referente à área onde o *campus* está instalado, maior será o número de profissionais de vigilância patrimonial requerido.

O grau de risco de segurança foi determinado por meio da utilização de uma escala *likert* elaborada pelos autores, a qual varia de 1 a 4, sendo o grau 1 considerado de baixo risco de segurança, e o 4, considerado uma área de alto risco de segurança. Importa destacar que o grau de risco de segurança foi registrado por meio da percepção do respondente, sendo realizada uma análise desta percepção com os dados da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará para fins de se ratificar a situação de cada *campus*.

Os dados da pesquisa demonstraram que **quinze** dos *campi* consideram o local onde o *campus* está instalado como sendo de risco moderado (grau 2); doze consideram como de grau 3 (alto risco); quatro consideram como de baixo risco (grau 1); e três foram considerados de risco elevado (grau 4).

É possível observar que quinze *campi*, o equivalente a **46%** do total, estão contidos no intervalo de risco alto (grau 3) a muito alto (grau 4), o que demonstra a necessidade de ampliação dos mecanismos de segurança nos *campi*, seja com a padronização da mão de obra de vigilância patrimonial orgânica e/ou a implantação de sistema de monitoramento eletrônico. Os três *campi* que se autodeclararam estar em região de elevado grau de risco de segurança foram Caucaia, Horizonte e Reitoria; todos esses pertencentes à região da capital e metropolitana de Fortaleza.

Os registros do grau de violência informados pelos *campi* são compatíveis com as estatísticas da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do governo do estado do Ceará, em que é demonstrado que as cidades mais violentas são aquelas pertencentes à região metropolitana de Fortaleza, inclusive a capital, sendo a mais violenta a cidade de Caucaia (SSPDS/CE, 2021).

Em relação à variável **quantidade de postos de vigilância patrimonial**, foi possível verificar que todos os *campi* têm o serviço contratado, possuindo toda a Rede do IFCE **138 (cento e trinta e oito)** postos de vigilância, o que equivale a **276 (duzentos e setenta e seis) vigilantes**, pois, em cada posto, há dois vigilantes, sendo o *campus* Fortaleza o que tem o maior número de postos, com um total de dezoito (36 vigilantes).

Também se constatou, que vinte *campi* possuem de **dois a três postos de vigilância patrimonial**. Fato interessante é que, do total de *campi* do IFCE, dez desses concentram mais de 50% do total de postos existentes, totalizando 72 postos de vigilância nos *campi* de Acaraú, Cedro, Reitoria, Juazeiro no Norte, Maracanaú, Quixadá, Sobral, Crato, Limoeiro do Norte e Fortaleza.

Todos os *campi* dispõem de vigilância diurna e noturna, com exceção do *campus* Umirim, onde o serviço de vigilância diurna é substituído por porteiros diurnos na mesma escala de 12h x 36h. Subentendeu-se que a substituição de parcela de postos de vigilância por porteiros, cujo preço de contratação é menor, como realizado no *campus* Umirim, poderá ser uma saída para amenizar a despesa dos *campi* com essa demanda, sem que haja diminuição no quadro de profissionais.



Dado importante é que 27 (vinte e sete) dos *campi* do IFCE possuem até dois postos de vigilância diurna, sendo o *campus* Fortaleza o detentor de maior quantitativo, com dez postos (20 vigilantes). No que tange aos postos de vigilância noturna, observou-se que 26 (vinte e seis) dos *campi* do IFCE possuem até dois postos de vigilância, sendo, novamente, o *campus* Fortaleza aquele com maior disponibilidade de postos, no total de 8 postos (16 vigilantes).

4. RESULTADOS DO ESTUDO

Conforme pôde ser demonstrado na seção anterior, todos os *campi* do IFCE têm o serviço de vigilância patrimonial contratado, sendo o serviço prestado nos diferentes turnos de funcionamento da Instituição.

Entretanto, conforme exposto na seção introdutória deste trabalho, não há, até o presente momento, por parte do Governo Federal, o estabelecimento de uma metodologia para definição do quantitativo de postos de vigilância patrimonial orgânica a ser contratado pelos órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

Considerando-se a não existência de um instrumental que defina a metodologia para mensuração do quantitativo de postos de vigilância patrimonial a ser contratado pelos órgãos federais - o que inclui o IFCE -, a força de trabalho a ser contratada geralmente é determinada com base na **expertise e/ou percepção do gestor em relação à situação vivenciada diariamente na Instituição**, sem critérios técnicos e objetivos; ou simplesmente por meio da **disponibilidade orçamentária do campus**, que funciona como um balizador do quantitativo de postos a ser contratado.

Diante desse contexto e da oportunidade de ajudar os órgãos da Administração Pública em suas diferentes esferas, em especial o IFCE, no que tange ao estabelecimento de metodologia capaz de mensurar e padronizar a distribuição da mão de obra de vigilância patrimonial orgânica a ser contratada, com a utilização de critérios técnicos e objetivos, é que esse estudo foi realizado.

Verificou-se que a padronização poderia ser definida por meio da combinação da utilização da técnica de estatística de **análise de correlação**, em que seria analisado o grau de associação entre duas variáveis (FÁVERO; BELFIORE, 2020), sendo a principal delas a de **total de postos**; e com a análise de **regressão multivariada**, em que seria possível, por meio da construção de um modelo matemático, descrever, de maneira razoável, a relação entre várias variáveis explicativas de certo processo (FÁVERO; BELFIORE, 2020), o que permitiria determinar o quantitativo de postos (**mínimo, ideal e máximo**) em cada *campus*, de forma padronizada.

A fim de se aplicar o estudo estatístico para definição do modelo matemático a ser utilizado para quantificar o número de postos de vigilância patrimonial orgânica nos *campi*, iniciou-se com a determinação de quais variáveis, entre as seis existentes, interferiam diretamente nessa mensuração, conforme contido no Quadro 1.



Quadro 1. Parâmetros da vigilância patrimonial orgânica

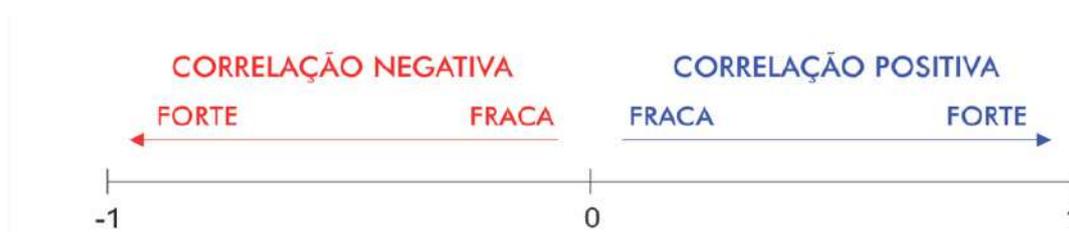
| Nº | VARIÁVEIS |
|----|-----------------------------------|
| 1 | Quantidade de Postos (Dependente) |
| 2 | Área Total |
| 3 | Área Construída |
| 4 | Total de Usuários |
| 5 | Turnos de Funcionamento |
| 6 | Grau de Risco de Segurança |

Fonte: os autores (2021).

A avaliação dos dados das variáveis contidas no Quadro 1 foi feita por meio da análise de correlação, mediante o exame do coeficiente de correlação múltiplo, que mede a “força” ou o “grau” de relacionamento entre uma variável dependente e um conjunto de outras variáveis (COHEN, 1988).

O grau de relacionamento entre as variáveis deste estudo foi realizado com base na análise de correlação de Person, que mede a força entre duas variáveis por meio de “r” (FÁVERO; BELFIORE, 2020). No caso concreto, o “r” varia de -1 a 1: quanto mais próximos das extremidades deste intervalo são os coeficientes de correlação, mais forte é a correlação entre as variáveis, ao passo que um coeficiente de correlação próximo de zero indica que a relação entre as variáveis é muito fraca e pode chegar a ser nula, conforme a Figura 1, a seguir.

Figura 1. Intervalo de correlação



Fonte: Fávero e Belfiore (2020).

Quando o coeficiente de correlação se aproxima de 1, nota-se um aumento no valor de uma variável quando outra também aumenta, ou seja, há uma relação linear positiva entre elas. Quando o coeficiente se aproxima de -1, também é possível dizer que as variáveis são correlacionadas, mas, nesse caso, quando o valor de uma variável aumenta, o da outra diminui. Isso é o que se chama de correlação negativa ou inversa (FÁVERO; BELFIORE, 2020).

O Quadro 2 resume os níveis de correlação que serão utilizados neste estudo, no qual, para fins de suportar o máximo de variáveis correlacionadas, decidiu-se que o grau de correlação de Pearson “r” a ser utilizado seria aquele que variasse de **moderado a muito forte**, ou seja, de **-1,00 a -0,35** ou de **0,35 a 1,00**.



Quadro 2. Parâmetros da correlação entre variáveis

| CORRELAÇÃO ENTRE VARIÁVEIS | |
|--|--|
| Coeficiente de correlação de Pearson: Medida do grau de relação entre duas variáveis através de “r”. | |
| Correlação direta: aumenta um, aumenta o outro | |
| Correlação indireta: aumenta um, diminui o outro ou vice-versa | |
| De 0 a -0,03 ou De 0 a 0,03 ---> Nula | |
| De -0,35 a -0,03 ou De 0,03 a 0,35 ---> Fraca | |
| De -0,65 a -0,35 ou De 0,35 a 0,65 ---> Moderada | |
| De -0,95 a -0,65 ou De 0,65 a 0,95 ---> Forte | |
| De -1,00 a -0,95 ou De 0,95 a 1,00 ---> Muito Forte | |

Fonte: Fávero e Belfiore (2020).

As informações contidas na Tabela 2, a seguir, registram os graus de correlação entre as seis variáveis do estudo, entre as quais, e conforme os parâmetros contidos no Quadro 2, apenas as variáveis independentes referentes a “área construída” e “total de usuários” tiveram grau de correlação aceitável com a variável dependente “total de postos de vigilância” - correlação que variou de moderada a muito forte. Os cálculos de correlação foram feitos utilizando-se o Microsoft Excel 16.0.

Tabela 2. Correlação entre variáveis

| VARIÁVEL | Total de postos vigilância | Área total | Área construída | Total usuários | Turnos de funcionamento | Grau de risco de segurança |
|-------------------------------|-------------------------------|--------------|--------------------|-------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Total de postos vigilância | 1 | | | | | |
| Área total | -0,049342732 | 1 | | | | |
| Área construída | 0,821133517 | 0,353303662 | 1 | | | |
| Total usuários | 0,906034652 | 0,019249352 | 0,802383037 | 1 | | |
| Turnos de funcionamento | 0,132410224 | -0,022680204 | 0,146120245 | 0,21234193 | 1 | |
| Grau de risco de segurança | 0,064476495 | -0,069977369 | -0,088494703 | -0,15696025 | -0,265606358 | 1 |

Fonte: os autores, dados da pesquisa de campo (2021).



Importante destacar que, apesar de duas variáveis independentes (**área construída e total de usuários**) apresentarem risco de multicolinearidade, considerando haver forte correlação entre elas (**0,802383037, vide Tabela 2**), optaram os autores pela permanência dessas duas variáveis independentes no teste de regressão, pois, além da forte correlação com a variável dependente (total de postos de vigilância), são totalmente distintas quanto às suas características intrínsecas.

Diante dos resultados da análise de correlação, as demais variáveis (**área total, turnos de funcionamento e grau de risco de segurança**), por não terem correlação aceitável diante dos parâmetros definidos, foram descartadas para fins de continuidade do estudo, que se restringiu, portanto, a três variáveis, sendo uma dependente e duas independentes.

A Tabela 3, a seguir, registra o segundo passo do estudo, que é a análise da regressão multivariada das variáveis que permaneceram no estudo, cujos dados foram executados no Microsoft Excel 16.0.

Tabela 3. Resumo dos resultados da regressão multivariada

| Estatística de regressão | |
|--------------------------|----------|
| R-Múltiplo | 0,9196 |
| R-Quadrado | 0,8457 |
| R-Quadrado ajustado | 84% |
| Erro padrão | 1,200867 |
| Observações | 34 |

| ANOVA | | | | | |
|-----------|----|----------|----------|---------|-------------------|
| | gl | SQ | MQ | F | F de significação |
| Regressão | 2 | 245,1778 | 122,5889 | 85,0082 | 2,6062 |
| Resíduo | 31 | 44,7045 | 1,4420 | | |
| Total | 33 | 289,8823 | | | |

| | Coefficientes | Erro padrão | Stat t | Valor-P | 95% inferiores | 95% superiores | Inferior 95,0% | Superior 95,0% |
|-----------------|---------------|-------------|--------|---------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Interseção | 1,492918 | 0,3157 | 4,7285 | 0,0000 | 0,8489 | 2,1368 | 0,8489 | 2,1368 |
| Área construída | 0,000099 | 4,4397 | 2,2365 | 0,0326 | 8,7494 | 0,0001 | 8,7494 | 0,0001 |
| Total usuários | 0,001459 | 0,0002 | 5,8718 | 0,0000 | 0,0009 | 0,0019 | 0,0009 | 0,0019 |

Fonte: os autores, dados da pesquisa de campo (2021).

Para fins de montagem do modelo matemático, definiu-se que ele deveria ter um nível de confiança de **0,95 (95%)**, que indicaria maior probabilidade de o modelo matemático estar certo (COHEN, 1988), sendo aceito apenas 0,05 (5%) de erro (δ).

Conforme as informações contidas na Tabela 3, foi possível identificar que, ao se analisar o conjunto das duas variáveis independentes, juntamente com a variável dependente (número de postos de vigilância patrimonial), o conjunto dessas duas variáveis independentes impactam em **84% (vide R-Quadrado ajustado)** da variação do número de postos de vigilância patrimonial orgânica nos *campi*, o que significa que, se um *campus* possui um número de postos a mais ou menos que outro, 84% disso é explicado por essas variáveis, sendo possível ratificar, também, que as variáveis **área construída** e **total de usuário** são, de fato, influenciadoras, considerando-se permanecerem abaixo dos 5% ($p < 0,05$) de erro permitido (**vide Valor-P**).

Assim, diante das considerações supracitadas, pôde se definir que o número ideal de postos de vigilância patrimonial orgânica nos *campi* do IFCE seria dado pela equação contida no Quadro 3, sendo os valores dos coeficientes de cada variável, assim como o coeficiente de interseção da equação, aqueles contidos na Tabela 3 (**vide coeficientes**).

Quadro 3. Modelo matemático para determinação dos postos de vigilância patrimonial

EQUAÇÃO DE DEFINIÇÃO DOS POSTOS DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL

$$\text{POSTOS DE VIGILÂNCIA} = 0,000099 * (\text{ÁREA CONSTRUIDA}) + 0,001459 * (\text{TOTAL DE USUÁRIOS}) + 1,492918$$

$$\text{VARIAÇÃO} = 1,200867 \text{ para menos ou para mais}$$

Fonte: os autores, dados da pesquisa de campo (2021).

Importante ressaltar que, conforme contido na Tabela 3, o número de postos de vigilância patrimonial nos *campi* poderá ter uma variação, para mais ou para menos, de **1,200867 (vide “Erro padrão”)**, sendo essa variação utilizada para definição dos números mínimo e máximo de postos nos *campi*.

Assim, a disposição dos números de postos mínimo, ideal e máximo de vigilância patrimonial orgânica dos *campi* do IFCE, tendo como únicas variáveis influenciadoras o quantitativo **total da área construída** e o **total de usuários**, será conforme o apresentado na Tabela 4, a seguir.



Tabela 4. Quadro padrão de postos de vigilância patrimonial do IFCE

| Campus | Área Construída | Total de Usuários | Quadro padrão de vigilantes | | |
|--------------------|-----------------|-------------------|-----------------------------|-------|--------|
| | | | Mínimo | Ideal | Máximo |
| Acaraú | 7.443,42 | 1.127 | 3 | 4 | 5 |
| Acopiara | 4.442,00 | 315 | 1 | 2 | 3 |
| Aracati | 7.153,56 | 1.300 | 3 | 4 | 5 |
| Baturité | 4.903,00 | 976 | 2 | 3 | 4 |
| Camocim | 4.905,00 | 627 | 2 | 3 | 4 |
| Boa Viagem | 4.442,00 | 558 | 2 | 3 | 4 |
| Canindé | 5.066,00 | 1.546 | 3 | 4 | 5 |
| Caucaia | 4.626,74 | 739 | 2 | 3 | 4 |
| Cedro | 10.090,58 | 1.600 | 4 | 5 | 6 |
| Crateús | 10.292,98 | 1.088 | 3 | 4 | 5 |
| Crato | 25.515,43 | 1.040 | 5 | 6 | 7 |
| Fortaleza | 37.858,25 | 8.200 | 16 | 17 | 18 |
| Guaramiranga | 2.905,51 | 79 | 1 | 2 | 3 |
| Horizonte | 4.442,00 | 364 | 1 | 2 | 3 |
| Iguatu | 22.052,40 | 1.300 | 5 | 6 | 7 |
| Itapipoca | 9.055,76 | 700 | 2 | 3 | 4 |
| Jaguaribe | 4.903,00 | 704 | 2 | 3 | 4 |
| Jaguaruana | 3.522,50 | 400 | 1 | 2 | 3 |
| Juazeiro do Norte | 12.286,00 | 1.689 | 4 | 5 | 6 |
| Limoeiro do Norte | 24.138,00 | 1.965 | 6 | 7 | 8 |
| Maracanaú | 14.026,63 | 2.150 | 5 | 6 | 7 |
| Maranguape | 4.442,00 | 452 | 2 | 3 | 4 |
| Morada Nova | 4.905,00 | 600 | 2 | 3 | 4 |
| Paracuru | 4.442,00 | 529 | 2 | 3 | 4 |
| Pecém | 9.700,46 | 498 | 2 | 3 | 4 |
| Polo de Inovação | 560,00 | 11 | 1 | 2 | 3 |
| Quixadá | 7.801,00 | 1.489 | 3 | 4 | 5 |
| Reitoria | 4.901,16 | 252 | 1 | 2 | 3 |
| Sobral | 17.307,78 | 3.217 | 7 | 8 | 9 |
| Tabuleiro do Norte | 5.093,90 | 700 | 2 | 3 | 4 |
| Tauá | 5.066,35 | 600 | 2 | 3 | 4 |
| Tianguá | 5.121,00 | 1.135 | 3 | 4 | 5 |
| Ubajara | 4.905,00 | 608 | 2 | 3 | 4 |
| Umirim | 5.834,00 | 540 | 2 | 3 | 4 |

Fonte: os autores, dados da pesquisa de campo (2021).



Realizando-se uma comparação entre o total de postos vigilância patrimonial orgânica atualmente existentes nos *campi* do IFCE (Tabela 1) e o total padrão estabelecido na Tabela 4 (números mínimo, ideal e máximo), pode-se constatar que, entre os *campi* que formam o IFCE, os *campi* de Horizonte, Quixadá e Reitoria devem ajustar seus quantitativos por meio da supressão de postos, tendo em vista estarem com quantitativos acima do máximo estabelecido no quadro padrão; já os *campi* de Iguatu, Sobral e Tianguá devem ampliar seus quadros de postos de vigilância por registrarem deficiência, comparativamente, considerando-se os critérios de padronização adotados neste estudo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo propor uma metodologia para quantificar e padronizar a distribuição da mão de obra terceirizada de vigilância patrimonial orgânica, por meio da utilização de critérios técnico-científicos mensuráveis, com o uso das técnicas estatísticas de análise de correlação de variáveis e regressão multivariada, sendo o estudo desenvolvido no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE).

Por meio deste estudo, foi possível demonstrar que, com a utilização da técnica estatística de análise multivariável de dados, é possível o estabelecimento de critérios técnicos e objetivos para quantificar e padronizar a distribuição dos postos de vigilância patrimonial no Instituto Federal de Educação do Ceará (IFCE), sendo a metodologia empregada na pesquisa passível de ser replicada por outros órgãos do governo, em suas diferentes esferas, seja para a contratação/redistribuição de postos de vigilância ou a contratação de outros tipos de serviços terceirizados de mão de obra que careçam de critérios técnicos e objetivos para mensuração.

Dessa forma, mediante a utilização da análise de correlação de variáveis e da regressão multivariada, foi possível montar um modelo matemático capaz de determinar os postos de vigilância nos *campi* do IFCE, sendo ele composto por um quadro padrão de postos de vigilância, com os respectivos quantitativos mínimo, ideal e máximo por *campus*.

Considerando-se que o objetivo deste estudo foi atingido, sugeriu-se ao IFCE a implantação do quadro padrão de contratação de mão de obra de vigilância patrimonial orgânica (Tabela 4), propondo-se aos *campi* que estivessem fora do intervalo aceitável de contratação buscarem os meios necessários para ajustar a situação, podendo isso ser feito por meio de aditivos de supressão ou acréscimos aos contratos ou da realização de novos processos licitatórios para fins de adequação dos postos e quantitativos estabelecidos.

Assim como em outras pesquisas científicas, este trabalho registrou limitações; entre essas, a escolha de variáveis de estudo conforme a percepção dos pesquisadores em relação a tema. Dessa forma, para pesquisas futuras, sugere-se a incorporação de novas variáveis e a replicação em outros órgãos para fins de ratificação da metodologia proposta, assim como a reprodução do estudo com outras categorias de mão de obra terceirizada.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Guia de orientação sobre os aspectos gerais na contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, nos termos da IN nº 2, de 30/04/2008, e alterações posteriores.** Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/servicos_limpeza.pdf. Acesso em: 16 jul. 2021.

BRASIL. **Guia de orientação sobre os aspectos gerais na contratação de serviços de vigilância patrimonial no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, nos termos da IN nº 02, de 30 de abril de 2008, e alterações posteriores.** Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/cadernos-de-logistica/midia/servicos_vigilancia.pdf. Acesso em: 05 jul. 2021.

BRASIL. **Instrução normativa nº 40, de 22 de maio de 2020.** Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-40-de-22-de-maio-de-2020-258465807>. Acesso em: 19 jul. 2021.

BRASIL. **Instrução normativa nº 5, de 26 de maio de 2017.** Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983.** Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7102compilado.htm. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Plano de desenvolvimento institucional do Instituto Federal de Educação do Ceará (2019–2023).** Disponível em: <https://ifce.edu.br/proap/pdi/pdi-2019-23-versao-final.pdf>. Acesso em 02 ago. 2021.

COHEN, J. **Statistical power analysis for the behavioral sciences.** 2th ed. New York: Lawrence Erlbaum Associates, 1988.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P. **Manual de análise de dados:** estatística e modelagem multivariada com Excel, SPSS e Stata. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2020.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.



Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS). **Indicadores criminais do governo do estado do Ceará (2020)**. Disponível em: <https://www.sspds.ce.gov.br/estatisticas-2/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

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





O ACOLHIMENTO HUMANITÁRIO E A INTERIORIZAÇÃO DOS MIGRANTES VENEZUELANOS EM RORAIMA

The humanitarian reception and the internalization of Venezuelan migrants in Roraima

Aurelio Toaldo Neto

Auditor Federal de Controle Externo, Secretário do TCU no Estado de Roraima. Economista, pós-graduado em Administração Pública e Especialista em Avaliação de Políticas públicas.

E-mail: toaldon@tcu.gov.br

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar os resultados de abrigo e interiorização da Operação Acolhida, no período de 2018 a 2021, em que pese o volume de recursos direcionados à política pública do governo federal ante ao agravamento da crise migratória no estado de Roraima. Nesse sentido, desenvolveu-se o estudo em uma metodologia predominantemente bibliográfica, com o levantamento de dados públicos e estudos acerca do processo migratório, suas causas e impactos na sociedade brasileira, e buscou-se examinar os resultados do programa, tendo em vista as etapas de triagem, abrigo e, por fim, interiorização. Destaca-se, ainda, que, para os fins dessa análise, interpreta-se a interiorização como um dos objetivos da política pública, a fim de desafogar a máquina estatal e inserir essa população na sociedade. Por fim, buscou-se demonstrar que os riscos inerentes à continuidade e ao desenvolvimento da Operação Acolhida evidenciam um possível colapso ante a ineficácia e a possível descontinuidade do serviço.

Palavras-chave: Operação Acolhida; política pública; interiorização.

ABSTRACT

This research aims to analyze the results of sheltering and internalization of Operação Acolhida, in the period from 2018 to 2021, despite the volume of resources directed to the public policy of the federal government in view of the worsening of the migratory crisis in the state of Roraima. In this sense, the study was developed in a predominantly bibliographic methodology, with the collection of public data and studies about the migratory process, its



causes and impacts on Brazilian society, and sought to examine the results of the program, considering the stages of sorting, shelter and, finally, interiorization. It is also noteworthy that, for the purposes of this analysis, internalization is interpreted as one of the objectives of public policy, in order to unburden the state machine and insert this population into society. Finally, we sought to demonstrate that the risks inherent to the continuity and development of Operação Acolhida show a possible collapse in the face of inefficiency and possible discontinuity of the service.

Keywords: *Acolhida Operation; public policy; interiorization.*

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, muito se repercute na imprensa mundial o tratamento dos países em relação aos seus imigrantes. Por exemplo, para alguns especialistas, o modelo norte-americano é bastante “severo”, pois os pais migrantes são criminalizados e suas famílias ficam detidas em centros de detenção familiar, onde aguardam decisões sobre os processos de imigração e pedidos de asilo. O ex-presidente norte-americano Donald Trump chegou até a cogitar a construção de um muro na fronteira com o México.

Para outros, o modelo brasileiro é muito “generoso” no tratamento daqueles provenientes dos outros países. A população brasileira, em geral, não questionava muito esse tratamento, pois a quantidade de migrantes, historicamente, nunca foi relevante, considerando-se o total de habitantes do Brasil.

Todavia, a partir de 2017, o fluxo migratório proveniente da República Bolivariana da Venezuela, devido à crise econômica, social e política que assolou o país vizinho, cresceu exponencialmente. Segundo a Polícia Federal, de 2017 até junho de 2021, mais de 610 mil venezuelanos entraram no Brasil, por meio da fronteira localizada no município de Pacaraima, no estado de Roraima; no entanto, embora os migrantes adentrem por esse local, muitos se destinam à capital do estado, o município de Boa Vista.

Esse número extremamente elevado em comparação aos 436.000 mil habitantes de Boa Vista (população estimada em 2017) causou profundas mudanças no cenário da capital: pessoas pedindo esmolas nos semáforos e procurando serviços, tais como jardinagem, limpeza de casa... Dessa forma, muitos brasileiros passaram a criticar o tratamento dado pelo governo aos imigrantes.

Nesse contexto, em março de 2018, foi criada a Força-Tarefa Logística Humanitária, chamada de Operação Acolhida, programa de responsabilidade do Exército Brasileiro que constitui a principal estratégia de resposta do governo federal ao fluxo migratório. A Acolhida é baseada em três pilares: ordenamento da fronteira, abrigamento e interiorização.

Dessa forma, este trabalho teve como objetivo geral analisar os resultados de abrigamento e interiorização da Operação Acolhida, no período de 2019 a 2021, visando responder o seguinte problema: há riscos de descontinuidade da Operação Acolhida?



2. DESENVOLVIMENTO

Em virtude da intensa migração de venezuelanos em situação de vulnerabilidade para o Brasil, tendo como porta de entrada no país o estado de Roraima, o governo federal instituiu a única política pública dirigida para o enfrentamento do problema em questão, que foi a Operação Acolhida.

Diante disso, buscou-se analisar se há riscos de descontinuidade da Operação Acolhida. Caso isso ocorra, os impactos nos serviços públicos em Roraima serão consideráveis, especialmente na saúde e na educação, que não suportarão o número crescente de usuários.

Além disso, ocorrendo a descontinuidade da Acolhida, os impactos na economia desse estado serão relevantes, pois o mercado de trabalho não irá conseguir absorver mão de obra dos migrantes venezuelanos, fazendo com que fiquem suscetíveis à mendicância, marginalização e prostituição, gerando problemas sociais, até então, raros no estado.

Assim sendo, haveria uma ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, tanto dos migrantes venezuelanos como dos brasileiros que habitam o estado de Roraima, pois estes passariam a sofrer problemas como medo, insegurança, que poderiam gerar certa aversão aos imigrantes e, em casos extremos, práticas de xenofobismo.

Tendo em vista a materialidade e a relevância da multicitada operação para o estado de Roraima, foram estabelecidos como objetivos deste trabalho:

- a. contextualizar e caracterizar a Operação Acolhida;
- b. identificar os recursos despendidos pelo governo federal para manutenção da Operação Acolhida nos anos de 2019, 2020 e 2021 e se há risco de descontinuidade do programa;
- c. levantar o número de migrantes abrigados nos anos de 2019, 2020 e 2021;
- d. levantar o número de migrantes interiorizados nos anos de 2019, 2020 e 2021;
- e. calcular o custo médio por migrante abrigado e o percentual de interiorização da Operação Acolhida.

2.1 CONTEXTO DE INSTALAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA

Na última década, a República Bolivariana da Venezuela passou a ser assolada por uma crise econômica, social e política.

A pergunta que vem à mente é: como um país tão rico em recursos naturais, especialmente petróleo, que já foi considerado uma potência econômica da América do Sul, passou a sofrer uma crise dessa envergadura? Assim, estudiosos verificaram que não houve apenas um motivo para isso, mas, sim, um somatório, conforme explanado a seguir:



[...] apenas um motivo para explicá-la. Podendo ser uma crise econômica, tendo como causa habitações, escassez de produto básico, produto interno bruto, inflação, influência da moeda de outros países. Pois bem, uma crise política, tendo suas causas possivelmente na corrupção. Não sendo só uma crise social, decorrente de falta dos direitos fundamentais, desemprego, imigração, qualidade de vida, saúde (PIMENTA, 2018, p. 34).

A crise levou a uma grave escassez de suprimentos alimentícios e medicinais no país, que tornou propícia a migração, de modo que o novo cenário social caótico levou ao trânsito de mais de quatro milhões de pessoas de 2014 a 2019, conforme a Organização das Nações Unidas (ONU):

As questões internas da Venezuela, desde 2014, não estão mais restritas as suas fronteiras, na medida em que mais de 4,5 milhões de pessoas já deixaram o país até 2019, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), e estão se deslocando, principalmente, para seus vizinhos da América do Sul, tendo como consequência o impacto em vários setores econômicos e sociais dos países receptores (UDUWANAGE, 2020, p. 10).

Contudo, ademais da crítica situação e a despeito da proximidade territorial, o Brasil ainda foi considerado o país que menos recebeu estrangeiros até o final de 2018 e, segundo dados fornecidos pela Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), é considerado apenas um destino transitório.

Nada obstante os dados apresentados, o número de solicitações de refúgio no Brasil saltou de 10.357 pedidos em 2016 para 73.410 em 2018, sendo 61,80% dos pedidos no estado de Roraima, de acordo com informações da Polícia Federal, uma vez que a questão territorial e a ausência de recursos desses refugiados são questões determinantes para a permanência.

O município de Pacaraima, no estado de Roraima, localiza-se na fronteira com a província de Bolívar na Venezuela. Como o município não apresenta condições favoráveis ao acolhimento dessa migração, os venezuelanos seguem em direção à capital do estado, Boa Vista, que, com o passar do tempo e a intensificação dos fluxos, também viu esgotada sua capacidade de recepção, sobretudo pela pressão nos serviços de saúde e assistência social. Nem o estado de Roraima, muito menos seus municípios, possuem condições de receber fluxos migratórios volumosos como os advindos do país vizinho.

Por conseguinte, cumpre mencionar que o papel do poder público nacional com a instalação de política pública destinada à proteção do migrante funda-se em pauta convencional, com protocolo assinado em 1967, reconhecendo o princípio da isonomia e a aplicação indistinta dos direitos e liberdades fundamentais do homem, sobretudo da vulnerabilidade daquele reconhecido como refugiado.

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-



se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele [...] (CONVENÇÃO DE REFUGIADOS, 1951, p. 2)

Paralelamente, frisa-se que esse conceito foi ampliado pela Declaração de Cartagena (1984), tendo sua aplicabilidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2018:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (Declaração de Cartagena, 1984, pág. 3).

Por sua vez, em análise restrita à situação perpetrada no estado de Roraima, destaca-se o reconhecimento da calamidade ante o Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018, que, em seu artigo 1º, reconhece expressamente “[...] a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela.”.

Nesse sentido, ante a conjuntura proporcionada pela questão migratória, tornou-se clara a competência para solução do problema público surgido no estado de Roraima, sobretudo quando se considera a jurisdição privativa da União para legislar sobre as questões de imigração, de modo que não se torna possível, portanto, afastar a responsabilidade sobre a condição dos migrantes, mesmo que atuando tardiamente no manejo da situação (políticas de prevenção).

As primeiras ações de acolhimento e apoio aos imigrantes e refugiados em Roraima ocorreram no âmbito da sociedade civil, sobremaneira entre as organizações religiosas, começando em 2015. Essas iniciativas incluíram desde a realização de campanhas de arrecadação de alimentos até a prestação de assessoria jurídica gratuita. Em 2017, ocorreram mudanças nesse quadro, com a maior atuação de órgãos públicos, como o Ministério Público, a partir, por exemplo, da realização de audiências públicas e seminários, que contaram com a presença da sociedade civil (IPEA, 2021, p. 23).

Nesse contexto, em março de 2018, foi criada a Força-Tarefa Logística Humanitária, chamada de Operação Acolhida, programa de responsabilidade do Exército Brasileiro, que constitui a principal estratégia de resposta do governo federal ao fluxo migratório.



Além do Exército, a Operação Acolhida conta com o trabalho conjunto de diversos entes federativos, agências da Organização das Nações Unidas, Organismos Internacionais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, contabilizando mais cem parceiros com o objetivo de prestar assistência na fronteira Brasil-Venezuela.

2.2 ORGANIZAÇÃO DA FORÇA-TAREFA LOGÍSTICA HUMANITÁRIA – OPERAÇÃO ACOLHIDA: ASPECTOS GERAIS

A Força-Tarefa Logística Humanitária – Operação Acolhida constitui medida de contenção prevista no Manual EB20-MF-10.102 (Manual de Fundamentos – Doutrina Militar Terrestre), a fim de orientar as ações do exército ante as mudanças sociais que levam a ameaças em um contexto de não guerra, entre as quais missões de manutenção e o controle de contingentes populacionais, por exemplo.

Nesse passo, a operação então analisada tem como objetivo “[...] recepcionar, identificar, triar, imunizar, abrigar e interiorizar imigrantes em situação de vulnerabilidade. [...]” para que sejam, conseqüentemente, absorvidos pelos sistemas públicos estaduais e mercado de trabalho, sendo necessária estratégia específica para tal finalidade.

[...] foi concebida a manobra em três eixos: o primeiro se refere ao Ordenamento da Fronteira, que consiste em recepcionar, identificar, triar e imunizar os imigrantes que adentram ao País. Os pontos de entrada, inicialmente, eram em Pacaraima e Boa Vista, tendo sido acrescida a cidade de Manaus mais recentemente. O segundo eixo é o do Abrigamento, que consiste em alojar os imigrantes, temporariamente, a fim de dar condições de inserção na sociedade brasileira ou, até mesmo, retornar a seu país de origem. O terceiro eixo é o da Interiorização, que consiste em integrar o imigrante, efetivamente, na sociedade brasileira por meio de sua instalação em cidades de todas as regiões administrativas de acordo com suas situações particulares. (LOPES, 2020, p. 23, grifo nosso)

A confluência desses suportes para o processo de recepção e assistência emergencial dos migrantes é dirigido conjuntamente pelos Ministérios da Justiça e da Segurança Pública e Cidadania, que compõem comitês de atendimento a cada demanda, de acordo com a etapa do processo a ser efetivada.

O primeiro eixo pauta-se no Manual EB70-MC-10.307, com a identificação e caracterização do fluxo de pessoal, a fim de ordenar e direcionar a entrada de migrantes, de acordo com as suas especificações civis, obtendo, sobretudo, estatísticas para o planejamento de ações de maior eficácia, de modo que são despendidos recursos materiais e humanos que servem ao serviço burocrático e atendimento inicial, compreendendo, na cidade de Pacaraima, as seguintes instalações:

Assim, está desdobrada na área de fronteira a Base Pacaraima, que é composta por Comando, Posto de Recepção e Identificação (PRI), Posto



de Triagem (P Trg), Posto de Atendimento Avançado (PAA), Abrigos (sendo 2 no total), Companhia da Área de Apoio (apoio administrativo), Grupo da Área de Recreação, Pelotão de Transporte e Manutenção, Pelotão de Polícia do Exército e Seção de Aproveitamento (LOPES, 2020, p. 27).

Paralelamente, na cidade de Boa Vista, tem-se a mesma estrutura básica, porém com um número superior de abrigos, estrutura para interiorização e Postos de Recepção e Apoio (PRA), que servem tanto para recepcionar os imigrantes não contemplados pelo posto de recepção em Pacaraima quanto para auxiliar no processo de interiorização.

Já o segundo eixo da Operação destina-se ao acolhimento dessa população, por meio de arquitetura digna que cumpre as vezes de hotelaria enquanto os indivíduos-alvo não são interiorizados, registrando-se que o levantamento de tais obras deu-se por ação do 6º Batalhão de Engenharia e Construção, com sede em Boa Vista (RR).

Cabe salientar que não há aporte de recursos financeiros de parceiros como organizações sociais e entidades privadas na Operação Acolhida. Tendo como exemplo a Agência da ONU para Refugiados (A), seu trabalho está focado na recepção e no apoio ao migrante venezuelano que opta pela condição de refugiado no país. A ACNUR também é responsável pelo controle de vagas nos abrigos da Operação Acolhida em Boa Vista e Pacaraima, e pela prestação de serviços (social, psicológico, entre outros) de apoio ao migrante que foi abrigado.

Por último, é um dos pilares da Operação a interiorização do migrante, que nada mais é do que inserir aquele indivíduo na sociedade brasileira, em todos os estados da federação, por meio de divisão de contingente controlada e oportuna por vacância de empregos, no sistema educacional, em proposta de moradia, entre outros recursos.

Essa organização, por sua vez, visa mitigar os impactos sofridos pelo estado de Roraima no começo da intensificação do fluxo migratório, em que houve iminência de colapso dos sistemas públicos, sobretudo de saúde e educação, bem como aumento da população de rua e marginalizada.

Assim, considerando-se que a política aplicada pelo poder público federal se concentrou na manutenção da Operação Acolhida para promoção do controle da situação migratória, é imprescindível passar a analisar, para os fins deste estudo, a relação entre o volume de recursos aplicados e os resultados promovidos pela estratégia.

2.3 OPERAÇÃO ACOLHIDA: RECURSOS E INTERIORIZAÇÃO DE 2019 A 2021 E O RISCO DE DESCONTINUIDADE

A Operação foi implementada em 2018 e é, até a atualidade, necessária à manutenção dos impactos do processo migratório. Contudo, verifica-se seu altíssimo custo de manutenção, de modo que se torna imprescindível a análise dos recursos ora despendidos na política pública.



Em consulta à base de dados do Portal Transparência Federal, pôde-se identificar que foram efetivamente repassados para o Exército Brasil, ante a Ação Orçamentária 219C - Acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras, entre os anos de 2019, 2020 e 2021, a monta de R\$ 416.888.387,34 (quatrocentos e dezesseis milhões e oitocentos e oitenta e oito mil e trezentos e oitenta e sete reais e trinta e quatro centavos), representando vultosa quantia de recursos públicos, conforme figuras 1, 2 e 3.

Figura 1. Gastos com a ação orçamentária 219C em 2019 para a Defesa Nacional

Detalhamento dos pagamentos realizados no ano corrente ✕

| ITEM | VALOR |
|---|---------------------------|
| Valor pago no orçamento do ano corrente | R\$ 171.046.287,32 |
| Valor pago de compromissos dos anos anteriores (restos a pagar) | R\$ 88.088.059,42 |
| Total | R\$ 259.134.346,74 |

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2022).

Figura 2. Gastos com a ação orçamentária 219C em 2020 para a Defesa Nacional

Detalhamento dos pagamentos realizados no ano corrente ✕

| ITEM | VALOR |
|---|---------------------------|
| Valor pago no orçamento do ano corrente | R\$ 145.788.456,95 |
| Valor pago de compromissos dos anos anteriores (restos a pagar) | R\$ 74.064.612,58 |
| Total | R\$ 219.853.069,53 |

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2022).

Figura 3. Gastos com a ação orçamentária 219C em 2021 para a Defesa Nacional

Detalhamento dos pagamentos realizados no ano corrente ✕

| ITEM | VALOR |
|---|---------------------------|
| Valor pago no orçamento do ano corrente | R\$ 100.053.643,07 |
| Valor pago de compromissos dos anos anteriores (restos a pagar) | R\$ 131.332.633,87 |
| Total | R\$ 231.386.276,94 |

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (CGU, 2022).

Todavia, verifica-se que é indispensável ao desenvolvimento da política pública e da conveniente solução do problema a interiorização dessa população em outros estados brasileiros, com o intuito de mitigar eventual sobrecarga do poder público em Roraima.



Desse modo, a organização da fase de interiorização da população migrante divide-se em três postos: Pacaraima e Boa Vista, em Roraima, e Manaus, no Amazonas, observando-se as modalidades de reunião social, reunificação familiar, institucional e vaga de emprego sinalizada.

Assim, o Ministério do Desenvolvimento Social disponibilizou painel que acompanha a estratégia de interiorização, contabilizando, até dezembro de 2021, 61.285 (sessenta e um mil, duzentos e oitenta e cinco) indivíduos venezuelanos interiorizados, sendo cerca de 22.228 (vinte e dois mil, duzentos e vinte e oito) em 2019; 19.389 (dezenove mil, trezentos e oitenta e nove) em 2020 e 19.668 (dezenove mil, seiscentos e sessenta e oito) em 2021, conforme Tabela 1.

Tabela 1. Número de migrantes abrigados nos anos de 2019, 2020 e 2021

| Ano | Número de migrantes abrigados |
|-------|-------------------------------|
| 2019 | 78.065 |
| 2020 | 62.123 |
| 2021 | 89.910 |
| Total | 230.098 |

Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).

A interiorização é uma estratégia existente desde a instalação da Operação Acolhida, sendo, entre todos os aspectos, um dos principais objetos da política pública, pois apenas a contenção do fluxo migratório e a distribuição populacional permitiriam o pleno desenvolvimento de cada região afetada.

Porém, é nesse passo que se considera o desenvolvimento da Operação Acolhida, haja vista a ausência de constância no processo de interiorização, bem como os impactos decorrentes da pandemia do novo Coronavírus no início do ano de 2020, que levaram a uma queda no número de traslado de venezuelanos, mesmo que ínfima, de aproximadamente 13% em relação ao ano de 2019, o qual se manteve mais ou menos constante no ano de 2021.

Essa diminuição do número de interiorização denotou prejuízo aos cofres públicos, que necessitaram reorganizar-se para manter os abrigos e alojamentos frente às restrições então impostas, mudanças na sistemática aplicada e novas alocações de recursos, uma vez que a prioridade era garantia da saúde e dignidade dos refugiados, sobretudo ante a pequenez do programa frente ao fluxo de cerca de 609.049 migrantes até agosto de 2020 (UNODC, 2022).

Por conseguinte, evidencia-se que, ao longo dos anos de 2019, 2020 e 2021, a oscilação no número de interiorizações se contrapõe à constância de recursos repassados ao Exército Brasileiro, em atenção ao plano de ação 219C, ainda mais quando se considera o fechamento da fronteira decorrente da disseminação da Covid-19.

[...] A estrutura montada para atender aos imigrantes que entram no território brasileiro, assegurando a recepção, imunização, identificação, regularização migratória e triagem ficou praticamente ociosa. **A interrupção dos fluxos**

diários de chegada mudou completamente a dinâmica do eixo na Operação. [...] Se antes havia um fluxo constante de pessoas pela entrada diária de centenas de imigrantes venezuelanos no Brasil, circulando pelas instalações e postos de recepção e triagem, com o fechamento da fronteira esse fluxo passou a ser inexistente, afetando inclusive àqueles que a cruzavam diariamente para trabalhar. [...] **O terceiro eixo da Operação Acolhida, o de interiorização, também sofreu impacto com a pandemia sobretudo pela redução do número de viagens. Até meados de maio de 2020 um total de 37.618 venezuelanos haviam sido interiorizados** (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Dessa forma, vale ressaltar que o custo médio anual de R\$ 138.962.795,34 (cento e trinta e oito milhões, novecentos e sessenta e dois mil setecentos e noventa e cinco reais e trinta e quatro centavos), nos anos de 2019 a 2021, da Operação Acolhida é muito alto em comparação a qualquer contrato federal vigente no estado de Roraima.

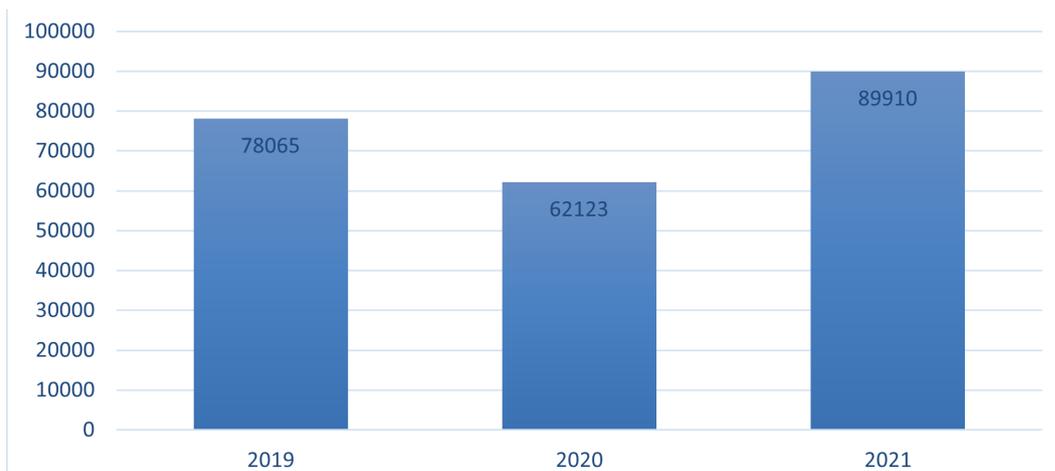
Salienta-se também que, diante do cenário de crise fiscal enfrentado pelo governo federal desde meados de 2015, agravado pela pandemia da Covid-19, surgida em 2020, há um grande risco de descontinuidade da Operação Acolhida por escassez de recursos.

2.4 CUSTO MÉDIO POR MIGRANTE ABRIGADO E PERCENTUAL DE INTERIORIZAÇÃO DA OPERAÇÃO ACOLHIDA – EXERCÍCIOS DE 2019, 2020, 2021

Tendo em vista a materialidade e a relevância social da Operação Acolhida, fez-se necessário analisar seus resultados.

Sendo o abrigo dos migrantes venezuelanos um dos pilares da Acolhida, destaca-se que, nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, incluindo os postos de Boa Vista e Pacaraima, 230.098 (duzentos e trinta mil e noventa e oito) migrantes foram recepcionados e atendidos pela Operação, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1. Números de migrantes abrigados entre 2019 a 2021



Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).



Com o número de migrantes e o total de recursos envolvidos na Operação (figuras 1, 2 e 3), pôde-se calcular o custo médio por migrante abrigado, nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, conforme Tabela 2.

Tabela 2. Custo dos migrantes abrigados nos anos de 2019, 2020 e 2021

| Ano | Número de migrantes abrigados | Valor da Acolhida (R\$) | Custo médio por migrante abrigado (R\$) |
|-------|-------------------------------|-------------------------|---|
| 2019 | 78.065 | 171.046.287,32 | 2.191,07 |
| 2020 | 62.123 | 145.788.456,95 | 2.346,77 |
| 2021 | 89.910 | 100.053.643,07 | 1.112,81 |
| Total | 230.098 | 416.888.387,34 | 1.811,78 |

Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).

Assim, percebe-se que o custo médio por migrante abrigado, considerando-se os exercícios de 2019, 2020 e 2021, correspondeu a R\$ 1.811,78 (mil e oitocentos e onze reais e setenta e oito centavos).

Por outro lado, com o número de migrantes abrigados (Gráfico 1) e de interiorizados (Tabela 1), pôde-se calcular percentual de interiorização, nos exercícios de 2019, 2020 e 2021, conforme Tabela 3.

Tabela 3. Custo dos migrantes abrigados nos anos de 2019, 2020 e 2021

| Ano | Abrigados | Interiorizados | Percentual de interiorização |
|-------|-----------|----------------|------------------------------|
| 2019 | 78.065 | 22.228 | 28,4% |
| 2020 | 62.123 | 19.384 | 31,2% |
| 2021 | 89.910 | 36.693 | 40,8% |
| Total | 230.098 | 78.305 | 34,0% |

Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).

Percebe-se que o percentual de interiorização foi de 34%, no decorrer dos anos de 2019 a 2021, e que a execução da estratégia de interiorização dos migrantes observou um crescimento proporcional, uma vez que houve queda no fluxo de entrada no ano de 2020, sendo o ano de 2021 o de maior percentual de interiorizados com 40,8%.

E, por fim, por meio do Gráfico 2, pôde-se comparar os quantitativos de migrantes abrigados e interiorizados.

Gráfico 2. Comparativo de migrantes abrigados e interiorizados nos anos de 2019, 2020 e 2021



Fonte: Operação Acolhida (Exército Brasileiro, 2021).

Dessa forma, observa-se que o resultado da política de interiorização dos Venezuelanos abrigados e interiorizados pela Operação Acolhida está muito aquém da solução necessária para o estado de Roraima, considerando-se o percentual de interiorização calculado, no período observado, de apenas 34%.

Há de se enfatizar outro ponto. O quantitativo de migrantes venezuelanos que percorrem a fronteira e se instalam em Roraima é muito maior do que os números expressos neste trabalho, já que a Operação Acolhida não consegue abranger todos os migrantes.

Por outro lado, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em comparação aos demais estados da federação, Roraima possui o menor Produto Interno Bruto (PIB) (IBGE, 2019); ocupando, portanto, o último lugar no ranking, conforme Tabela 4.

Tabela 4. Ranking dos estados brasileiros por PIB em 2019

| Posição | Estados | PIB em 2019 (1.000.000 R\$) |
|---------|-------------------|-----------------------------|
| 1º | São Paulo | 2.348.338 |
| 2º | Rio de Janeiro | 779.928 |
| 3º | Minas Gerais | 651.873 |
| 4º | Rio Grande do Sul | 482.464 |
| 5º | Paraná | 466.377 |
| 6º | Santa Catarina | 323.264 |
| 7º | Bahia | 293.241 |
| 8º | Distrito Federal | 273.614 |
| 9º | Goiás | 208.672 |
| 10º | Pernambuco | 197.853 |



| Posição | Estados | PIB em 2019 (1.000.000 R\$) |
|---------|---------------------|-----------------------------|
| 11° | Pará | 178.377 |
| 12° | Ceará | 163.575 |
| 13° | Mato Grosso | 142.122 |
| 14° | Espírito Santo | 137.346 |
| 15° | Amazonas | 108.181 |
| 16° | Mato Grosso do Sul | 106.943 |
| 17° | Maranhão | 97.340 |
| 18° | Rio Grande do Norte | 71.337 |
| 19° | Paraíba | 67.986 |
| 20° | Alagoas | 58.964 |
| 21° | Piauí | 52.781 |
| 22° | Rondônia | 47.091 |
| 23° | Sergipe | 44.689 |
| 24° | Tocantins | 39.356 |
| 25° | Amapá | 17.497 |
| 26° | Acre | 15.630 |
| 27° | Roraima | 14.292 |

Fonte: Produto Interno Bruto (IBGE, 2019).

Diante do exposto, considerando-se que apenas 34% dos migrantes venezuelanos conseguem ser realocados nos demais estados brasileiros, significa que 66% permanecem em Roraima, impactando os serviços públicos e a economia do estado.

Também é imperioso destacar que esse impacto é bem superior levando-se em conta que a Operação Acolhida não consegue abranger a totalidade dos migrantes e ponderando-se que o impacto de migrantes no estado com menor PIB do Brasil (Roraima) é muito mais expressivo do que se fosse em São Paulo (estado mais rico da federação).

Esse impacto tende a ser negativo, já que, conforme relatório da ACNUR (com dados de dezembro de 2020), apenas 25,6% dos migrantes abrangidos pela Operação estão alocados no mercado de trabalho. Do restante, 21,7% buscavam se inserir no mercado de trabalho; 16,9% estavam desempregados, porém não buscavam inserção no mercado, mesmo possuindo condições para tanto; e 35,8% estão fora da força de trabalho, compostos por donas de casa, estudantes, idosos.

Outro dado extraído do relatório da ACNUR supracitado que corrobora o impacto negativo da imigração na economia do estado de Roraima é a renda per capita dos migrantes



residentes nos abrigos da Operação Acolhida, que, em dezembro de 2020, era de R\$ 316,00, estando 69,9% deles abaixo da linha da pobreza.

Dessa forma, caso haja uma eventual descontinuidade da Operação Acolhida, conforme já mencionado anteriormente, os impactos nos serviços públicos em Roraima serão consideráveis, especialmente na saúde e na educação, que não suportariam o número crescente de usuários.

Além disso, caso haja a interrupção da Acolhida, os impactos na economia do estado de Roraima serão relevantes, pois o mercado de trabalho não irá conseguir absorver mão de obra dos migrantes venezuelanos, fazendo com que fiquem suscetíveis à mendicância, marginalização e prostituição, gerando problemas sociais, até então, raros no estado.

Assim, haveria uma ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, tanto dos migrantes venezuelanos como dos brasileiros que habitam o estado de Roraima, pois estes passariam a sofrer problemas como medo, insegurança, que podem gerar certa aversão aos imigrantes e, em casos extremos, práticas de xenofobismo.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos quantitativos apresentados, nota-se, portanto, a relevância social da Operação Acolhida, sob responsabilidade do Exército Brasileiro, ao passo que disponibiliza moradia e alimentação para milhares de migrantes que se instalaram no estado de Roraima, tanto na cidade de Pacaraima como na capital Boa Vista.

Ademais, o apoio de diversas organizações sociais, entidades privadas e das Nações Unidas, enrobustece e auxilia a perpetuidade do trabalho da Operação.

Ressalta-se que, nos anos de 2019, 2020 e 2021, escopo deste trabalho, a Acolhida abrigou 230.098 migrantes venezuelanos, mitigando diversos impactos na economia e nos serviços públicos (saúde, assistência social, entre outros) do estado de Roraima.

Além disso, vale destacar que não há dados ou métricas para se aferir a eficiência, eficácia ou economicidade da Operação, já que não há parâmetros. Porém o custo médio anual de R\$ 138.962.795,34 (cento e trinta e oito milhões, novecentos e sessenta e dois mil setecentos e noventa e cinco reais e trinta e quatro centavos), nos anos de 2019 a 2021, da Operação Acolhida é muito alto, em comparação a qualquer contrato federal vigente no estado de Roraima.

Salienta-se também que, diante do cenário de crise fiscal enfrentado pelo Governo Federal desde meados de 2015, agravado pela pandemia da Covid-19, surgida em 2020, há um grande risco de descontinuidade da Operação Acolhida por escassez de recursos.

Há ainda de se ressaltar que esse risco aumenta, ante a iminência das eleições presidenciais de 2022, pois o próximo Chefe do Poder Executivo Federal poderá não mais incluir nos orçamentos



os recursos necessários para a manutenção da Operação, em virtude de motivos políticos e sociais (fora os econômicos).

E, por fim, vale destacar que o estado de Roraima conta com o menor PIB da federação, mesmo havendo um crescimento de 3,8% do indicador em 2019 em relação a 2018. Tal crescimento se deu majoritariamente devido ao superávit na Balança Comercial do estado, com o aumento da produção do agronegócio.

Em suma, não se pode associar incremento econômico ou o referido aumento do PIB à Operação, tendo em vista o grau de vulnerabilidade econômica e social em que os migrantes se encontram.

Diante desse cenário, caso realmente haja a descontinuidade da Acolhida, o mencionado impacto na economia e nos serviços públicos do estado de Roraima, que abriga, atualmente, 66% dos migrantes venezuelanos (exceto aqueles não abrangidos pela Operação) irá aumentar consideravelmente.

Levando-se em conta o PIB do estado de Roraima, esse impacto tende a ser mais expressivo do que se a imigração ocorresse em outro estado mais rico; assim afrontando o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, tanto dos migrantes venezuelanos como da população roraimense.

REFERÊNCIAS

ACNUR. COVID-19 e o fluxo venezuelano: necessidades de refugiados e migrantes aumentam e medidas de ajuda são essenciais. **UNHCR ACNUR**, 1 abr. 2020 Disponível em: acnur.org/portugues/2020/04/01/refugiados-e-migrantes-da-venezuela-na-crise-da-covid-19/. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas: guia ex-Ante**. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, 192 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433. Acesso em: 9 nov. 2018.

BRASIL. Casa Civil. Sobre a Operação Acolhida. **Gov.br**, Acolhida. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acolhida/sobre-a-operacao-acolhida-2>. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. **Informe de Interiorização Maio de 2020**. Operação Acolhida, 2020.

BRASIL. **Lei nº 13. 971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da união para o período de 2020 a 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm#anexo. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 880, de 30 de abril de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv880.htm. Acesso em: 12 mar. 2022.



BRASIL. Ministério da Cidadania. **Estratégias de Interiorização**. OIM; ACNUR; R4V; e OUTROS. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/painel-interiorizacao/>. Acesso em: 15 de jan. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. **LOA 2021 – Projeto de Lei nº 28/2020-CN**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União. **LOA 2022 – Lei nº 14.303/2022**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 26 mar. 2022.

CASA CIVIL. Autorizado crédito extraordinário de R\$ 479,8 milhões para apoio a cidades atingidas por desastres. **Gov.br**, Assistência, 02 mar. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/marco/autorizado-credito-extraordinario-de-r-479-8-milhoes-para-apoio-a-cidades-atingidas-por-desastres>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CASA CIVIL. **Fechamento de fronteiras**: Governo Federal amplia proibição de entrada no Brasil por meios terrestres. Gov.br. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/fechamento-de-fronteiras-governo-federal-amplia-proibicao-de-entrada-no-brasil-por-meios-terrestres>. Acesso em: 19 jan. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.transparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/219C-acolhimento-humanitario-e-interiorizacao-de-migrantes-em-situacao-de-vulnerabilidade-e-fortalecimento-do-controle-de-fronteiras?ano=2018>. Acesso em: 14 de mar. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Controladoria Geral da União (CGU). Execução da Despesa por Programa/Ação Orçamentária. 219C – Acolhimento Humanitário e Interiorização de Migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras. **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.transparencia.gov.br/despesas/programa-e-acao?acao=219C&de=01%2F01%2F2020&ate=31%2F12%2F2020&ordenarPor=programa&direcao=asc>. Acesso em: 26 mar. 2022.

DAGNINO, Renato et al. **Metodologia de análise de políticas públicas**. Campinas: Grupo de Análise de Políticas de Inovação, Universidade Estadual de Campinas, 2002. Disponível em: http://blogosfero.cc/articles/0036/7438/UA11_T3_-_Gesta%CC%83o_Estrate%CC%81gica_em_Politic%CC%81blicas_Capi%CC%81tulo_3.pdf. Acesso em: 18 de fev. 2022.

FIGUEIRA, Rickson Rios; FIGUEIREDO, Júlia Petek de. A Pandemia de COVID-19 e seus impactos sobre a Operação Acolhida e a gestão da imigração venezuelana em Roraima. **Museu da Imigração**, Migrações em Debate, 10 fev. 2022. Disponível em: <https://museudaimigracao.org.br/en/blog/migracoes-em-debate/a-pandemia-de-covid-19-e-seus-impactos-sobre-a-operacao-acolhida-e-a-gestao-da-imigracao-venezuelana-em-roraima>. Acesso em: 17 jan. 2022.



IBGE. **Produto Interno Bruto (2019)**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 18 de abril de 2022.

LOPES, Daniela Lustosa. **Fronteiras da migração: geopolítica e narrativas de mulheres venezuelanas na Paraíba**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade da Paraíba, João Pessoa, 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Dados da Interiorização de migrantes e refugiados venezuelanos. **Rede SUAS**. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/painel-de-dados-da-interiorizacao-de-migrantes-e-refugiados-venezuelanos/>. Acesso em: 02 fev. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Portaria nº 950, de 9 de março de 2018**. Dispõe sobre a situação emergencial dos indivíduos venezuelanos. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-950-de-9-de-marco-de-2018/>. Acesso em: 05 de fev. 2022.

MOURA, Sebastião Marcos. Mesmo com cenário desfavorável, imigrantes haitianos seguem buscando o Brasil. Por quê? **Jornal da USP**, 21 set. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/mesmo-com-cenario-desfavoravel-imigrantes-haitianos-seguem-buscando-o-brasil-por-que/>. Acesso em: 23 de fev. 2022.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção dos Refugiados)**. ACNUR. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 05 fev. 2022.

ONU. **Declaração de Cartagena (1984)**. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 24 de jan. 2022.

R4V. **BRA - Relatório de Situação (Sitrep) - Fevereiro 2022**. Relatório de Situação da Plataforma R4V Brasil referente a Fevereiro de 2022 (em inglês). Disponível em: <https://www.r4v.info/en/document/bra-relatorio-de-situacao-sitrep-fevereiro-2022>. Acesso em: 15 mar. 2022.

UDUWANAGE, Charles Pereira. **Os impactos da crise da Venezuela na região norte do Brasil**. 2020. (Monografia do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1150>. Acesso em: 14 de mar. 2022.

UNHCR BRAZIL. **Autonomia e integração local de refugiados(as) e migrantes venezuelanos(as) acolhidos(as) nos abrigos em Boa Vista (RR)**. 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/07/relatorio-operacao_acolhida-Final.pdf. Acesso em: 19 de ago. 2022.



UNODC. **Fluxo de migrantes venezuelanos no Brasil cresceu mais de 900% em dois anos.** Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2021/07/fluxo-de-migrantes-venezuelanos-no-brasil-cresceu-mais-de-900-em-dois-anos.html>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Venezuelanos. Disponível em: <https://r4v.info/es/documents/download/72086>. Acesso em 11 jun. 2020.

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





O CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA POR INTERMÉDIO DA DENÚNCIA

Social control of public management by denunciation

Magno Silva

Oficial do Exército (EsAEx). Graduado em Ciências Econômicas pela UFPE. Pós-graduado em Auditoria Interna e Externa pela ICAT/UnIDF, em Orçamento e Políticas Públicas pela UnB e em Administração Pública pela FGV. E-mail: mgnantonio@gmail.com

RESUMO

O controle social por intermédio da denúncia, além de expressar um exercício de ampla cidadania, é fundamental para se expandir o alcance do controle institucional sobre a gestão pública, coibindo possíveis erros, fraudes, corrupção ou malversação dos escassos recursos públicos. O presente texto analisa, de forma agregada, o controle social por intermédio da denúncia à luz dos incentivos institucionais, da transparência, da taxa de analfabetismo e do índice de desenvolvimento humano.

Palavras-chave: Participação popular; controle social; denúncia.

ABSTRACT

Social control through denunciation, in addition to expressing an exercise of broad citizenship, is essential to expand the scope of institutional control over public management, curbing possible errors, fraud, corruption or misuse of scarce public resources. This text analyzes, in aggregate form, social control through denunciation in the light of institutional incentives, transparency, the illiteracy rate and the human development index.

Keywords: popular participation; social control; denunciation.

1. INTRODUÇÃO

O controle social por intermédio da denúncia é essencial para, ao lado do controle institucional, num ambiente de simbiose administrativa, promover a aplicação legítima, eficiente, econômica e eficaz dos escassos recursos públicos.



Por meio da denúncia, o controle social amplia o alcance do controle institucional, alargando e aprofundando a perspectiva e o escopo da sua ação.

No entanto, para que o controle social possa se materializar por meio da denúncia, é necessário que se tenha – além de ampla transparência dos atos e fatos administrativos – incentivos institucionais, cidadãos educados (formal e informalmente) e interesse (individual e/ou coletivo) na gestão da coisa pública.

A hipótese que perpassa pela análise operacionalizada no texto é a seguinte: considerando a existência de estímulos institucionais, a transparência da gestão pública e a vontade pessoal do cidadão, à medida que a taxa de analfabetismo cai ou que o índice de desenvolvimento humano aumenta, isto é, à medida que os indicadores educacionais se elevam, aumenta, de maneira generalizada (agregada), o controle social da gestão pública por intermédio da expansão do número de denúncias.

O fator educação será tratado, neste texto, sob a ótica da taxa de analfabetismo (TA) e sob o prisma do índice de desenvolvimento humano (IDH), considerando-se a evolução de ambos os indicadores no decênio 2010-2019.

No que se refere à denúncia, serão utilizados como parâmetros os quantitativos anuais, fontes primárias, das denúncias registradas, entre 2010-2019, no Tribunal de Contas da União (TCU) e na Controladoria Geral da União (CGU), ambos órgãos de controle institucional cuja missão normativa é, entre outras, fiscalizar a correta aplicação dos recursos públicos.

Com a finalidade de analisar a correlação entre a taxa de analfabetismo e o quantitativo de denúncias e, também, entre o IDH e o montante de denúncias, serão calculadas as equações de regressão linear e os respectivos coeficientes de correlação linear.

Ressalta-se que, estatisticamente, a correlação não é sinônimo de causa. Isso significa que o fato de duas variáveis estarem matematicamente correlacionadas não quer dizer que exista uma relação de causalidade entre ambas.

O presente texto colima analisar o controle social por intermédio da denúncia no âmbito da gestão pública federal, considerando a relevância dos estímulos institucionais, o princípio da transparência e a correlação linear entre a taxa de analfabetismo, o índice de desenvolvimento humano e o quantitativo de denúncias registrado no TCU e na CGU.

2. CONTROLE SOCIAL

Pode-se argumentar, de maneira intuitiva e imediata, que o controle¹ social se concretiza, entre outras formas, pela participação dos cidadãos na gestão dos recursos públicos por intermédio

1 Segundo Ferreira (2004, p. 187), o vocábulo controle significa, entre outras coisas, “fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, departamentos, ou sobre produtos, etc., para que tais atividades, ou produtos, não se desviem das normas preestabelecidas”.



de denúncias aos órgãos de controle institucionais, colimando a responsabilização dos envolvidos em malversação e a correta aplicação dos recursos públicos de modo econômico, legítimo, eficiente e eficaz.

Formalmente, o vocabulário de controle externo do TCU (2019, p. 388), doravante VCE, conceitua o controle social da seguinte maneira, *in verbis*:

Forma de participação popular como um mecanismo capaz de assegurar à sociedade que seus interesses serão adequadamente observados. Possui características de controle externo da Administração Pública, haja vista seus agentes não serem necessariamente integrantes da estrutura governamental, e constitui-se na forma de controle mais abrangente e imediato, que pode ajudar a garantir o que se considera uma tendência nas sociedades democratizadas, a saber, o bom e regular funcionamento de estruturas descentralizadas de governo.

Sob a perspectiva supracitada, a apostila do curso de controles na Administração Pública (aula 5 – controle social) do TCU (2014, p. 6), salienta que o controle social pode ser exercido de forma individual e/ou coletiva, textualmente:

Controle Social Individual: verifica a execução de licitações, serviços, obras; pesquisa informações sobre a prestação de contas, transferências de recursos e sua aplicação; denuncia irregularidades, manifesta desacordo com atos administrativos, alerta quanto a possíveis prejuízos à sociedade, orienta os demais cidadãos quanto à gestão dos recursos públicos levada a cabo pelos governantes.

Nesse contexto, o Portal da Transparência² do Governo Federal, gerido pela CGU, salienta, *ipsis litteris*:

O controle social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade. É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados.

Ressaltando que a participação popular torna mais eficaz a atuação dos órgãos fiscalizadores e que o controle social auxilia no combate à corrupção, a cartilha de fiscalização financeira e controle da Câmara dos Deputados (2017, p. 27) assevera que a “participação do cidadão no controle social é essencial para assegurar a boa aplicação dos recursos públicos. Um controle social forte e atuante, focado na atuação dos gestores, auxilia o combate à corrupção”.

Assim, das abordagens supracitadas, apreende-se que o controle social é uma forma ampla de fiscalização que potencializa as ações, a eficiência e a eficácia do controle institucional sobre a gestão dos escassos recursos públicos, garantindo a sua regular aplicação.

² Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em: 17 abr. 2021.



3. ESTÍMULOS INSTITUCIONAIS AO CONTROLE SOCIAL

Sem a pretensão de ser exaustivo nem de estabelecer uma ordem cronológica das normas vigentes, elencar-se-á, neste tópico, uma série de normativos que distinguem, promovem e catalisam o controle social no âmbito da gestão pública federal.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), enfatizando a participação popular e o instituto da denúncia, salienta: “Art. 74 [...] § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”³.

Além do conteúdo supracitado, a CF/88 ainda expressa, com o intento de facilitar o controle social sobre a gestão pública, o seguinte, in verbis:

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:

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

[...]

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

3 Espelhada na CF/88, a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, assevera que: “Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”. Também, espelhando-se na CF/88, a Lei nº 101, de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, conhecida como lei de responsabilidade fiscal (LRF), assevera “Art. 73-A. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar”.



Com propósito semelhante, ou seja, o estímulo ao controle social, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública, faculta: “Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade”.

Nesse ambiente de ampla catalisação do controle social⁴, o Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000, que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, afirma, *ipsis verbis*:

Art. 11. Compete à Secretaria Federal de Controle Interno:

[..]

XX - propor medidas ao Órgão Central [Controladoria-Geral da União] visando criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

XXI - auxiliar o Órgão Central na aferição da adequação dos mecanismos de controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

Em sintonia com o decreto supracitado, a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, relata: “Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: [...] XI - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União”.

No horizonte de estímulo institucional ao controle social, pode-se ainda mencionar a Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, que aprova o referencial técnico da atividade de auditoria interna governamental do Poder Executivo Federal, a qual, textualmente, propala:

36. As UAIG [Unidades de Auditoria Interna Governamental] devem zelar pela existência e efetivo funcionamento de canais de comunicação que fomentem o controle social, assegurando que os resultados decorrentes da participação dos cidadãos sejam apropriados como insumo para o planejamento e a execução dos trabalhos de auditoria.

4 Uma ferramenta com real possibilidade de ampliar o controle social é Carta de Serviços ao Usuário. Em conformidade com a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, in verbis: “Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário. § 1º A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público”.



Na mesma direção, a Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020, do TCU, que estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da Administração Pública federal, para fins de julgamento pelo TCU, assevera:

Art. 3º A prestação de contas tem como finalidade demonstrar, de forma clara e objetiva, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais para atender às necessidades de informação dos cidadãos e seus representantes, dos usuários de serviços públicos e dos provedores de recursos, e dos órgãos do Poder Legislativo e de controle para fins de transparência, responsabilização e tomada de decisão, em especial para: I - facilitar e incentivar a atuação do controle social sobre a execução do orçamento federal e proteção do patrimônio da União, nos termos previstos no § 2º do art. 74 da Constituição Federal.

Também inserida na cultura e no ambiente de participação popular e incentivo ao controle social sobre a gestão dos recursos públicos, a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular, estabelece, *in verbis*:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Nessa toada de participação popular, fiscalização e proteção do patrimônio público, a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, explicita, *ipsis litteris*:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...]

VIII – ao patrimônio público e social.

[...]

Art. 6º Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Com o idêntico propósito de incentivar o controle social, o Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, que institui o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, ressalta: “Art.



11. Qualquer cidadão, agente público, pessoa jurídica de direito privado, associação ou entidade de classe poderá provocar a atuação da CEP [Comissão de Ética Pública] ou de Comissão de Ética, visando à apuração de infração ética imputada a agente público, órgão ou setor específico de ente estatal”.

No contexto de incentivos⁵ ao controle social sobre a gestão dos recursos públicos, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, assevera, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

[...]

V - desenvolvimento do controle social da administração pública⁶.

A lei supracitada, Lei nº 12.527, ainda ressalta, inserida na perspectiva de controle social: “Art. 10 Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”.

Nesse panorama de catalisação da participação popular, a Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, estabelece, *ipsis litteris*:

Art. 4º - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, contidas em documentos de arquivos, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujos sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas.

No âmbito das licitações e contratações públicas, o controle social é instigado por intermédio do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta a licitação na modalidade pregão na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, da seguinte forma:

5 Em conformidade com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações: “Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante: [...] II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação”.

6 Nessa seara, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, salienta: “Art. 4º São diretrizes da governança pública: [...] VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade”.



Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

[...]

Art. 50. A autoridade competente para homologar o procedimento licitatório de que trata este Decreto poderá revogá-lo somente em razão do interesse público, por motivo de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar a revogação, e deverá anulá-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, por meio de ato escrito e fundamentado.

[...]

Art. 54. Os participantes de licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, têm direito público subjetivo à fiel observância do procedimento estabelecido neste Decreto e qualquer interessado poderá acompanhar o seu desenvolvimento em tempo real, por meio da internet.

Ainda acerca do controle social no contexto das licitações e contratações públicas, o art. 115 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, lei de licitações e contratos administrativos⁷, expressa, *in verbis*:

§ 6º Nas contratações de obras, verificada a ocorrência do disposto no § 5º deste artigo [impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato] por mais de 1 (um) mês, a Administração deverá divulgar, em sítio eletrônico oficial e em placa a ser afixada em local da obra de fácil visualização pelos cidadãos, aviso público de obra paralisada, com o motivo e o responsável pela inexecução temporária do objeto do contrato e a data prevista para o reinício da sua execução.

Também no contexto de estímulo ao controle social sobre o rito das licitações e contratações públicas, o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que, entre outras questões, dispõe sobre o plano de contratações anual e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, prescreve:

Art. 14. O plano de contratações anual dos órgãos e das entidades será disponibilizado automaticamente no Portal Nacional de Contratações Públicas.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades disponibilizarão, em seus sítios eletrônicos, o endereço de acesso ao seu plano de contratações anual no Portal Nacional de Contratações Públicas, no prazo de quinze dias, contado da data de encerramento das etapas de aprovação, revisão e alteração.

7 O caput do art. 169 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, lei de licitações e contratos administrativos, ressalta, entre outras coisas, que as contratações públicas devem “estar subordinadas ao controle social”.



No que se refere ao Sistema de Registro de Preços (SRP), o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que o regulamenta, em harmonia com o ambiente de emulação institucional à participação popular, menciona:

Art. 11. Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

[...]

III - o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo Federal e ficará disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços.

Na perspectiva e no ambiente de estímulo à participação social sobre a gestão pública, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, ressalta: “Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: [...] II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

No que se refere à plataforma do governo digital e ao incentivo à participação popular no controle da gestão pública, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, afirma, *ipsis verbis*:

Art. 3º São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública:

[...]

V - o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública.

VI - o dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão dos recursos públicos.

Harmonizando-se com o rol de normativos supramencionados no que tange à participação popular, o referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados do TCU (2020, p. 97) menciona o estímulo ao controle social da seguinte forma, *in verbis*:

A organização pode fomentar o controle social do que tem sido planejado e alcançado por ela, ao publicar os extratos dos planos de sua responsabilidade e ainda os respectivos relatórios de acompanhamento (excepcionados os casos de restrição de acesso amparados pela legislação), de forma que a sociedade possa tomar conhecimento dos desdobramentos desses planos na organização, e acompanhar o alcance de objetivos e metas e a evolução dos indicadores.

Constata-se, pela leitura e inteligência dos extratos normativos supracitados, que o incentivo ao efetivo controle social sobre a gestão pública tem sido uma tônica institucional recorrente⁸,

8 Fato natural, quando se observa o conteúdo do art. 1º da CF/88, *in verbis*: “Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.



seja por estabelecer regras de transparência ou por reconhecer a participação popular, inclusive por meio da apresentação de denúncias.

Contudo, por indução lógica, pode-se inferir que a materialização da participação popular e, por consequência, a execução do controle social por intermédio da denúncia ficam prejudicados ou mesmo impossibilitados se os cidadãos não forem, intelectualmente, capazes e, minimamente, instruídos para entenderem as informações que em tese lhes são disponibilizadas pelo próprio Estado e que poderiam servir como subsídio para o controle social e também para a apresentação de denúncias no caso da constatação de irregularidades. Ou seja, para o cidadão participar da gestão pública, são necessários, além dos incentivos institucionais, transparência dos atos e fatos administrativos, vontade individual e determinado grau de conhecimento (formal e informal) para ler, entender e reagir, criticamente, ante as circunstâncias e as evidências cotidianas que atentam contra a regular gestão da coisa pública.

Assim, entende-se que o controle social por meio da denúncia viabiliza-se, simultaneamente, por estímulo institucional, transparência, vontade pessoal e nível de conhecimento dos cidadãos.

4. OUVIDORIA E CONTROLE SOCIAL

O estímulo institucional ao controle social por intermédio da denúncia é materializado, sobretudo, pela existência e utilização dos canais de ouvidoria.

Então, no que diz respeito, diretamente, às ouvidorias do setor público e à promoção da participação popular, a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, salienta: “Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico: I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário”.

O Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, que regulamenta dispositivos da lei supracitada, Lei nº 13.460, no contexto de incentivos à participação popular e, por decorrência, ao controle social, destaca o papel dos canais de ouvidoria e pesquisa de satisfação, relatando:

Art. 20. [...] § 1º Os canais de ouvidoria e as pesquisas de satisfação objetivam assegurar a efetiva participação dos usuários dos serviços públicos na avaliação e identificar lacunas e deficiências na prestação dos serviços.

§ 2º Os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal deverão dar ampla divulgação aos resultados das pesquisas de satisfação.

Ainda no tocante às ouvidorias e ao estímulo institucional à participação popular, o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, que, entre outras coisas, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal, assevera, *in verbis*:



Art. 5º São objetivos do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal:

[...]

II - propor e coordenar ações com vistas a:

- a) desenvolver o controle social dos usuários sobre a prestação de serviços públicos.
- b) facilitar o acesso do usuário de serviços públicos aos instrumentos de participação na gestão e na defesa de seus direitos.

Realçando a finalidade e o conceito de ouvidoria, apostila do curso de controles na Administração Pública (aula 5 – controle social) do TCU (2014, p. 6), expressa, textualmente:

A Ouvidoria é um poderoso canal por meio do qual o cidadão pode participar de forma efetiva do controle social, que poderá ser percebido independentemente do Poder a que esteja vinculado ou do nível federativo a que pertença, seja municipal, estadual ou federal. Frise-se que a Ouvidoria não é apenas um canal entre o cidadão e a Administração Pública. Ela é, antes de tudo, uma mediadora eficaz na busca de soluções e conflitos extrajudiciais, razão pela qual se tornou um instrumento de vital importância na estrutura de um órgão.

[...]

Frise-se que o instrumento de ouvidoria pública funciona, na prática, recebendo denúncias dos cidadãos que tenham informações sobre irregularidades em algumas ações de governo. Esse canal de comunicação pode auxiliar os órgãos de controle a concentrarem esforços em áreas cujas evidências de irregularidades já sejam de conhecimento da sociedade.

Em complemento ao delineado no material didático do curso supracitado, o manual de ouvidoria pública da CGU (2018, p. 11), ressalta o seguinte:

A ouvidoria possibilita a interlocução do usuário de serviços públicos com o Estado, mediando o acesso aos serviços e possibilitando que o usuário expresse seu ponto de vista, faça solicitações ou denuncie possíveis irregularidades. A análise das manifestações recebidas pelas ouvidorias pode servir de base para informar aos gestores das políticas públicas acerca da existência de problemas e, como consequência, provocar melhorias conjunturais e estruturais. Dessa forma, as ouvidorias constituem-se também em importantes instâncias de gestão pública, pois subsidiam os gestores públicos com informações que os possibilitam aperfeiçoar suas perspectivas e ações.

Dessa maneira, em face da sua relevância capital para a participação popular, compreende-se que os canais de ouvidoria no setor público, como uma forma peculiar de estímulo institucional, são, vis-à-vis todas as outras formas, de suma importância para viabilizar a execução do controle social por meio da denúncia.



A ouvidoria, protegendo o cidadão de possíveis represálias, faculta o controle social por intermédio da denúncia. Além disso, a ouvidoria também permite, entre outras coisas, que os órgãos de controle institucionais captem, direta e formalmente, a perspectiva e o sentimento do usuário final do serviço público, isto é, do cidadão, utilizando-os como instrumentos de aperfeiçoamento da gestão e de correção de rumos.

5. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA – LINGUAGEM CIDADÃ PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR

O instituto da publicidade e da transparência dos atos e fatos relacionados à gestão da coisa pública é importantíssimo. É condição *sine qua non* para a efetiva participação popular sobre a gestão dos recursos coletivos. Sem publicidade e transparência, o exercício do controle social fica, severamente, prejudicado, ainda que os cidadãos sejam alfabetizados e tenham pleno interesse em participar da gestão da coisa pública.

Enquanto a publicidade almeja alcançar, *a priori*, o controle institucional, a transparência colima, englobando o conceito de publicidade, atingir o cidadão comum, destinatário das políticas públicas, despertando o seu interesse e estimulando a sua participação na fiscalização e no controle da administração pública.

Assim, à medida que a publicidade pode vir assoberbada de termos técnicos, a transparência, ao contrário, deve ser simples, direta e inteligível a fim de que qualquer cidadão, minimamente escolarizado, possa ler e entender, criticar, apontar e denunciar os fatos e atos irregulares. Enfim, basicamente, como publicidade dos atos públicos, a transparência exige melhor organização e a adoção de uma linguagem cidadã na prestação da informação.

Os princípios da publicidade⁹ e da transparência perpassam por vários normativos federais. Sem a pretensão de ser exaustivo, o Quadro 1 - Princípios da publicidade e da transparência, a seguir, destaca algumas normas e as respectivas referências diretas aos princípios supracitados.

9 A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional, ressalta: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] IV - negar publicidade aos atos oficiais”.



Quadro 1. Princípios da publicidade e da transparência

| NORMA | PUBLICIDADE | TRANSPARÊNCIA |
|---|--|--|
| CF/1988 (Constituição Federal) | Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. | *** |
| Lei nº 9.784/1999 (processo administrativo) | Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...] V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição. | *** |
| Lei Complementar nº 101/2000 (finanças públicas e responsabilidade na gestão fiscal) | *** | Art. 1º [...] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, [...]. |
| Lei nº 12.527/2011 (acesso a informações) | Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; | Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: [...] IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública. |
| Lei nº 13.460/2017 (direitos do usuário dos serviços públicos) | *** | Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia. |
| Decreto nº 9.203/2017 (política de governança da administração pública) | *** | Art. 3º São princípios da governança pública: [...] VI - transparência. |



| NORMA | PUBLICIDADE | TRANSPARÊNCIA |
|---|--|--|
| Decreto nº 10.024/2019 (licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica) | Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos. | *** |
| Lei nº 13.709/2018 (lei geral de proteção de dados pessoais) | *** | Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: [...] VI - transparência: garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial. |
| Decreto nº 10.609/2021 (política e fórum nacional de modernização do Estado) | *** | Art. 3º São princípios da Política Nacional de Modernização do Estado: [...] V - a transparência na atuação do Estado. |
| Lei nº 14.129/2021 (governo digital) | *** | Art. 3º São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública: [...] IV - a transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços. |
| Lei nº 14.133/2021 (licitações e contratos administrativos) | Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável. | Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável. |

Fonte: o autor.



Observando-se o Quadro 1, nota-se que a publicidade e a transparência perpassam por toda Administração Pública, sendo a tônica e a regra. O sigilo deve ser ocasional, mera exceção.

Nesse contexto, entrelaçando transparência e controle social, o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a política de dados abertos do Poder Executivo Federal, salienta, *in verbis*:

Art. 1º Fica instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, com os seguintes objetivos:

[...]

II - aprimorar a cultura de transparência pública;

III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso.

[...]

V - fomentar o controle social e o desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão.

Na mesma senda do decreto supracitado, Decreto nº 8.777, o Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019, que institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto, associa transparência, novas tecnologias¹⁰ e participação social da seguinte forma:

Art. 2º São diretrizes da Política Nacional de Governo Aberto:

[...]

II - fomento à participação social nos processos decisórios;

III - estímulo ao uso de novas tecnologias que fomentem a inovação, o fortalecimento da governança pública e o aumento da transparência e da participação social na gestão e na prestação de serviços públicos.

IV - aumento dos processos de transparência, de acesso a informação e da utilização de tecnologias que subsidiem esses processos.

No ambiente de ampla transparência, publicidade e estímulo à participação popular na gestão pública, o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, ressalta: “Art. 4º São diretrizes da governança pública: [...] XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação”.

¹⁰ Nesse contexto, o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), do Poder Executivo federal, salienta o seguinte: “Art. 2º O SISP tem por finalidade: [...] II - facilitar aos interessados a obtenção das informações disponíveis, resguardados os aspectos de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade, bem como restrições administrativas e limitações legais”.



Com o idêntico propósito de transparência e amplo acesso à informação pública, o Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007, que institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, explicita:

Art. 1º Fica instituído o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal com a finalidade de promover atividades que dispõem sobre a conduta ética no âmbito do Executivo Federal, competindo-lhe:

[...]

II - contribuir para a implementação de políticas públicas tendo a transparência e o acesso à informação como instrumentos fundamentais para o exercício de gestão da ética pública.

Também inserido no panorama de transparência e controle social da gestão pública, o Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, que institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelece:

Art. 1º Fica instituída a Plataforma de Cidadania Digital, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com a finalidade de:

[...]

V - dar transparência à execução e permitir o acompanhamento e o monitoramento dos serviços públicos.

[...]

Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento.

Tendo como alvo a participação popular e a transparência, a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que, entre outras coisas, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação, salienta:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

[...]

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas.

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social.

Elencando instrumentos de transparência da gestão fiscal e o estímulo à participação popular, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, impõe, in verbis:



Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

No que ainda se refere à transparência da gestão fiscal, a lei supracitada, Lei Cmpl nº 101, de 2000, relata:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

[..]

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal.

Utilizando a transparência com o propósito de catalisar o controle institucional e o controle social, a Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997, que determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios, propala, *ipsis litteris*:

Art. 1º Os órgãos e entidades da administração federal direta e as autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista federais notificarão as respectivas Câmaras Municipais da liberação de recursos financeiros que tenham efetuado, a qualquer título, para os Municípios, no prazo de dois dias úteis, contado da data da liberação.

Art. 2º A Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos, de que trata o art. 1º desta Lei, notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis, contado da data de recebimento dos recursos.

Antecedendo à lei supracitada, Lei nº 9.452, no que se refere à transparência e ao incentivo à participação popular, a CF/88 estabeleceu, *in verbis*:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

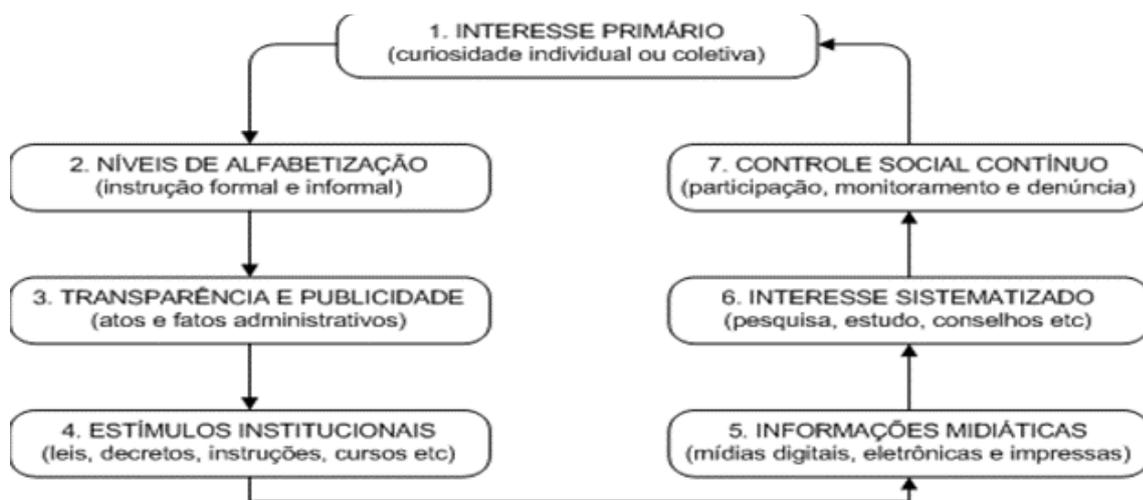
[...]

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Assim, tendo-se em perspectiva que os princípios da publicidade e da transparência são dois pilares que estimulam e facultam, amplamente, o controle social, pode-se deduzir que os dois princípios, publicidade e transparência, conjugados com o acesso da população à educação, formal e informal, criam, ao lado do incentivo institucional, um ambiente propício à manifestação do controle social por intermédio da denúncia, diante da percepção de possíveis impropriedades ou irregularidades administrativas.

De maneira esquemática, pode-se modelar o ciclo de participação popular na gestão pública da forma representada na figura abaixo.

Figura 1. Ciclo da participação popular



Fonte: o autor.

Então, sem a intenção de ser exaustivo e/ou inflexível, a sequência lógica proposta acima almeja, didaticamente, expor o ciclo de participação popular no âmbito da gestão pública. Salienta-se que as fases podem ocorrer diferentemente da lógica apresentada, ou seja, com as sequências invertidas, acrescentadas, subtraídas ou sucedendo-se simultaneamente.

Percebe-se que o ciclo se encerra com o controle social contínuo, isto é, como parte imanente da gestão pública. Esse deve ser o objetivo colimado.

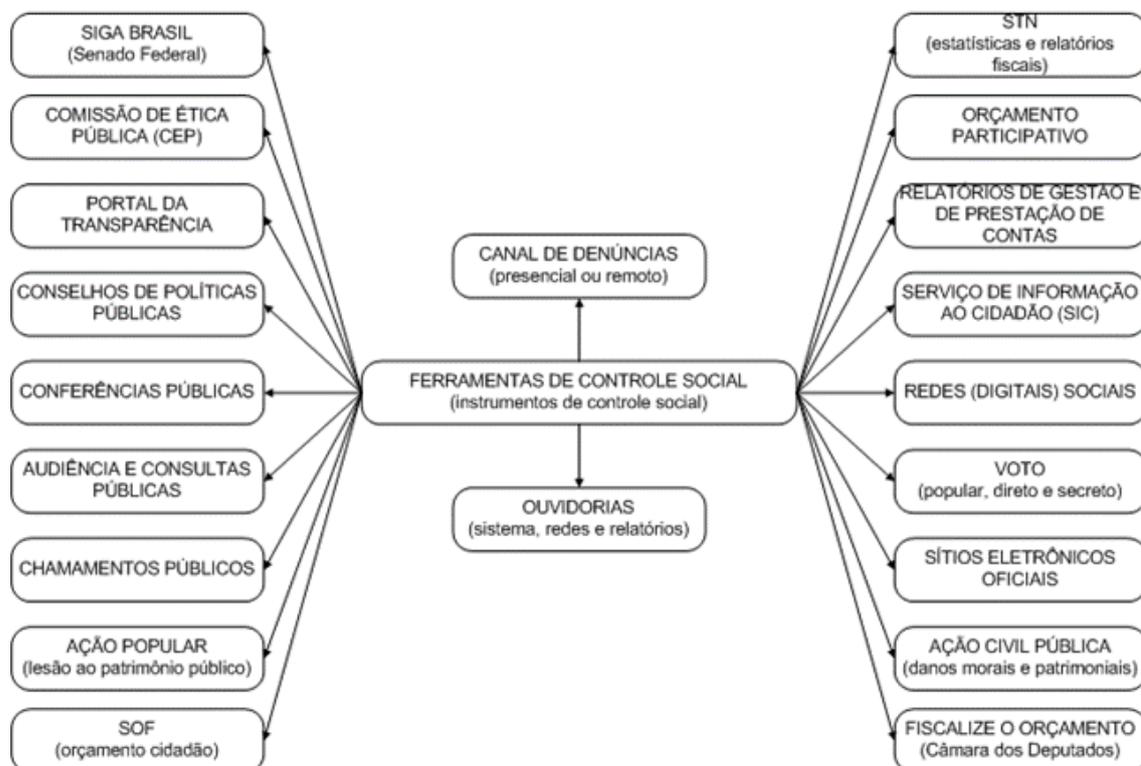


6. DENÚNCIA

Entre tantas outras, a denúncia é uma ferramenta eficaz no controle da gestão pública porque ela permite a qualquer cidadão minimamente instruído, com conhecimento técnico ou não, expor aos órgãos de controle institucional e à própria sociedade os fatos que atentam contra a regular utilização dos recursos públicos.

A título de conhecimento e exemplificação, a Figura 2, a seguir, apresenta, sem a pretensão de ser exaustiva, uma compilação dos principais instrumentos ou ferramentas de controle social.

Figura 2. Instrumentos de controle social



Fonte: o autor.

Verifica-se que a denúncia, junto com os demais instrumentos de controle social, expressos na figura supracitada, consubstancia um cabedal de formas de fiscalização e acompanhamento da gestão pública à disposição da sociedade.

A denúncia amplifica o alcance do controle sobre a gestão pública, levando-o para além do âmbito institucional, ou seja, para o âmbito da sociedade mantenedora do patrimônio comum.

Nesse contexto, o vocabulário de controle externo do TCU (2019, p. 453) define a denúncia como, *in verbis*:

Prerrogativa constitucional de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato de comunicar irregularidades ou ilegalidades [...] perante o



Tribunal de Contas da União, em matéria de sua competência, praticada por administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição.

Prosseguindo na trilha de elucidação conceitual, a apostila do curso de controles da Administração Pública (aula 3 – controle externo), do TCU (2014, p. 15), informa que a denúncia é consubstanciada por “processos autuados em virtude de manifestação de cidadão ou Pessoa Jurídica acerca de irregularidades”.

Na perspectiva do glossário jurídico do Supremo Tribunal Federal (STF), o termo denúncia significa, entre outras coisas, “ato verbal ou escrito de imputação de crime, de fato delituoso ou de ação demeritória prestada à autoridade competente”.

De maneira sintética, o glossário do portal da transparência da CGU exprime o vocábulo denúncia com o seguinte teor: “comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo”.

Em complemento às abordagens conceituais supracitadas, Ferreira (2004, p. 214) refere-se à denúncia como “acusação secreta ou não que se faz de alguém, com base ou sem ela, em falta ou crime cometido”.

Estendendo o conceito de manifestação (participação) para além do conceito de denúncia, o art. 2º da Lei nº 13.460, de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública, ressalta: “V - manifestações [são] - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços”.

Nesse contexto, o Inciso II do art. 3º do Decreto nº 9.492, de 2018, que, entre outras coisas, regulamenta a Lei nº 13.460, de 2017, afirma que a denúncia¹¹ é o “ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes”.

No panorama de catálise do controle social e da denúncia sobre a gestão irregular da coisa pública, o Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019, que, entre outras coisas, aprova a estrutura regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das funções de confiança da CGU, ressalta que as denúncias devem ser analisadas e encaminhadas, conforme o que segue, *in verbis*:

Art. 14. À Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo federal compete:

[...]

IV - analisar representações, denúncias e quaisquer outras informações que noticiem irregularidades praticadas por servidores, empregados públicos e entes privados, com a sugestão do encaminhamento devido.

11 Segundo a socióloga americana, Beatrice Edwards, “não importa a motivação de quem denuncia. O que deve ser considerado é se a denúncia é verdadeira ou não. E isso só se descobre com investigação e provas. [...] o objetivo de quem entregou a informação é irrelevante e não pode ser usado para transformar a denúncia em algo ilegítimo”.



No âmbito do setor público, a denúncia, como uma forma de controle social, colima, ao lado do controle institucional, contribuir para a proba aplicação dos escassos recursos pertencentes à sociedade.

7. TAXA DE ANALFABETISMO (TA), ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (IDH), CONTROLE SOCIAL E DENÚNCIA

A TA exprime o percentual da população brasileira com 15 anos ou mais de idade que não sabe ler nem escrever. Segundo as Notas Técnicas do DATASUS¹², a taxa de analfabetismo compreende o “percentual de pessoas com 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples, no idioma que conhecem, na população total residente da mesma faixa etária, em determinado espaço geográfico, no ano considerado”.

Em complemento à conceituação do analfabetismo esboçada pelo DATASUS, o Centro de alfabetização, leitura e escrita (CEALE), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)¹³, salienta que, no “sentido etimológico, analfabeto (a[n]+alfabeto, sem alfabeto) designa qualquer pessoa que não conheça o alfabeto ou que não saiba ler e escrever, e analfabetismo, a condição de quem não conheça o alfabeto ou não saiba ler e escrever”.

Considerando que o processo de alfabetização, formal e informal, da população vincula-se a níveis melhores de cidadania, progresso econômico e bem-estar social, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, elucida, textualmente:

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

[...]

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Assim, teoricamente, pode-se inferir que quanto maior for o percentual da população alfabetizada, maior será a probabilidade de os cidadãos entenderem, se interessarem, acompanharem e fiscalizarem a gestão da coisa pública. Nesse contexto, entende-se que o controle social está, intimamente, vinculado e correlacionado ao grau (taxa) de alfabetização da população.

12 Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/alfdescr.htm#origem>. Acesso em: 21 abr. 2021.

13 Disponível em: <http://www.ceale.fae.ufmg.br/app/webroot/glossarioceale/>. Acesso em: 22 abr. 2021.



Então, mesmo com estímulos institucionais adequados, plena transparência da gestão e interesse dos cidadãos em participarem dos assuntos coletivos, sem um nível de instrução razoável (leitura básica e compreensão), as ações de controle social, por via da denúncia, ficarão prejudicadas. É necessário um nível de escolaridade, ainda que fundamental, para que o cidadão consiga ter percepção, entendimento e senso crítico do rito processual da gestão pública.

Indiretamente, outra forma de abordar a questão do analfabetismo da população de um país é por intermédio do IDH, que, em síntese, pode ser decomposto em vários indicadores, entre eles: expectativa de vida ao nascer, anos de escolaridade (educação), renda e acesso à saúde.

Conceitualmente, em consonância com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), textualmente:

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. [...] o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento¹⁴.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), *ipsis verbis*:

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças. Varia de zero a um e é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em seu relatório anual¹⁵.

14 Em consonância com o Pnud: “O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano”.

15 Segundo informação constante no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, o “IDH é medido com base em quatro indicadores: o PIB per capita, que é o total de riqueza de um país dividido pela população; a expectativa de vida; taxa de alfabetização e taxa de matrícula no ensino fundamental, médio e superior. Pelo seu IDH, o Brasil é considerado uma nação com médio desenvolvimento humano”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/278048-especial-onu-4-indice-de-desenvolvimento-humano-05-06/>. Acesso em: 9 jul. 2021.



Na perspectiva de Piscitelli (2019, on-line), *in verbis*:

O IDH resulta de uma combinação de vários indicadores, com os seus respectivos pesos: educação – alfabetização e taxa de matrículas –, esperança de vida ao nascer e renda per capita; o resultado situa-se de zero a 1.

Em complemento à ideia acima delineada, Dallari (2017, on-line), afirma que o IDH “é um sólido índice que combina três fatores: expectativa de vida ao nascer, acesso ao conhecimento e padrão de vida”.

Esclarecendo um pouco mais sobre o aspecto conceitual do IDH, o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)¹⁶, assevera, *ipsis litteris*:

O Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice composto que mede as realizações médias de um país em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: uma vida longa e saudável, medida pela esperança de vida à nascença; conhecimento, medido pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa de escolarização bruta combinada dos ensinos primário, secundário e superior; e um padrão de vida digno, medido pelo PIB per capita em dólares PPC (paridade do poder de compra).

Com base no que foi exposto sobre o IDH, pode-se compreender, de maneira sinóptica, que o referido índice consolida 3 (três) indicadores (alfabetização, renda e saúde), fornecendo uma perspectiva do desenvolvimento humano de um país, estado, cidade, região etc. O valor do IDH varia de 0 (zero) a 1 (um). Quanto mais próximo de 1 (um), mais desenvolvido será o país.

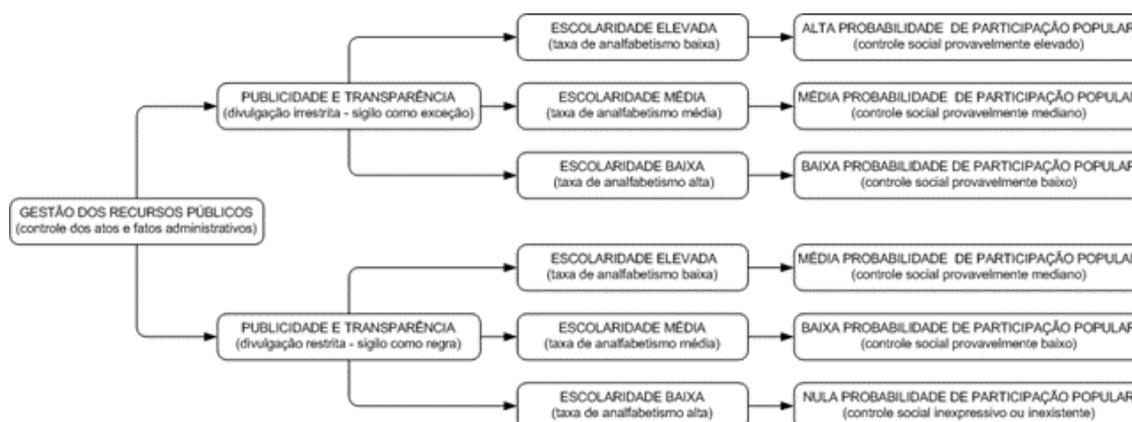
Destarte, compreende-se que a evolução anual da TA, a qual revela a incapacidade de determinada parcela da população (residente) de ler e escrever no idioma nativo, e o IDH, que agrega a expectativa de vida ao nascer, o acesso à educação e o nível renda, podem fornecer, concomitantemente, de modo sintético e agregado, um panorama consistente da situação educacional de um país em relação a sua população ou em relação a determinado universo de comparação.

Pode-se supor que a situação ideal, em que a participação popular e o controle social são maximizados, resulta do ambiente no qual a publicidade e a transparência são a regra e as taxas de analfabetismo são mínimas, isto é, o nível de escolaridade é elevado, com previsão na legislação de ampla participação popular, o que só é possível em regimes políticos democráticos.

A figura a seguir concatena, de uma perspectiva estritamente teórica, a relação entre escolaridade, participação popular, controle social e divulgação de informações de interesse público (publicidade e transparência).

16 Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu3-3-3.html>. Acesso em: 25 abr. 2021.

Figura 3. Publicidade, transparência, escolaridade e participação popular



Fonte: o autor.

Percebe-se, examinando a figura exposta, que, em termos teóricos, quanto maiores forem a publicidade e a transparência dos atos e fatos administrativos, bem como as taxas de alfabetismo, maior será a probabilidade de participação popular.

Tal inferência parte do seguinte pressuposto: teoricamente, em um ambiente de publicidade e ampla transparência, pessoas com escolaridade mais elevada tendem a entender, analisar e participar da gestão pública denunciando aos órgãos de controle institucionais quaisquer irregularidades identificadas.

8. EVIDÊNCIAS NUMÉRICAS

O Quadro 2, esboçado abaixo, colige dados extraídos do TCU, da CGU, do IBGE e da Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Tais dados, referem-se aos quantitativos de denúncias registradas nos órgãos de controle institucional, à população brasileira, à taxa de analfabetismo e ao índice de desenvolvimento humano. Todas as equações e análises, apresentadas, a partir deste momento, foram construídas com base no referido quadro.

Quadro 2. TA, IDH, população e denúncias

| Ano | Ta (%) | Ibge População | Idh | Tcu Denúncia | Cgu Denúncia | Total |
|------|--------|-------------------|-------|-----------------|-----------------|-------|
| 2010 | 9,7 | 190.747.855,00 | 0,699 | 394 | 6.652 | 7.046 |
| 2011 | 8,6 | 192.379.287,00 | 0,718 | 330 | 8.951 | 9.281 |
| 2012 | 8,7 | 193.946.886,00 | 0,73 | 350 | 7.835 | 8.185 |
| 2013 | 8,5 | 201.032.714,00 | 0,744 | 321 | 7.380 | 7.701 |
| 2014 | 8,3 | 202.768.562,00 | 0,755 | 349 | 6.793 | 7.142 |
| 2015 | 8 | 204.450.649,00 | 0,754 | 317 | 4.666 | 4.983 |

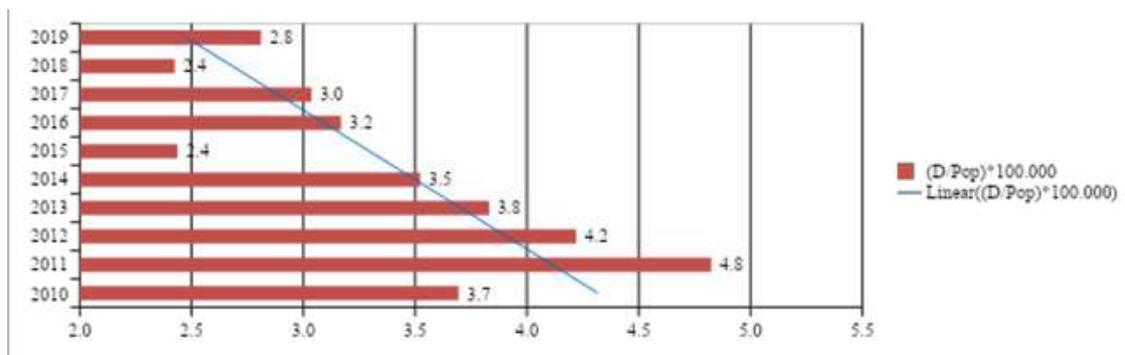


| Ano | Ibge | | Idh | Tcu | Cgu | Total |
|------|--------|----------------|-------|----------|----------|-------|
| | Ta (%) | População | | Denúncia | Denúncia | |
| 2016 | 7,2 | 206.081.432,00 | 0,758 | 303 | 6.226 | 6.529 |
| 2017 | 6,9 | 207.660.929,00 | 0,759 | 276 | 6.029 | 6.305 |
| 2018 | 6,8 | 208.494.900,00 | 0,761 | 289 | 4.767 | 5.056 |
| 2019 | 6,6 | 210.147.125,00 | 0,765 | 231 | 5.676 | 5.907 |

Fonte: IBGE, TCU, CGU e Prnud.

O Gráfico 1, a seguir, expressa o quantitativo (soma) anual de denúncias protocoladas no TCU e na CGU, no decênio 2010-2019, dividido pela população residente no país. Os valores calculados foram multiplicados por 100.000 (cem mil) com a finalidade de refletir o número de denúncias (D) que foi registrado a cada cem mil residentes (Pop), isto é, $(D/Pop)*100.000$.

Gráfico 1. Denúncia per capita



Fonte: o autor.

Observando-se o Gráfico 1, percebe-se, instantaneamente, uma tendência ininterrupta de queda no número de denúncias per capita por cem mil residentes, registradas no âmbito do TCU e da CGU no interregno 2010-2019.

Para o período em estudo, o gráfico supramencionado revela o comportamento quantitativo das denúncias registradas nos dois órgãos de controle institucionais em face do montante populacional (cidadãos), sem considerar, ainda, as correlações numéricas entre denúncias, taxa de analfabetismo e índice de desenvolvimento humano, as quais serão analisadas a seguir.

Destarte, constata-se que, ao longo de 2010 a 2019, o número de denúncias registradas não acompanhou o ritmo evolutivo da população brasileira.

Com o propósito de analisar, no decênio referenciado, a correlação entre a TA e o IDH, variáveis autônomas ou independentes (explicativas), representadas pela letra “X”, e o quantitativo de denúncias registrado no TCU e na CGU, variável dependente (resposta), representada pela letra “Y” nas equações de regressão linear explicitadas a seguir, construiu-se o Quadro 3 – Correlação linear entre TA, IDH e denúncias.

As equações, descritas a seguir, foram elaboradas usando-se um modelo estatístico denominado “regressão linear”, o qual utiliza uma equação matemática de primeiro grau do tipo “ $Y=a+bX$ ” para “ajustar” uma reta de regressão, onde “a” e “b” são parâmetros (constantes numéricas), com “b” diferente de zero ($b \neq 0$).

“X” e “Y” são variáveis que representam a TA, o IDH e o quantitativo de denúncias, conforme já explicado no parágrafo anterior.

Quadro 3. Correlação linear entre TA, IDH e denúncias

| Variáveis | | Equação de regressão linear $Y(X) = a + b \cdot X$ | Coeficiente de determinação $- r^2$ | Coeficiente de correlação linear $- r$ |
|--------------|----------------|---|--|---|
| Autônoma (X) | Dependente (Y) | | | |
| TA | DENÚNCIA | $y = 812,75x + 368,38$ | 0,3711 | 0,6092 |
| IDH | DENÚNCIA | $y = -39.604x + 36.291$ | 0,4052 | -0,6366 |

Fonte: o autor.

Para o corte intertemporal analisado, entretempo 2010-2019, constata-se que houve, ao contrário do que, teoricamente, foi pressuposto, uma correlação linear positiva entre a TA e o quantitativo de denúncias, ou seja, a taxa de analfabetismo e o quantitativo de denúncias variaram na mesma direção, isto é, ambas se reduziram.

Na equação de regressão linear¹⁷ “ $y = 812,75x + 368,38$ ”, que relaciona TA e denúncia, o fator positivo 812,75 (oitocentos e doze vírgula setenta e cinco) fornece uma estimativa da variação esperada de “Y” (denúncia) provocada por uma variação de 01 (uma) unidade em “X” (taxa de analfabetismo). Expressando-se de outra forma, uma redução de 01 (uma) unidade na TA provoca, na equação supramencionada, uma redução de 812,75 (oitocentos e doze vírgula setenta e cinco) unidades no quantitativo de denúncias. Observa-se, nesse caso, conforme registrado no quadro supracitado, que a correlação (coeficiente de *person* ou R) entre a TA e o quantitativo de denúncias foi positiva, próxima de 61% (sessenta e um por cento).

Na equação de regressão linear “ $y = -39.604x + 36.291$ ”, que relaciona IDH e denúncia, o fator negativo 39.604 (trinta e nove mil, seiscentos e quatro) fornece uma estimativa da variação esperada de “Y” (denúncia) provocada por uma variação de 01 (uma) unidade em “X” (índice de desenvolvimento humano). Expressando-se de outra maneira, um aumento de 01 (uma) unidade no IDH provoca, na equação supracitada, uma redução de 39.604 (trinta e nove mil, seiscentos e quatro) unidades no quantitativo de denúncias. Verifica-se, nessa situação, como registrado no quadro supracitado, que a correlação (coeficiente de *person* ou R) foi negativa, próxima de 64% (sessenta e quatro por cento).

17 Ressalta-se que correlação não é causalidade.



Constata-se, para as duas situações apresentadas no quadro supracitado, que o R^2 (R-quadrado), também chamado de coeficiente de determinação, ficou inferior a 50% (cinquenta por cento). Matematicamente, o referido coeficiente informa a porcentagem de variação no quantitativo de denúncias que é explicado pelo modelo estatístico (reta de regressão linear).

Especificamente, nas equações de regressão linear em tela, aproximadamente 37% (trinta e sete por cento) da variação do percentual de denúncias são explicados pela variação da TA e 41% (quarenta e um por cento) por variações no IDH, consoante o coeficiente de determinação (R^2) do Quadro 3.

Uma provável explicação para o contrassenso evidenciado, isto é, a correlação linear positiva entre TA e o quantitativo de denúncias, conjugada com a correlação linear negativa entre IDH e o quantitativo de denúncia, no decênio 2010-2019, pode residir na deficiência de publicidade e transparência dos atos e fatos da gestão pública e/ou no baixo interesse da população residente (cidadão-médio) nos assuntos relacionados à Administração Pública.

Ressalta-se que tal hipótese carece de estudos e análises. Uma questão que talvez pudesse ser proposta seria: “Por que, diante da redução da TA ou do aumento do IDH, no interregno 2010-2019, o quantitativo de denúncias, registrado nos órgãos de controle institucional (TCU e CGU), não se expandiu?”, ou “Quais foram os entraves institucionais que impediram a expansão da participação popular e do controle social por intermédio da denúncia no decênio 2010-2019?”. Pode-se ainda questionar: “Qual foi a percepção dos cidadãos, no interregno 2010-2019, sobre a ocorrência de desvios, erros, desperdícios, fraudes ou corrupção na Administração Pública Federal?”.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle social por intermédio da denúncia foi analisado, agregadamente, no decênio 2010-2019, com base nos registros de denúncias do TCU e da CGU, fontes primárias, cujas disponibilidades quantitativas ocorreram por solicitação com base na lei de acesso à informação.

Não obstante ser a transparência, no âmbito do setor público, condição indispensável para o efetivo controle social por intermédio da denúncia, o estímulo institucional e os fatores educação (formal e informal) e o interesse (individual e/ou coletivo) são condições primárias para se levar a cabo o propósito de fiscalizar a gestão pública, inclusive por meio do instituto da denúncia.

Em suma, sem estímulo institucional, transparência da gestão, educação (formal e informal) e interesse (individual e/ou coletivo), não subsiste o controle social por intermédio da denúncia. Assim, percebe-se que o estímulo institucional conjugado com o tripé transparência, alfabetização (nível de escolaridade ou educação formal) e interesse (individual e/ou coletivo) se amalgamam e se consubstanciam para facultar o controle social por intermédio da denúncia.

Para o decênio analisado, interregno 2010-2019, observou-se, ao contrário do que foi, teoricamente, conjecturado, que a redução anual da TA correlacionou-se positivamente com a redução do número de denúncias, isto é, a redução da TA variou na mesma direção que



o número de denúncias registrado nos dois órgãos de controle institucional (TCU e CGU). Ressalta-se que, estatisticamente, correlação não é sinônimo de causa. Isto significa que o fato de duas variáveis estarem, matematicamente, correlacionadas não quer dizer que exista uma relação de causalidade entre ambas.

O aumento do IDH, por seu turno, correlacionou-se negativamente com a queda no quantitativo de denúncias registrado nos órgãos de controle supramencionados, ou seja, mais uma vez, contrariando a hipótese delineada para o período analisado, entretempo 2010-2019, a expansão do IDH variou no sentido contrário à variação do quantitativo de denúncias, cujos registros quantitativos constam no TCU e na CGU.

Uma provável explicação para o fato observado, isto é, a correlação linear positiva entre a redução na TA e a queda no quantitativo de denúncias, conjugada com a correlação linear negativa entre o aumento do IDH e a retração no quantitativo de denúncias, no período 2010-2019, pode estar localizada na deficiência de publicidade e transparência dos atos e fatos da gestão pública, na falta de acesso à internet e/ou no baixo interesse da população residente (cidadão-médio) nos assuntos relacionados à Administração Pública ou, ainda, na insuficiência de estímulos institucionais.

A contração evidenciada no quantitativo de denúncias pode se materializar num fator de motivação relevante para as futuras investigações dos órgãos de controle institucionais e no aprimoramento da gestão pública, no que se refere ao controle social por intermédio da denúncia.

O acesso a uma base de dados mais ampla com o quantitativo de denúncias, TA e IDH, atualizados, para um período mais extenso de tempo, 20 (vinte) a 30 (trinta) anos, por exemplo, poderia trazer novas percepções e conclusões sobre as correlações apontadas no texto. Indubitavelmente, isso foi um fator limitante da análise desenvolvida.

REFERÊNCIAS

BRASIL **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. **Cartilha de fiscalização financeira e controle**: um manual de exercício da cidadania. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/publicacoes/cartilha-de-fiscalizacao-financeira-e-controle-8a-edicao/view>. Acesso em: 8 set. 2018.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Controle Social. **Portal da Transparência**, [s.d]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em: 17 abr. 2021.



BRASIL. Controladoria Geral da União. Glossário. **Portal da Transparência**, [s.d]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa nº 3, de 9 de junho de 2017**. Aprova o Referencial Técnico da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal.

BRASIL. **Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019**. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto.

BRASIL. **Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. **Decreto nº 3.591, de 6 de setembro 2000**. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 6.029, de 1º de fevereiro de 2007**. Institui Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011**. Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal.

BRASIL. **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

BRASIL. **Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016**. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL. **Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017**. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.



BRASIL. **Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018.** Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

BRASIL. **Decreto nº 9.681, de 3 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Curso de controles na administração pública.** Módulo 3 (controle externo) e Módulo 5 (controle social). Disponível em: <<https://mooc38.escolavirtual.gov.br/course/view.php?id=8343>>. Acesso em: 26 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.



BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.** Regula a ação popular.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.** Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993,** que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. **Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997,** que determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Saúde. Taxa de Analfabetismo: Notas Técnicas. **Informações de Saúde, DATASUS.** Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/alfdescr.htm#origem>. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Manual de ouvidoria pública:** rumo ao sistema participativo. Brasília, nov. 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/29959/14/manual_de_ouvidoria_publica.pdf. Acesso em: 19 mar. 2022.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Desenvolvimento Humano e IDH. **PNUD,** Brasil, [s.d]. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Glossário jurídico.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/glossario.asp>. Acesso em: 22 maio 2021.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa nº 84, de 22 de abril de 2020.** Estabelece normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, para fins de julgamento pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013, respectivamente.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança:** aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **VCE:** Aplicativo do vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/vce-vocabulario-de-controle-externo-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Sobre o Índice de Desenvolvimento Humano 2005.** Disponível em: <http://www.nepp-dh.ufrj.br/onu3-3-3.html>. Acesso em: 25 abr. 2021.

BRASIL. Universidade Federal de Minas Gerais. **Glossário CEALE - termos de alfabetização, leitura e escrita para educadores.** Disponível em: <https://www.ceale.fae.ufmg.br/glossarioceale/>. Acesso em: 21 abr. 2021.

DALLARI, Pedro. Brasil está na posição de número 79 do IDH da ONU. **Jornal da USP**, São Paulo, 13 abr. 2017. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/brasil-esta-na-posicao-de-numero-79-do-idh-da-onu/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

EDWARDS, Beatrice. O poder das denúncias. Entrevista concedida a Leonardo Coutinho. **Veja**, São Paulo, pp. 19-23, 18 maio 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio:** o dicionário da língua portuguesa. 6. ed. Curitiba: Posigraf, 2004.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O Brasil e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). **UnB Notícias**. Brasília, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://noticias.unb.br/artigos-main/3856-brasil-e-o-idh>. Acesso em: 25 abr. 2021.

SOUZA, Jorge Luiz de. O que é? IDH. **Ipea**, ano 5, 39. ed., 25 jan. 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23#:~:text=IDH&text=O%20%20%20C3%8Dndice%20de%20Desenvolvimento%20Humano,uma%20popula%C3%A7%C3%A3o%20e-specialmente%20das%20crian%C3%A7as. Acesso em: 25 abr. 2021.

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





POSSIBILIDADES E ÓBICES DA ATUAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE NA AMÉRICA LATINA

Possibilities and obstacles for the role of Supreme Audit Institutions in Latin America

Duília Dalyana Ribeiro Santos da Nóbrega

Graduada em Ciências Sociais – UFCG. Especialista em Gestão de Políticas Públicas -UFCG. Membro do NEVU -Núcleo de Estudos da Violência da Universidade Federal de Campina Grande. Mestrado em Ciência Política -UFCG e Doutorado em Ciência Política – UFPE. E-mail: dallyribeiro@yahoo.com.br

RESUMO

As Instituições Superiores de Controle (ISC), órgãos integrantes do controle externo, são indispensáveis ao processo de *accountability* horizontal, termo cunhado por O'Donnell (1998) para se referir ao controle exercido pelas instituições que, corroboram o combate às irregularidades e práticas corruptas na administração pública. Ainda de acordo com este autor, as novas democracias latino-americanas possuem débeis mecanismos de controle institucional, fragilizando a rede de responsabilização, à qual os governantes devem se submeter frequentemente. Com base nessa literatura, buscou-se analisar os modelos das ISC na América Latina, comparando a performance do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da República do Chile. Na tentativa de compreender a atuação desses órgãos de controle, foi realizado um estudo bibliográfico e documental e, com vistas a analisar estatisticamente o empenho engendrado na implementação da supervisão por estas instituições, utilizou-se a estatística descritiva. Alguns resultados demonstram que estas instituições precisam, antes de tudo, integrar uma rede de responsabilização que as conectem a outros órgãos de controle para que haja a devida efetividade de suas ações.

Palavras-chave: Estudo comparado; *accountability*; controle externo.

ABSTRACT

The Superior Institutions of Control (ISC), bodies that are part of external control, are essential to the process of horizontal accountability, a term coined by O'Donnell (1998) to refer to the control exercised by institutions that corroborate the fight against irregularities and corrupt practices.



In public administration. Also according to this author, the new Latin American democracies have weak mechanisms of institutional control, weakening the accountability network, to which rulers must frequently submit. Based on this literature, we sought to analyze the models of SAIs in Latin America, comparing the performance of the Federal Audit Court and the Comptroller General of the Republic of Chile. In an attempt to understand the performance of these control bodies, we opted for bibliographic and documentary research and, in order to statistically analyze the effort engendered in the implementation of supervision, descriptive statistics were used. Some results show that these institutions need to integrate an accountability network that connects them to other control bodies so that their actions are effective.

Keywords: *Comparative study; accountability; external control.*

1. INTRODUÇÃO

Os controles externos assumem um papel indispensável na sociedade e é na esfera pública que sua atuação se caracteriza, sobretudo, pela preservação e manutenção da integridade dos recursos públicos. Sujeitar àqueles que, em nome da administração pública tomam decisões, ao escrutínio dos controles múltiplos, compõe a estrutura organizacional de todo Estado Democrático de Direito. Estas instituições, a exemplo das ISC, que detêm um conjunto de mecanismos de prevenção e correção, de natureza técnica, são responsáveis por fiscalizar as despesas públicas e as contas administradas pelos respectivos governantes, assim como também, fazem parte de um leque de instituições de controle que exercem *accountability*, cujo objetivo maior é prevenir eventuais danos ao erário e, por conseguinte, evitar a propagação da corrupção pela malha pública.

Historicamente, observamos que a origem das Instituições Superiores de Controle (ISC), remonta-nos à antiguidade clássica. Sua trajetória e a origem longa nos demonstram que o seu funcionamento sempre esteve associado à fiscalização dos recursos advindos dos tributos e impostos pagos pelos contribuintes. O propósito inicial manteve-se até hoje, o de evitar a subversão do erário por meio de corrupção.

Em muitos países do mundo, esses órgãos possuem duas classificações principais, a saber: controladorias e cortes de contas. Cada qual possui uma engenharia institucional própria, que na maioria das vezes reflete as conjunturas políticas, econômicas e sociais específicas de cada país, todavia, apesar das especificidades, tais instituições compartilham de pressupostos relevantes para o seu efetivo funcionamento, como o respaldo legal de suas ações, o caráter impessoal e apertidário das decisões, a transparência nos resultados, a autonomia das auditorias e a eficácia e eficiência das políticas de monitoramento e a fiscalização.

Brasil e Chile possuem modelos distintos de ISC. No primeiro o controle é representado pelo Tribunal de Contas da União, cujo modelo colegiado de gestão o vincula diretamente ao Legislativo, mas a função precípua da corte de contas brasileira é de auxiliar àquele Poder, conforme a Constituição Federal de 1988 subscreve. Em contraste, o controle externo no Chile, representado pela Controladoria-Geral da República, possui um modelo centralizado de gestão, cabendo a um único auditor ou controlador tomar as principais decisões relacionadas a sua



atividade. Além disso, outra diferença substancial, situa-se no fato de que sua atuação apesar de harmônica com o Legislativo, é de total independência. O caso da instituição chilena foge à regra da natureza originária do seu modelo, adotado primeiramente na Europa Ocidental.

Nestes termos, o objetivo desta pesquisa consiste em apresentar um panorama dos modelos que predominam na América Latina, com ênfase na performance figurada pelas cortes de contas do Chile e do Brasil, a fim de observarmos os resultados de suas ações e, por intermédio de mecanismos de fiscalização, como essas instituições vêm atuando no controle da corrupção em seus países através de modelos distintos.

2. CONTROLE EXTERNO: A ENGENHARIA INSTITUCIONAL DAS ISCS

Conforme Pascoal (2009), a necessidade do homem de controlar a utilização de recursos por terceiros surgiu em tempos que nos remontam às antigas civilizações, sobretudo a grega e a romana, visto que, naquela época, ainda que de forma rudimentar, já havia algum tipo de controle. Os filósofos clássicos também já refletiam a respeito das configurações que balizavam a estrutura desses controles, para Aristóteles, a magistratura que detinha o manejo do dinheiro público precisava ser supervisionada por outra autoridade que não fosse ela própria.

Por sua vez, Lima (2007), argumenta que as origens da necessidade de controle remontam aos primeiros embriões de organização humana em cidades-estados, onde, paralelamente ao surgimento da necessidade da arrecadação e acumulação material, também cresceu a importância de uma adequada gestão. De acordo com o autor, em nenhum regime, seja monarquia absolutista, seja democracia social, os detentores do poder admitem desvios, desperdício ou subtração dos recursos para atender aos meros interesses próprios. “Não há democracia sem controle, todavia, ainda existem, no Brasil, aqueles que se dizem democratas, mas conspiram para fragilizar as instituições de controle” (LIMA, 2007).

Conforme Pessanha (2009), os tribunais de contas possuem origem institucional nos países da Europa Continental, não obstante, não há um sistema específico ou padrão, cada órgão deste de controle funciona conforme suas regras internas e ordenamentos normativos próprios. Na Alemanha, por exemplo, a corte de contas não está vinculada a nenhum poder, diferentemente do modelo brasileiro e no modelo francês, seu papel é o de auxiliar tanto o Legislativo quanto o Executivo, o que configura uma variedade de arranjos e desenhos.

Estas instituições que seguem o modelo de Tribunal de Contas, responsáveis pela fiscalização superior, são constituídas de um colegiado, com autonomia perante a administração pública e o Legislativo. Uma de suas principais características é o controle jurisdicional na função de julgar contas e imputar responsabilização para as eventuais irregularidades que houver. Em muitos casos, há uma considerável estabilidade, principalmente para os magistrados que ocupam cargos vitalícios. Essa estabilidade confere imunidade que pode ser favorável a decisões imparciais (MENEZES, 2016).

O modelo de Auditoria Geral é de concentração de poder, no qual a responsabilidade do controle acontece de maneira individual, centrada na figura do auditor geral e não no quadro



dirigente como ocorre nos Tribunais de Contas. Na maioria dos países, o auditor detém várias prerrogativas, como a liberdade ampla de recrutar pessoal para o serviço e a de organizar os trabalhos de auditoria discricionariamente. Nesse modelo, o controle das contas do Executivo é realizado em estreita articulação com o parlamento, mediante Comissões de Contas Públicas – *Public Accounts Committees* (STAPENHURST, 2004). Apesar da autonomia de que desfruta, o auditor em muitos casos é estatutariamente funcionário do órgão Legislativo.

O auditor não cumpre funções judiciais. O controle, nesse caso, é exercido administrativamente, razão pela qual o foco passa a ser de natureza financeira, pois o perfil profissional dos que exercem a função é majoritariamente de contadores e auditores e a competência final do controle passa a ser de responsabilidade do Legislativo, que delibera as recomendações e eventuais sanções.

Neste ínterim, o Executivo tem por obrigação responder às demandas de controle do Legislativo e respectivas comissões. Outra característica peculiar, não menos importante, observada por Melo (2007), diz respeito ao regime político. Como a maioria dos países que adotam esse modelo são parlamentaristas, a responsabilização no exercício do controle externo está diretamente relacionada à formação de gabinetes. Neste sentido, qualquer sanção legislativa sobre as contas públicas equivaleria a um voto de desconfiança e refletiria numa eventual queda do gabinete, incluindo a possibilidade de haver, também, mudança no portfólio ministerial, ou ainda a dissolução da assembleia e convocação de eleições gerais.

Grosso modo, esses modelos, apesar de algumas diferenças, precisam combater um problema em comum, a corrupção, que pode representar uma eminente ameaça às estruturas públicas que alicerçam as políticas da sociedade, ao favorecer a possibilidade de captura dos recursos, que deveriam ser destinados à população, para fins ímprobos. Nesse intento, verifica-se que as auditorias externas, exercidas pelas instituições superiores, como as Cortes de Contas, desempenham um papel importante quando exercem efetivamente a governança, o controle e a fiscalização das organizações públicas.

Conforme a Declaração de Lima, documento organizado em 1997, que reúne um conjunto de normas e regras de funcionamento de todas as ISC pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), essas instituições possuem poderes específicos, quais sejam:

- a. Poderes de investigação: todas as Instituições Superiores de Controle devem ter acesso aos arquivos e aos documentos relacionados à gestão financeira e terão poderes para solicitar as informações que considerarem necessárias. A instituição também deve ter autonomia para decidir se é mais conveniente realizar uma auditoria na instituição a ser auditada ou na própria ISC, bem como, para casos específicos, determinar os prazos para a apresentação de informações.
- b. Poderes de execução: as ISC possuem o poder de exigir às organizações auditadas que sejam respeitados os prazos e que estas comuniquem quais decisões serão tomadas em resposta aos achados das auditorias.



- c. Poder de emitir parecer e direitos de consulta: as ISC podem dispor pareceres especializados, por meio de seus conhecimentos profissionais, ao Legislativo e à administração pública.

Para além dos poderes supracitados, a Declaração de Lima também prevê que as ISC cumpram, obrigatoriamente, com o dever constitucional de relatar seus achados anualmente ao Legislativo ou a qualquer outro órgão público responsável, e esse relatório deverá, periodicamente, ser publicizado para melhor distribuição dos achados auditados. De igual maneira, esses relatórios deverão apresentar, de forma clara e objetiva, os elementos essenciais da avaliação feita pelo auditor.

Entretanto, conforme a INTOSAI (1997), para que esses propósitos sejam verdadeiramente alcançados, é necessário que essas instituições, que executam a auditoria superior, estejam livres de influências externas que possam comprometer seus resultados, pois a independência de uma instituição de controle externo das finanças públicas é mandatária no processo de *accountability* e na eficácia da gestão das finanças públicas. Uma entidade, onde o objetivo maior é fiscalizar é manter a integridade das contas públicas, quando não possui instrumentos constitucionais que assegurem sua independência e autonomia decisória fortemente institucionalizadas, corre o grande risco de não conseguir promover nenhuma garantia de responsabilização pela malversação do dinheiro público e pela corrupção administrativa (FUNNEL, 2011).

A independência destacada aqui refere-se ao aspecto funcional e formal (BIGSTEN; ISAKSSON, 2012; DYE; STAPENHURST, 1998). A independência formal trata de questões ligadas à independência com relação aos poderes, Legislativo e Executivo, do orçamento das ISC e da gestão dos recursos humanos. Ou seja, de uma estrutura organizacional que garanta constitucionalmente que estas instituições possuam autonomia o suficiente para tomar decisões livres de influências externas. A independência funcional está ligada aos processos ligados à execução dos trabalhos de auditoria, do quanto essas instituições dispõem de discricionariedade para acessar as informações necessárias, para escolher os métodos utilizados e da liberdade de relatar os achados de seus trabalhos (BIGSTEN; ISAKSSON, 2012; DYE; STAPENHURST, 1998).

Para Nóbrega (2021), independência e autonomia não possuem o mesmo significado, é preciso destacar algumas diferenças fulcrais entre elas, uma vez que a independência no seu sentido *lato* exprime um valor de isolamento; já a autonomia estaria ligada à possibilidade de essas instituições possuírem liberdade de tomar decisões sem que estejam condicionadas à vontade do governo ou do órgão auditado.

Conforme o estudo elaborado pela autora, a autonomia das auditorias é responsável por explicar 65% da variabilidade do índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, nos países da América Latina e Caribe. O que torna essa variável importante para a avaliação da ISC no controle da corrupção.

3. OS MODELOS DAS ISC NA AMÉRICA LATINA

A origem institucional dos Tribunais de Contas sobrevém dos modelos adotados nos países da Europa Continental; não obstante, conforme lembra Menezes (2010), atualmente, há uma



variação considerável de estratégias e modelos de atuação desses tribunais. Contudo, observa-se que esse modelo exerce um papel de corte judiciária em muitos países, como Portugal, Grécia, Espanha, com forte independência com relação ao Legislativo e ao Executivo, no que tange ao seu desenho formal estabelecido nas constituições. Na América Latina, em países como Brasil e Uruguai, o tribunal cumpre um papel administrativo, sendo os casos decididos pela justiça comum. No quadro a seguir, podemos verificar que, entre os 20 países apresentados, o modelo de Controladoria/Auditoria Geral é predominante (NÓBREGA, 2021).

Quadro 1. Modelos das Instituições Superiores de Controle

| Países | Nomes das ISC | Cláusula constitucional | Estrutura decisória |
|----------------------|----------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| Argentina | Auditor Geral da Nação | Constituição de 1853, art. 85 | Colegial |
| Bolívia | Controladoria-Geral | Constituição de 2009, art. 213 | Uninominal |
| Brasil | Tribunal de Contas | Constituição de 1988, art. 75 | Colegial |
| Chile | Controladoria-Geral da República | Constituição de 1980, art. 98 | Uninominal |
| Colômbia | Controladoria-Geral da República | Constituição de 1997, art.267 | Uninominal |
| Costa Rica | Controladoria-Geral da República | Constituição de 1845, art. 183 | Uninominal |
| Dominicana República | Câmara de Contas | Constituição de 2015, art. 248 | Colegial |
| El Salvador | Tribunal de Contas da República | Constituição 1983, art. 195 | Uninominal |
| Equador | Controladoria-Geral da União | Constituição 2008, art. 211 | Colegial |
| Guatemala | Controladoria-Geral de Contas | Constituição de 1993, art. 233 | Uninominal |
| Haiti | Tribunal Superior de Contas | Constituição de 1987, art. 200 | Colegial |
| Honduras | Tribunal Superior de Contas | Constituição de 1982, art. 223 | Colegial |
| Jamaica | Auditor Geral | Constituição de 1962, art. 120 | Uninominal |
| México | Auditoria Federal | Constituição de 1917, art. 79 | Uninominal |
| Nicarágua | Controladoria-Geral | Constituição de 1987, art. 154 | Colegial |
| Panamá | Controladoria-Geral da República | Constituição de 1972, art. 281 | Uninominal |
| Paraguai | Controladoria-Geral da República | Constituição de 1992, art. 265 | Uninominal |
| Peru | Controladoria-Geral da União | Constituição de 1993, art. 82 | Uninominal |
| Uruguai | Tribunal de Contas | Constituição de 1966, art. 208 | Colegial |
| Venezuela | Controladoria-Geral da República | Constituição de 1999, art. 287 | Uninominal |

Fonte: Constitute (2021).

A estrutura decisória dessas instituições, em regra, possui dois modelos: colegial e uninominal ou monocrática. O modelo da concentração de poder de cada uma é diferente; por exemplo, na primeira, o desenho apresenta maior descentralização, enquanto, na decisão do tipo uninominal ou monocrático, significa que uma pessoa detém grande parte do poder decisório da instituição.



Os tribunais de contas têm estrutura colegiada, ou seja, as apreciações e os julgamentos são realizados por meio de um colegiado de ministros, diferentemente do desenho de auditor geral, que apresenta um modelo monocrático (MENEZES, 2014). Não obstante, podemos observar que há exceções e que nem todos os países obedecem a essa regra, como é o caso do El Salvador, onde há o modelo do tribunal de contas, mas com estrutura decisória monocrática, ou seja, concentrada na figura do presidente de sua Corte de Contas.

Quadro 2. Principais diferenças entre os dois modelos

| Controladoria/Auditoria | Tribunal de Contas |
|--|--|
| Decisões monocráticas | Decisões colegiadas |
| Recomendações sem caracteres coercitivos | Poder sancionatório |
| Mandatos dos membros | Mandatos ou vitaliciedades dos membros |
| Função fiscalizadora | Função fiscalizadora e jurisdicional |
| Audidores e contadores | Bacharéis em Direito |
| Análise dos atos administrativos | Duplo foco na tarefa avaliativa |

Fonte: Menezes (2014).

De acordo com Lima (2007), apesar de existir algumas diferenças estruturais entre os modelos, tanto os Tribunais de Contas quanto as Auditorias Gerais/Controladorias são órgãos com previsão constitucional, geralmente integrados ao aparelho do Estado e têm a função principal de exercer o controle externo.

No combate à corrupção, cada desenho institucional dos respectivos controles possui um ordenamento específico, para a atuação nessa seara. A autonomia, por exemplo, conta como um importante indicativo de desempenho dessas instituições, sobretudo a autonomia com relação ao Legislativo e à administração pública, no que diz respeito à ausência de influências políticas e partidárias no processo de tomada de decisão dos órgãos fiscalizadores. Outrossim, sua efetividade depende também de mais dois fatores: o sistema Legislativo e o sistema partidário, no sentido de que se faz necessário que haja um consenso mínimo entre os atores políticos contra a corrupção, independentemente do espectro ideológico. Este requisito cumpre um papel fundamental, visto que atores políticos que se opõem ao governo passam a desfrutar de uma segurança maior ao tentar fiscalizar e punir o Executivo em casos que envolvam a corrupção (MELO, 2007).

3.1 CONTROLADORIAS OU AUDITORIAS GERAIS (O MODELO ANGLO-SAXÔNICO)

Historicamente, o modelo de Auditorias Gerais foi difundido pelo mundo a partir das primeiras experiências britânicas. O Reino Unido expandiu esse sistema por diversos motivos, entre os quais dois se destacam: o processo de colonização e a influência econômica. Os primórdios



do controle externo naquele país remontam ao século XII, mas só após a criação da figura do controlador-geral que houve maior amadurecimento das estruturas de controle. Isso é corroborado por Marcelino et al. (2009):

Os primeiros indícios da atuação do auditor governamental, na Grã-Bretanha, datam do século XII, mas apenas na segunda metade do século XIX, com a reforma realizada por William Ewart Gladstone, a auditoria governamental experimentou uma verdadeira revolução, com a edição do “*Exchequer and Audit Departments Act*”, que resultou na criação da função de “*Comptroller and Auditor General (C&AG)*”.

As transições governamentais engendraram mudanças complexas no sistema de controle, a exemplo da criação de um órgão responsável pelo controle das contas públicas na Grã-Bretanha, chamado de *National Audit Office* (NAO). A princípio, sua função destinava-se a auditar as contas de todos os departamentos e agências governamentais, bem como a submeter ao Parlamento o exame dos recursos públicos quanto a economicidade, eficiência e efetividade (AGUIAR *et al.*, 2011).

Os sistemas de controladorias focavam nos méritos dos atos administrativos: a economicidade e o resultado da gestão, mediante sofisticadas técnicas de auditorias (*tes audit*) (PASCOAL, 2009). Em regra, esse sistema sobrevém do modelo anglo-saxônico, que teve origem na Grã-Bretanha. Países que fazem parte da *Commonwealth of Nations* (Comunidade das Nações) se incluem no rol dos que adotam esse modelo, como: Inglaterra, Canadá, Austrália, República da Irlanda, Nova Zelândia, Estados Anglófonos da África, Estados Unidos e Israel. Como exposto anteriormente, o controle externo exercido pela Controladorias ou Auditorias Gerais possuem características decisórias de natureza monocrática, em que o controlador-geral é designado pelo Parlamento subordinado administrativamente a este poder (PESSOA *et al.*, 2012).

Os sistemas de Controladoria ou Auditorias Gerais, de maneira geral, podem ser considerados órgãos essencialmente consultivos e opinativos, uma vez que não dispõem de poderes coercitivos e jurisdicionais (LIMA, 2007). Seus pareceres são subscritos de forma monocrática pelo auditor, pelo Parlamento, para um mandato fixado, atuando preponderantemente na gestão de resultados, *ex post*. Apesar de não haver um consenso sobre a influência dos modelos de ISC sobre sua eficiência em combater a corrupção, para Blume e Voigt (2011), os países em que as ISC adotam o modelo de Cortes de Contas estão associados com maiores índices de corrupção, em decorrência do baixo envolvimento do Poder Legislativo no ciclo de prestação de contas do governo.

Ainda para os autores, o envolvimento do Poder Legislativo em todo o ciclo de prestação de contas das ISC que seguem o modelo Westminster é mais substancial e faz com que haja coação dos membros corruptos do Executivo, fazendo com que estes sofram maiores sanções, tanto políticas quanto por parte do eleitorado, uma vez que, nesse modelo, há maior publicização das contas públicas – resultado dos trabalhos das EFS. Na maioria das vezes, esses resultados são levados ao clamor público, pelo fato de serem discutidos com mais ênfase pelo parlamento, sejam eles de contas dos gestores públicos, sejam das Contas Gerais



do Estado, ao contrário do modelo Napoleônico, cuja ênfase se encontra apenas nas Contas Gerais do Estado (LIMA, 2013; BLUME; VOIGT, 2011; MELO, 2007).

3.1.1 Chile: Controladoria-Geral da República

No Chile, o retorno da deliberação democrática no país (1990-1994) impulsionou uma profunda reforma constitucional, que viabilizou a primeira grande reforma da Administração do Estado. Tal reforma incorporou ao contexto político um conceito funcional de uma administração voltada para o desenvolvimento, com considerável mudança na estratégia organizacional que havia antes nos modelos tradicionais de administração chilena.

O controle externo no Chile apresenta características específicas. Apesar de adotar o modelo de auditoria geral, inspirado no desenho institucional americano e britânico, a *Contraloría General de la República* (CGR) possui algumas peculiaridades. A primeira a ser destacada diz respeito ao fato de que a CGR não se encontra vinculada a nenhum dos poderes, Legislativo, Executivo ou Judiciário. Em função disso, muitas vezes é tratada como um quarto poder. A segunda é a existência de mecanismos institucionais que normalmente são encontrados no modelo de tribunal de contas, conferindo a este um exercício quase judicial.

No século XVII, houve um fortalecimento progressivo da função fiscalizadora do Estado com a criação da Real Audiência, cuja missão era controlar a administração financeira e o comportamento dos agentes públicos. O sentimento de ética e controle da coisa pública já se fazia presente no Chile, desde os primórdios estruturais de sua administração pública. A preocupação democrática e a republicana ensejaram as transformações e, em grande razão, contribuíram para a institucionalização do controle externo naquele país. Mas foi por meio de uma reforma dos serviços do Tesouro que foi consagrada legalmente, em 22 de dezembro de 1875, a Direção-Geral de Contabilidade, que havia sido criada em 1869. Em 1888, uma lei orgânica instituiu o Tribunal de Contas, que ultrapassou as atribuições dos órgãos de controle, modelo tradicional adotado pela América Latina. A mudança para o modelo de Auditoria Geral ocorreu apenas na década de 20, fortemente influenciada pelos Estados Unidos, quando o governo chileno contratou um grupo de especialistas financeiros americanos, liderados por Edwin Kemmerer, renomado professor da Universidade de Princeton e assessor de governos em questões bancárias. Destarte, a tradição do controle das contas públicas tem uma longa tradição que remonta à época colonial.

Já a CGR, criada em 1927, conserva ainda algumas modalidades do arranjo institucional tradicional. A sua evidente autonomia projeta o cenário e a dicotomia em relação a sua prática e sua estrutura. A ampla autonomia diante do Executivo e do Legislativo pode ser positiva na medida em que reduz as chances de haver influências políticas em determinadas fiscalizações.

Atualmente, o poder Legislativo tem desenvolvido seu próprio sistema de fiscalização, deixando a CGR cada vez mais isolada. Seguindo o modelo de Auditoria Geral, a CGR é dirigida monocraticamente por um controlador-geral que concentra amplos poderes. Até



2005, o controlador possuía mandato vitalício ou até a idade de aposentadoria compulsória no serviço público: 75 anos. Em 2005, a Lei nº 20.050 alterou o período de mandato do controlador, que passou a ser de oito anos, sem possibilidade de recondução. “O Controlador Geral da República (...) Será designado pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado por três quintos de seus membros em exercício, para um período de oito anos e não poderá ser designado para o período seguinte.”¹ (MENEZES, 2014).

Como característica do modelo de Auditor Geral, o controlador chileno só pode ser desvinculado por meio de impeachment iniciado pelo Senado. Semelhante aos outros poderes, os funcionários da CGR são nomeados pelo controlador e ele possui prerrogativas para alterar os planos de carreira e salários. Além disso, como aduz Menezes (2014), ambos, controlador e subcontrolador, gozam de privilégios semelhantes aos de ministros dos tribunais superiores.

No Chile, os casos envolvendo a corrupção no serviço público podem ser denunciados por meio de várias instâncias, a saber:

- a. Canais de denúncia de cada órgão, em que as denúncias podem ser feitas diretamente por meio de um canal de reclamação e, desde 2015, a Direção Nacional Civil tem pressionado para a criação de códigos de ética que estabeleçam canais de consultas e de alegações de integridade;
- b. Controladoria-Geral da República: as denúncias são feitas por qualquer cidadão no próprio site do órgão, cujo propósito é facilitar a fiscalização por parte da população²;
- c. Ministério Público, cuja missão jurídica é atuar de forma exclusiva na busca de atos que constituem um crime. Nesse sentido, isso inclui qualquer fato que tem o caráter de um crime e pode ser relatado a essa instituição, com o objetivo de que os processos relevantes iniciem uma investigação criminal³;
- d. Assessoria Jurídica Anticorrupção, que objetiva fornecer assistência às vítimas, testemunhas ou denunciantes envolvendo autoridades ou funcionários públicos. Como parte de seus serviços, fornece, também, conselhos que contribuem para o diagnóstico de alertas de casos de corrupção nas instituições de fiscalização⁴.

1 Chile, 2005, Art. 1.

2 Esse canal de denúncia está aberto a qualquer organização da sociedade civil, que pode digitalizar sua solicitação, com a opção de reserva de sua identidade. Tais apresentações podem ser feitas na plataforma www.contraloria.cl/denuncia ou em qualquer um dos escritórios: Escritório Geral da Controladoria do Chile.

3 Qualquer cidadão pode elaborar um relatório e endereçar a um dos escritórios do Ministério Público.

4 Qualquer pessoa pode inserir seu relatório por meio do site www.denunciacorrupcion.cl.



Figura 1. Fluxo de mecanismos anticorrupção da Controladoria-Geral da República do Chile



Fonte: A autora, com base na CGR/Estratégia Nacional Anticorrupção (2021).

Na figura, podemos observar que o fluxo de estratégias anticorrupção, seguido pela Controladoria da República divide-se em quatro etapas: na primeira, no que tange a prevenção, temos: a Tomada de Razão, que se constitui como um requisito preventivo de controle de legalidade – elemento essencial como condição necessária para a eficácia do ato administrativo; opiniões, meio pelo qual a Controladoria informa, obrigatoriamente para a Administração do Estado, sobre a correta interpretação e aplicação do sistema jurídico em assuntos da sua competência – é nesse sentido que essas opiniões impedem irregularidades como resultado de aplicação incorreta das regras; programa de apoio ao cumprimento: visa integrar, mediante um acordo voluntário, as instituições sujeitas ao controle da Controladoria, por meio de um plano estratégico de gestão e boas práticas para o seu melhoramento; por último, Capacitação dos Funcionários Públicos, mecanismo que objetiva fortalecer as capacidades humanas no setor público.

Na segunda etapa, a de Detecção, observa-se a presença de dois mecanismos importantes: Denúncias e Sugestões de fiscalização, que se consubstanciam como um canal aberto para qualquer pessoa interessada em denunciar irregularidades e o mecanismo de Declaração de interesses e patrimônio, que representa o controle de integridade, a veracidade das declarações de interesses e os ativos que devem ser realizados anualmente por funcionários de hierarquia mais alta da administração estatal. É por meio dele que se podem acessar diferentes bancos de dados de outras instituições públicas, e cruzá-los, com de técnicas de análise de dados massivos, na tentativa de identificar conflitos de interesse ou situações que envolvam enriquecimento ilícito.

Já na etapa de Investigação, encontramos as Ações de fiscalização, por meio da qual a Controladoria desenvolve várias formas de fiscalização que tenham a origem no próprio planejamento ou na ocasião da apresentação de denúncias ou solicitações expressas feitas por candidatos ou pelos próprios parlamentares. Por fim, na última etapa, encontramos os Sumários administrativos, no qual são feitos resumos administrativos para fazer cumprir a responsabilidade administrativa de funcionários públicos; esses sumários finalizam sempre com uma proposta de sanção, absolvição ou destituição. Por sua vez, as Investigações sumárias



são procedimentos simplificados processados pela Controladoria por violação do Decreto-lei nº 799, de 1974, que pune o uso indevido de veículos fiscais.

Tabela 1. Estatísticas dos mecanismos anticorrupção da CGR - 2019

| | | | | |
|------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------|------------------------|
| Etapa de Prevenção | Tomada de Razão | Opiniões | Convênios | Servidores capacitados |
| | 18.684 | 22.199 | 277 | 11.000 |
| Etapa de detecção | Denúncias e sugestões de fiscalização | Declaração de interesse e patrimônio | | |
| | 20.027 | 134.422 | | |
| Etapa de Investigação | Ações de fiscalização | Auditorias | Investigações especiais | Inspeção |
| | 4.015 | 729 | 328 | 2958 |
| Etapa de Sanções | Sumários administrativos | Investigações sumárias | | |
| | 221 | 48 | | |

Fonte: A autora, com base na CGR/Estratégia Nacional Anticorrupção (2021).

A função da gestão financeira do país inclui 654 unidades contábeis, distribuídas em 252 serviços públicos do governo central, 345 municipais, 32 empresas do Estado e instituições de tecnologia e 25 Instituições de Educação Superior. A informação contábil compreende documentos (relatórios) com aprovações e modificações orçamentárias, que irá indicar a necessidade de intervenção. Atualmente, a Controladoria vem gerando, por meio de seus relatórios de auditoria e investigações, a recuperação especial de U\$ 938.571.574.

Tabela 2. Relatórios contábeis do governo central do Chile

| Ano | Quantidade de relatórios processados | Quantidade total de relatórios | Cumprimento (%) |
|------|--------------------------------------|--------------------------------|-----------------|
| 2019 | 5.688 | 5.718 | 99,5 |
| 2018 | 5.036 | 5.077 | 99,1 |
| 2017 | 5.204 | 5.216 | 99,7 |
| 2016 | 2.827 | 2.828 | 99,9 |
| 2015 | 2.710 | 2.724 | 99,5 |
| 2014 | 2.828 | 2.842 | 99,5 |
| 2013 | 2.686 | 2.792 | 98,8 |
| 2012 | 2.654 | 2.656 | 99,9 |
| 2011 | 2.636 | 2.640 | 99,8 |

Fonte: CGR (2021).



Tabela 3. Denúncias e sugestões de fiscalizações

| Ano | Denúncias | Ações efetivas | Sugestão de fiscalização | Ações efetivas |
|------|-----------|----------------|--------------------------|----------------|
| 2019 | 18.625 | 2.493 | 1.332 | 101 |
| 2018 | 14.504 | 3.152 | 1.094 | 119 |
| 2017 | 8.786 | 2.278 | 722 | 121 |
| 2016 | 5.346 | 1.915 | 396 | 107 |
| 2015 | 4.608 | 4.253 | 365 | 365 |

Fonte: CGR/Chile (2021).

Conforme a análise proposta na *Radiografía de la corrupción: Ideas para fortalecer la probidad en Chile*, Santiago de Chile, *Contraloría General de la República*, as tecnologias da informação vêm favorecendo a análise maciça de dados para detectar irregularidades, destacando-se um novo ramo do conhecimento: *big data*, sistema cujo surgimento se tornou possível em razão do desenvolvimento crescente e acelerado de informações, capaz de processar e analisar grandes volumes de dados para identificar padrões, correlações e/ou irregularidades, usados em diferentes tarefas, incluindo o combate à corrupção (OCDE, 2020).

Além disso, a Controladoria Geral da República do Chile, com a estratégia anticorrupção, age em conjunto com uma associação de instituições, que assim como esse órgão, tem como objetivo promover a probidade administrativa e consolidar um Estado transparente contra aqueles que se apropriam do bem público em benefício próprio. Essa associação de instituições é conhecida como um sistema integrado anticorrupção, que conta com:

- a. Controladoria-Geral, como o órgão máximo de controle do país;
- b. Ministério Público, o órgão responsável por dirigir a investigação dos crimes, levar os acusados ao tribunal e, se for o caso, proteger vítimas e testemunhas;
- c. Conselho de Defesa do Estado, responsável por representar o Estado perante os tribunais, por meio de ações e defesas judiciais e extrajudiciais e assessorar suas instituições em benefício do interesse público;
- d. Conselho de Transparência, instituição responsável por zelar pelo bom cumprimento da Lei da Transparência da Função Pública e do Acesso à Informação da Administração;
- e. Conselho Geral de Auditoria Interna, órgão de assessoramento do Presidente da República em matéria de auditoria interna, controle interno e integridade administrativa;
- f. Comissão de Integridade e Transparência Pública, instituição dependente da Secretária-Geral da Presidência da República do Ministério e responsável por assessorar o Presidente



da República no estudo e na análise da regulamentação nacional e internacional em matéria de integridade pública; e

- g. Ministério Público da Economia, órgão encarregado de defender e promover a livre concorrência em todos os mercados ou setores produtivos da economia.

Em linhas gerais, apesar de atuar tanto no controle da legalidade quanto no controle a posteriori, por meio de auditorias nos órgãos públicos, pode-se destacar que o enfoque da CGR é o controle *ex ante*. A literatura sugere que essa cultura do controle prévio da administração financeira impede um redirecionamento de suas atividades para as auditorias de desempenho (MELO, 2003). Entretanto, sua peculiar autonomia confere a essa ISC uma grande respeitabilidade e credibilidade, características essas que se tornam mais evidentes quando deslocamos outros países e comparamos seus níveis de corrupção. O Chile, notadamente, sobressai-se com melhores indicadores de integridade entre eles.

3.2 TRIBUNAIS DE CONTAS: O MODELO NAPOLEÔNICO

O modelo de Tribunal de Contas, presente em alguns países da América Latina, assume características discrepantes, sobretudo com relação à prevalência do caráter colegiado de suas decisões e de seu poder de impor sanções, sejam elas pecuniárias ou não. Conforme apontam os estudos, existem três modelos de Tribunais de Contas, a saber: o francês, o italiano e o belga. O modelo francês caracteriza-se pelo controle a posteriori e, no italiano, a característica da fiscalização é o controle a priori. Por sua vez, o modelo belga, instituído em 07 de fevereiro de 1883, se assemelha ao modelo italiano, no sentido de concentrar suas atividades nas funções administrativas e jurisdicionais.

Ao fazer uma digressão histórica, a origem do modelo remonta ao Tribunal de Contas francês, criado em 16 de setembro de 1807, que ainda se mantém como principal jurisdição administrativa especializada da França. Conforme disserta Costa (2006), o rol de competências da Corte de Contas francesa encontra-se concentrado no exame de qualidade e eficiência na realização da fiscalização dos gastos públicos, não se limitando ao controle formal da contabilidade pública. Além disso, apresenta-se como órgão jurisdicional independente dos demais poderes, sem referências na literatura a respeito da condição de órgão auxiliar ao Legislativo ou ao Judiciário (AGUIAR, 2012).

Na Europa ocidental, sobretudo nos países que sofreram influências portuguesas e francesas, predomina o modelo de Tribunais de Contas. Dos países que compõem o MERCOSUL, apenas Uruguai e Brasil seguem esse sistema de Corte de Contas (DA POZZO, 2010), diferentemente dos países onde prevaleceram as influências inglesas, que acabaram adotando o modelo de Controladoria ou Auditorias Gerais.

De maneira geral, o controle externo exercido pelos tribunais de contas se traduz como uma forma de limitar o poder discricionário dos agentes políticos e públicos. Com passar dos anos, cada país foi aprimorando suas instituições de fiscalização e de controle, levando em consideração, mormente, suas condições históricas e sociais. Contudo, com relação às



funções exercidas, todos emitem relatórios no que diz respeito ao exame das contas públicas, enquanto alguns também investem em auditorias de *performance*/desempenho.

Conforme a NAO, as auditorias são classificadas entre as que são realizadas *ex ante* ou *a priori*, em que a instituição autoriza ou aconselha o gasto público como parte do processo de controle financeiro, a fim de verificar a legalidade, a regularidade e se há previsão orçamentária suficiente; e as auditorias *ex post*, que são subdivididas em três tipos: judicial, financeira e de *performance*. A auditoria judicial ocorre quando há o exame e o julgamento a respeito dos registros individuais daqueles sobre os quais recaem a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos. A auditoria financeira permite que as ISC criem elementos para que o Parlamento possa se pronunciar atestando a respectiva regularidade ou emitindo uma opinião (RODRIGUES; CARVALHO, 2018). Ainda para esses autores, a espécie da auditoria de *performance* está relacionada aos aspectos de economicidade, de eficiência e de efetividade do gasto.

O modelo de Tribunal de Contas contempla múltiplas competências, e as decisões desse órgão são de ordem objetiva e jurídico-administrativa uma vez que as normas que regem os casos analisados são subvertidas às normas que orientam seu funcionamento. Tais instituições, independentemente de sua sistemática organizacional, devem priorizar a proteção da sociedade face os privilégios que agentes públicos porventura tenham no exercício de suas funções e de desperdícios que possam fazer nessa condição.

3.2.1 Brasil e o Tribunal De Contas Da União

No Brasil, em 7 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União (TCU), norteados pelos princípios da autonomia, da fiscalização, do julgamento, da vigilância e da energia, sendo, assim, o órgão de maior importância no que tange à fiscalização das contas públicas do país. Todavia, foi em 1891, por meio da primeira constituição republicana, que o Tribunal de Contas da União se institucionalizou. Na ocasião, foram-lhe conferidas competências para liquidar as contas da receita e da despesa, além de verificar a respectiva legalidade antes de apresentá-las ao Congresso Nacional.

Mas só a partir da Constituição de 1988 que o Tribunal de Contas da União teve sua jurisdição e competência ampliadas, avançando significativamente nas atribuições e consolidando-se institucionalmente como um órgão que não estava mais subordinado hierarquicamente ao Congresso Nacional. Substancialmente, a partir da Constituição de 88, o TCU recebeu poderes para auxiliar o Congresso Nacional na função contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que tange à legalidade, à legitimidade, à economicidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Em realidade, é de entendimento do próprio órgão que qualquer pessoa, física ou jurídica, de natureza pública ou privada, que utilize dinheiros ou bens públicos ou pelos quais a União responda, e que assuma, em nome desta, obrigações de ordem pecuniária, tem o dever de prestar contas ao TCU.⁵

⁵ Artigo 70, §1, da CRFB.



Neste sentido, conforme o Artigo 70, §1, da CRFB, ao TCU, em auxílio ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, compete:

- a. apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- b. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens públicos da administração direta e indireta de que resulte prejuízo ao erário público;
- c. apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração;
- d. realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos demais Poderes;
- e. fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta;
- f. fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União;
- g. prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre os resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- h. aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que poderão resultar em multa proporcional ao dano causado ao erário;
- i. assinar prazo para o exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- j. sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
- k. dar ciência ao Poder competente sobre as irregularidades ou abusos apurados⁶.

A estrutura organizacional do Tribunal de Contas da União se orienta, sobretudo, pela função de julgar as contas dos administrados, com exceção apenas para as contas do Presidente da República, sobre as quais o Tribunal emite apenas o parecer prévio. Conforme afirma Speck (2000), fica evidente que o julgamento e a aprovação de contas das entidades são atividades que predominam no processo organizacional do TCU. As demais atribuições, como a realização de auditorias, o registro de admissão e aposentadoria dos funcionários, são atividades complementares às funções predominantes.

O processo de aprovação das contas e o julgamento são divididos em cinco categorias: instrução do processo, parecer do Ministério Público, relatório e voto do relator, julgamento

6 Artigo 71, §1, da CRFB.



pelo colegiado, e possibilidade de recurso. A avaliação e o julgamento das contas são organizados em processos individuais; primeiramente é escolhido um dos ministros como relator, sendo ele o responsável pela instrução e pelo parecer prévio com vistas a fundamentar a decisão do colegiado.

A fase de instrução conta com uma equipe técnica que fornece as informações necessárias da legalidade e da idoneidade contábil das contas avaliadas ou julgadas. Logo em seguida, fica a cargo do Ministério Público elaborar um parecer sobre os dados apresentados e, caso não seja identificada nenhuma irregularidade de ordem contábil e legal, o processo será encaminhado pelo relator para a apreciação do colegiado. Destarte, quando percebidas irregularidades, o processo recebe outro desfecho e passa a ser julgado conforme o modelo de um processo judicial (SPECK, 2000).

No que tange ao controle da corrupção, a instituição passou a investir na gestão de riscos e na construção de linhas de defesa mediante criação de departamentos e setores específicos. A primeira linha de defesa é composta pelos controles internos e pelos controles de gerência; a segunda, responsável pelo controle financeiro, pela análise de qualidade, pelo gerenciamento de riscos, pela inspeção, segurança e conformidade. Nas atividades da terceira linha de defesa, temos a execução da auditoria interna, que inclui a análise de eficácia e de eficiência das operações, que devem ser apresentadas à alta administração e aos demais órgãos de governança.

O próprio TCU reconhece, como classificação geral, a definição defendida pela Transparência Internacional, no sentido de que “a corrupção é o abuso de poder confiado para ganhos privados” (TCU, 2018). Nesse sentido, a corte de contas brasileira, ao considerar os malefícios que essas práticas causam ao erário e à própria população, dispõe de mecanismos específicos para o seu enfrentamento.

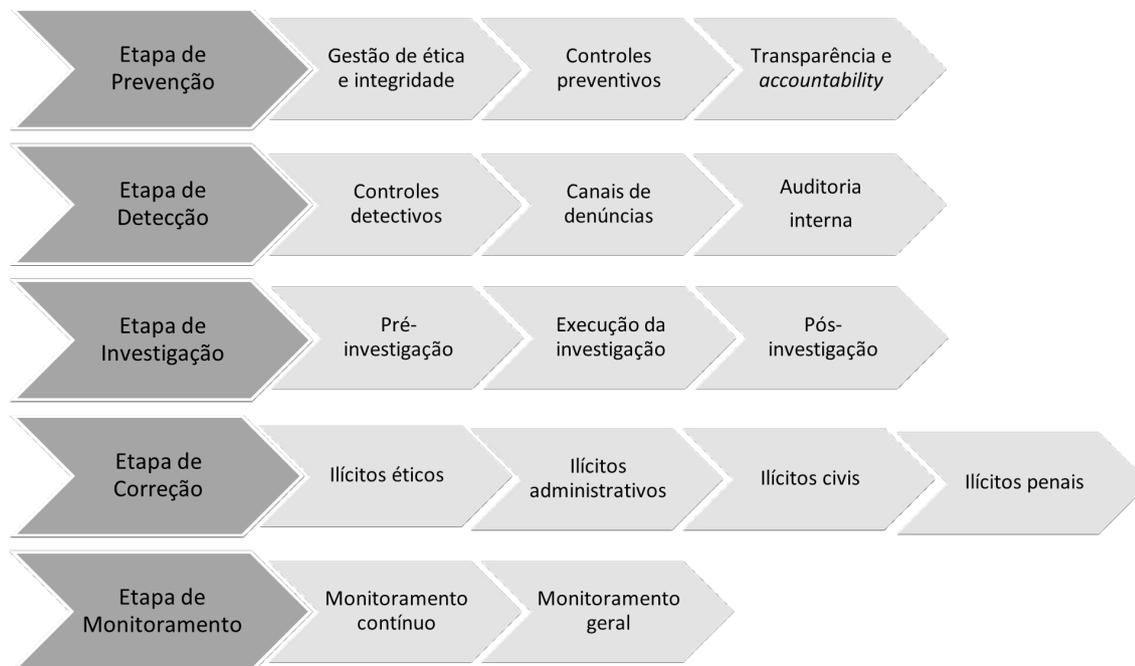
O TCU orienta o combate à corrupção, com base em incentivos tanto financeiros quanto humanos, com vistas a analisar cada situação em relação ao custo e ao benefício da política de enfrentamento. Conforme sua orientação, presente no **Referencial de Combate à Fraude e Corrupção**, os controles são extremamente importantes, mas não devem atrapalhar a entrega de resultados aos cidadãos, a fim de onerá-los. Para tanto, faz-se necessário que, sobretudo nas pequenas instituições, não haja prejuízo na execução de políticas públicas; por exemplo, haja incentivo ao controle preventivo e detectivo, para áreas que apresentem maiores riscos e vulnerabilidade à corrupção.

O Tribunal de Contas norteia sua política de combate à fraude e à corrupção por meio de cinco fases:

- 1- Prevenção,
- 2- Detecção,
- 3- Investigação,
- 4- Correção e
- 5- Monitoramento.

Vejamos o resumo dessas práticas na Figura 2.

Figura 2. Fluxo dos mecanismos anticorrupção do TCU



Fonte: A autora, com base no TCU (2021).

Para reduzir chances de haver práticas corruptas, o manual de referência do TCU ressalta a importância de investir na prevenção. A primeira fase pode ajudar a melhorar o custo-benefício das medidas, tornando o risco menor. Além de ser eficiente no que tange à preservação do recurso público, consegue conferir efetividade às políticas públicas que se pretende implantar, porque, por mais que haja, a posteriori, a recuperação dos recursos, muito dificilmente se reverterá ou se reestabelecerá em benefício social que deixou de ser prestado, gerando “perda de oportunidade” (TCU, 2020).

O mecanismo de prevenção é composto por três componentes, a saber: gestão da ética, controle preventivo, transparência e *accountability*. A partir da criação de um ambiente ético, seguindo-se o modelo *tone at the top*⁷, a vulnerabilidade diminui, ao passo que o número de denúncias pode aumentar; para tanto, cada item possui estratégias próprias de atuação. Na fase de gestão de ética, foi instituída uma comissão de ética para a prevenção de conflitos de interesse, a regulamentação de recebimento de presentes e participações

7 Conforme a Association of Certified Fraud Examiners, *tone at the top* se refere ao ambiente ético criado no local de trabalho pela liderança da organização. De modo geral, diz respeito ao comprometimento da alta administração, com vistas a incentivar os funcionários a seguir tais valores. Uma forma de fazer com que eles cumpram esses critérios é criar um efeito moral no subscritor e utilizar termos de compromisso para que a alta administração, membros de conselhos e servidores possam confirmar por escrito, anualmente, que cumpriram os padrões éticos e de integridade da organização e sua política antifraude e anticorrupção, e que vão continuar a cumpri-los nos próximos doze meses.



em eventos, além de regulamentações para lidar com a variação significativa de patrimônio. Na fase de controle preventivo, o foco da ação é a governança, por meio do gerenciamento de riscos e do investimento considerável em recursos humanos e capacitação.

Com relação a última fase da etapa “prevenção”, que diz respeito a *accountability* e transparência, temos a promoção da cultura da prestação de contas e da responsabilização pela governança e gestão. Para isso, todos devem ser conscientizados a respeito da importância de transparecer as informações produzidas pela instituição, para que haja o devido controle social. Todas essas informações devem constar nos principais veículos eletrônicos dos órgãos da administração pública, preferencialmente, por meio de dados abertos, para que, além de serem pesquisados, sejam também exportáveis. Além disso, os dados devem ser adaptados às pessoas com necessidades especiais, a fim de atender o padrão de acessibilidade de acesso amplo.

A fase da detecção é composta pelo canal de denúncia e auditoria interna. Esses instrumentos ajudam a obter informações necessárias e que garantam uma investigação. Tais informações podem resultar em controles estabelecidos e em auditorias realizadas a partir de informações externas e internas à própria organização. Ao contrário das medidas de prevenção, que são aparentes, as medidas de detecção funcionam de forma oculta, sem que os funcionários ou servidores saibam de sua execução no dia a dia da organização, a exemplo da implementação de um sistema integrado de indicadores, que concede ao sistema de supervisão a possibilidade de monitorar em tempo real as transações do sistema organizacional. Essa transação pode sugerir um ou mais indicadores, que sugerem possíveis anomalias, como: aprovação de processos em tempo rápido; pagamentos realizados por pessoa, em valores, dias ou horários que geralmente não são usuais; contratação com licitação com preço abaixo do orçamento, entre outros sinais.

No caso do Brasil, mesmo com os mecanismos de prevenção e detecção implementados, a corrupção ocorre, e abre-se a oportunidade para se instaurar a fase de correção, ou seja, para que medidas corretivas sejam tomadas. Quatro componentes compõem essa fase:

1. Ilícitos éticos: procedimento ético preliminar; processo de apuração ética e de integridade;
2. Ilícitos administrativos: sindicância; processo administrativo disciplinar (PAD); termo circunstanciado administrativo (TCA); tomada de contas especial (TCE); processo administrativo de responsabilização (PAR);
3. Ilícitos civis: ação civil de improbidade administrativa; ação civil de improbidade empresarial;
4. Ilícitos penais: responsabilização penal.



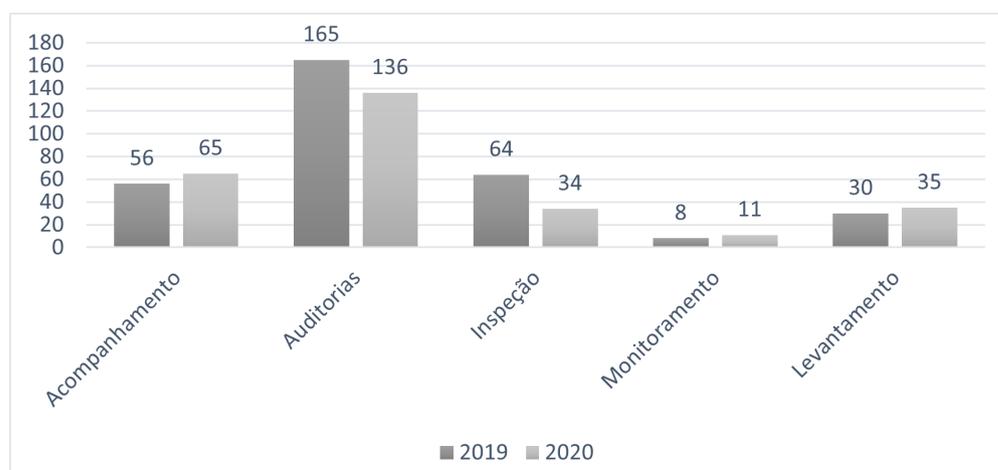
Tabela 4. Benefícios e resultados da atuação do TCU

| Itens | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Benefício financeiro da atuação do controle externo | R\$ 9,693 bilhões | R\$ 10,907 bilhões | R\$ 25,104 bilhões | R\$ 47,180 bilhões | R\$ 43,088 bilhões |
| Montante envolvido nas medidas cautelares | R\$ 47,199 bilhões | R\$ 20,497 bilhões | R\$ 66,076 bilhões | R\$ 12,842 bilhões | R\$ 12,991 bilhões |
| Montante resultante das condenações em débitos e em multas | R\$ 2,461 bilhões | R\$ 2,943 bilhões | R\$ 5,65 bilhões | R\$ 3,832 bilhões | R\$ 8,649 bilhões |
| Processos do controle externo apreciados conclusivamente | 5.623 | 4.989 | 4.687 | 4.691 | 5.455 |
| Processos de solicitação do Congresso Nacional apreciados | 131 | 92 | 80 | 63 | 45 |
| Fiscalizações concluídas | 628 | 545 | 555 | 323 | 281 |

Fonte: TCU (2021).

A Tabela 4 mostra os resultados referentes às ações de controle externo do TCU de 2016 a 2020. Como podemos observar, a apreciação dos processos solicitados pelo Congresso Nacional apresenta uma variação de - 43% de 2016 a 2020. Observa-se, ainda, uma queda de 27% no quesito “fiscalizações concluídas”. No ano de 2020, destas 281 fiscalizações concluídas (26,70%), 70 foram solicitadas pelo Congresso Nacional, enquanto (73,30 %) 206 foram decorrentes da própria iniciativa do Tribunal. De certo modo, isso significa que o TCU possui discricionariedade para realizar as fiscalizações, muito embora de 2018 a 2020 o quantitativo de fiscalizações concluídas tenha apresentado queda de 27,5%.

Gráfico 1. Instrumentos de fiscalização utilizados - 2019/2020



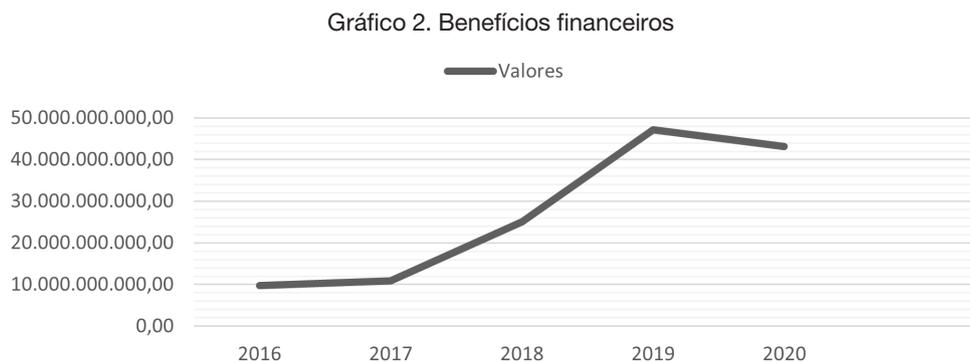
Fonte: TCU (2021).

Comparando-se os resultados, a Controladoria-Geral do Chile produz um número superior de auditorias. Em 2019, foram 729, 44% a mais que o TCU, e com relação à Inspeção, também foram 2.958 inspeções, configurando 87% a mais. Entretanto, a CGR do Chile exerce amplas



funções no nível de estado que, no Brasil, não são de competência direta do TCU e, sim, dos órgãos de controles internos e tribunais de contas estaduais.

Com relação ao retorno financeiro, o TCU apresenta um resultado significativamente positivo. O órgão destaca que os benefícios das ações do TCU são de difícil mensuração, uma vez que os valores sobrevivem, muitas vezes, da própria “expectativa do controle”, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas. Algumas outras, entretanto, são passíveis de mensuração financeira. Em 2020, o montante atingiu R\$ 43.088.431.885,55, valor 19,94 vezes superior ao custo de funcionamento do TCU no mesmo período (R\$ 2.161.291.092,15). Vejamos no gráfico que se segue.



Fonte: TCU (2021)

O controle da corrupção no Brasil surge a partir de uma das funções precípua do TCU, que é fiscalizar as contas do Executivo por meio de parecer prévio. Esse papel, entre outros dessa natureza, está explicitamente contemplado na 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:

I - Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (BRASIL. Constituição 1988).

O parecer prévio sobre as contas do governo do chefe do Executivo avalia a condução da gestão financeira, orçamentária e fiscal do governo e é um dos principais mecanismos de interação entre o Legislativo e o Tribunal de Contas. Dentro do Tribunal de Contas, o parecer prévio é elaborado por uma secretaria específica, que cuida, além das contas do governo, das transferências constitucionais do governo, dos estados e municípios, assim como da elaboração do orçamento. É designado um relator para a elaboração do relatório, em caráter de sorteio, e esse relator deve apresentar um plano geral sobre o parecer ao colegiado para a sua aprovação.

A elaboração do parecer pelo Tribunal de Contas e a aprovação pelo Congresso Nacional acontecem da seguinte forma: no ano subsequente ao ano fiscal, o governo é responsável por apresentar suas contas até 60 dias após a abertura da sessão legislativa. Na prática, as contas geralmente são apresentadas em abril. São peças elementares dessa apresentação o balanço



geral da União, que inclui, além do orçamento fiscal, o orçamento da seguridade fiscal e o investimento das empresas com participação pública majoritária e os relatórios dos órgãos de controle interno.

O Tribunal de Contas tem até 60 dias para elaborar o parecer sobre as contas do governo e enviar uma proposta de parecer prévio para o plenário. Nesse sentido, o Congresso Nacional decide pela aprovação ou não das contas remetidas. Quando as contas são rejeitadas, cabe ao Parlamento responsabilizar os agentes públicos envolvidos. Em casos que envolvam ministros e o Presidente da República, estes poderão, ainda, responder por crime de responsabilidade.

Tabela 5. Tramitação das Contas da Presidência da República Federativa do Brasil

| Governo | Ano | Tribunal de Contas | Congresso Nacional |
|--------------|------|------------------------|--------------------|
| FHC | 1995 | Aprovada com ressalvas | Aprovada |
| FHC | 1996 | Aprovada | Aprovada |
| FHC | 1997 | Aprovada | Aprovada |
| FHC | 1998 | Aprov.Res | Aprovada |
| FHC | 1999 | Aprovada | Aprovada |
| FHC | 2000 | Aprov.Res | Aprovada |
| FHC | 2001 | Aprov.Res | Aprovada |
| FHC | 2002 | Aprov.Res | Aguar. Apre. (1) |
| LULA | 2003 | Aprov.Res | (1) |
| LULA | 2004 | Aprov.Res | (1) |
| LULA | 2005 | Aprov.Res | (1) |
| LULA | 2006 | Aprov.Res | (1) |
| LULA | 2007 | Aprov.Res | (1) |
| LULA | 2008 | Aprov.Res | (1) |
| LULA | 2009 | Aprov.Res | (1) |
| LULA | 2010 | Aprov.Res | Aguar. desp. (2) |
| DILMA | 2011 | Aprov.Res | (2) |
| DILMA | 2012 | Aprov.Res | (2) |
| DILMA | 2013 | Aprov.Res | (2) |
| DILMA | 2014 | Rejeitada | Aguar. Pare. (3) |
| DILMA | 2015 | Rejeitada | (3) |
| MICHEL TEMER | 2017 | Aprov.Res | Aguardando (4) |
| MICHEL TEMER | 2018 | Aprov.Res | (4) |

Fonte: Congresso Nacional.

Obs: (1) Aguardando apreciação do Congresso Nacional. (2) Projeto de Decreto Legislativo, aguardando despacho na mesa do Congresso Nacional, sem apreciação. (3) Aguardando parecer da CMO- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sem apreciação do Congresso. (4) Contas paradas após o parecer prévio do TCU. Aprov.Res: Aprovado com ressalvas.



Como podemos observar na Tabela 5, desde 2001, penúltimo ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, deputados e senadores não emitiram decisão, tampouco concluíram votação de relatório submetido e elaborado pelo Tribunal de Contas da União a respeito das contas presidenciais, com relação à deficiência no orçamento, às demonstrações contábeis aprovadas com ressalvas ou às inconformidades com a receita pública. A rigor, deixando de julgar as contas, o Legislativo descumpra a função de controle externo que a própria Constituição Federal lhe atribuiu, perdendo, até mesmo, a oportunidade de responsabilizar o agente político por má aplicação dos recursos públicos.

4. PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS

Os resultados apresentados a seguir demonstram, descritivamente, o desempenho das ISC do Brasil e do Chile, sendo estas representadas pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da República do Chile, respectivamente; ambas responsáveis pela auditoria superior das contas públicas.

Na tabela 6, encontramos as estatísticas descritivas, a fim de estabelecermos um ponto de partida quantitativo dos fatores essenciais para a compreensão do papel que cada ISC vem desempenhando ao longo do período escolhido na apresentação dos dados em painel (2015, 2017 e 2019) e a capacidade da responsabilização horizontal de cada país. Além disso, buscamos apresentar um panorama da corrupção percebida ao longo da série temporal.

Tabela 6. Estatísticas descritivas – Chile

| Variáveis | N | Mínimo | Máximo | Média | Desvio-padrão |
|---------------------------------|---|--------|--------|---------|---------------|
| Corrupção_IPC | 5 | 66 | 70 | 67,40 | 1,517 |
| Autonomia das auditorias | 5 | 74,00 | 84,00 | 79,6000 | 4,33590 |
| Capacidade de supervisão da ISC | 5 | 55,00 | 58,00 | 57,0000 | 1,22474 |

Fonte: IPC, WJP e OBS (2021).

A análise descritiva sugere que a corrupção percebida no Chile, entre 2015 e 2019, apresenta uma média de 67,4, colocando o país numa posição melhor que a do Brasil com relação a essa variável, pois, como mencionado anteriormente na seção metodológica deste trabalho, a métrica utilizada para mensurar numericamente a corrupção varia de 0 a 100 – quanto mais próximo de zero, mais corrupto é o país; quanto mais próximo de 100, mais íntegro ele é. O desvio-padrão baixo sugere que os dados se encontram próximos à média. Quanto à autonomia das auditorias, o Chile destaca-se pela forte discricionariedade de que dispõe no âmbito de suas decisões, com uma média 79,6.

Isso acontece em razão do seu modelo ser totalmente desvinculado dos demais poderes. Todavia, a alta autonomia de que as suas auditorias dispõem, per se, não é capaz de engendrar um *enforcement* efetivo das políticas de supervisão e fiscalização exercidas pelas ISC,



mostrando a atuação da CGR do Chile com um desempenho geral inferior à Instituição de Superior Auditoria do Brasil. O índice que mede a capacidade de Supervisão das ISC foi obtido por meio dos dados fornecidos pelo *Open Budget Survey*, que leva em consideração seis critérios elementares, estruturados em perguntas-chave, para compreender a capacidade de cada instituição de fiscalização superior.

Quadro 3. Critérios para verificação da capacidade de atuação das ISC.

| |
|--|
| O processo de Nomeação da ISC é realizado de forma a garantir sua independência? |
| Um ramo do governo ou outra instituição avalia o processo de destituição do chefe da ISC? |
| Como o orçamento da ISC é determinado? |
| A ISC possui discricionariedade para realizar suas auditorias e tomar decisões? |
| Os processos da ISC são revisados por outra instituição independente? |
| Nos últimos 12 meses, com que frequência o chefe da EFS participou ou testemunhou uma audiência ou comissão legislativa? |

Fonte: *Open Budget Survey* (2021).

Essas questões compõem os critérios estabelecidos internacionalmente pela *Open Budget Survey* para averiguar a capacidade de supervisão das ISC. O índice sugere que há fragilidades no processo de controle das contas públicas, no que tange à questão orçamentária, uma vez que a CGR do Chile não dispõe de recursos suficientes para cumprir seu mandato⁸. Além disso, apesar de ser uma instituição totalmente independente, a CGR ainda encontra algumas dificuldades na implementação de suas políticas fiscalizatórias, não possuindo a discricionariedade necessária para sua atuação. Outro fator que compromete a alta performance deste órgão diz respeito à ausência de revisão de seus processos por outra instituição independente. Estes fatores são responsáveis pela pontuação atribuída à CRG do Chile.

Tabela 7. Estatísticas descritivas - Brasil

| Variáveis | N | Mínimo | Máximo | Média | Desvio-padrão |
|---------------------------------|---|--------|--------|---------|---------------|
| Corrupção_IPC | 5 | 35 | 40 | 37,00 | 2,121 |
| Autonomia das auditorias | 5 | 42,00 | 53,00 | 49,0000 | 4,79583 |
| Capacidade de supervisão da ISC | 5 | 76,00 | 79,00 | 77,6000 | 1,51658 |

Fonte: IPC, WJP e OBS (2021).

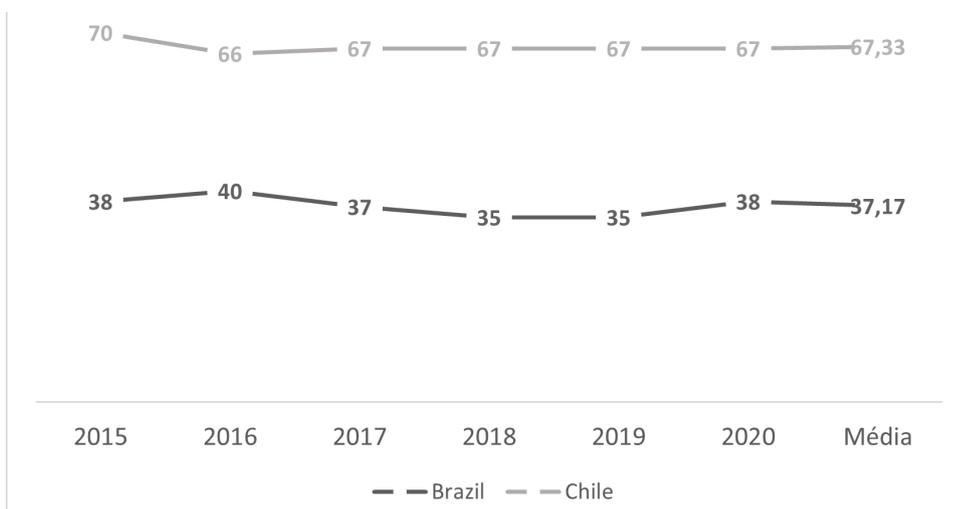
8 As respostas às questões que compõem o índice do *Open Budget Survey* são exibidas por meio de um relatório personalizado on-line. Disponível em: <http://survey.internationalbudget.org>. Acesso em: 22 out. 2021.



O índice de percepção da corrupção sugere uma classificação preocupante do Brasil, com uma média de 37 nos períodos que compreendem os anos de 2015, 2017 e 2019. Na América Latina, o país está entre aqueles cuja corrupção percebida é maior. Com uma média de 49, as auditorias exercidas pela instituição superior de controle externo, o TCU, dispõem de autonomia claramente definidas em lei; não obstante, nesse quesito, encontra-se com 20 pontos atrás da CGR, cujo desenho concede total independência a sua agência de controle externo. Apesar disso, o TCU apresenta um desempenho geral melhor; de acordo com a análise feita pelo *Open Budget Survey*, a média de capacidade de supervisão entre os períodos de 2015, 2017 e 2019 foi de 77.

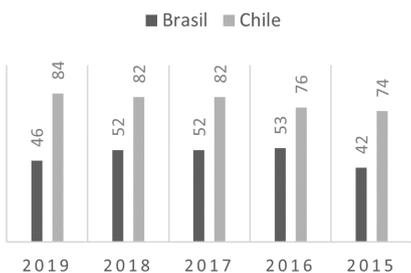
Os dados do Gráfico 3, a seguir, mostram a corrupção percebida entre os anos de 2015 e 2020 no Brasil e no Chile. Notadamente, o Chile encontra-se num cenário cuja percepção da corrupção não atinge níveis alarmantes, apesar de ter sofrido um decréscimo a partir de 2016. O Brasil voltou a marcar 38 pontos em 2020, após apresentar, por dois anos consecutivos, a mesma pontuação. O presente estudo não propõe uma relação de causa e efeito entre a corrupção percebida e as demais variáveis observadas, entretanto estas são de particular relevância para uma análise comparativa desses cenários ambivalentes.

Gráfico 3. Índice de Percepção da Corrupção



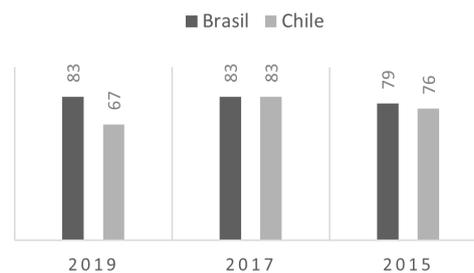
Fonte: IPC-TI

Gráfico 4. Autonomia das auditorias



Fonte: Word Justice Project (2021).

Gráfico 5. Força de Supervisão das ISC



Fonte: Open Budget Survey (2021).



Apesar de possuir uma autonomia declarada constitucionalmente, o Tribunal de Contas da União difere do modelo da CGR, que é integralmente independente, consagrando-se como um “quarto poder do Estado” no Chile, o que, entre outras razões já abordadas aqui, ajuda a instituição a figurar melhor nesse quesito. Todavia, essa autonomia excessiva pode gerar o que Santiso (2017) chama de “o paradoxo da independência”, comprometendo a sua efetividade.

O TCU, sobretudo em 2019, mostra maior capacidade de supervisionar os gastos públicos, marcando 83 pontos no índice. Entretanto, conforme as informações compiladas pela *Open Budget Project* apesar de o relacionamento com o Legislativo ser melhor do que o estabelecido pela CGR do Chile, ainda é preciso atentar para a fase da implementação do orçamento e da revisão dos pareceres emitidos pelo TCU, dando o devido cumprimento aos prazos preestabelecidos, firmando uma conexão mais célere e efetiva com a ISC para melhor performance na supervisão.

5. METODOLOGIA

Neste trabalho, foram utilizados recursos metodológicos tanto qualitativos quanto quantitativos. Primeiramente, optamos por fazer um estudo bibliográfico, a partir de diferentes perspectivas teóricas sobre o assunto; em seguida foi realizada uma pesquisa documental à medida que os relatórios, os documentos e os regimentos internos forneceram dados e informações, que foram compiladas para a descrição do funcionamento das etapas de controle exercidas pelas ISC e com o objetivo de auxiliar na melhor leitura dos dados secundários coletados. A fim de categorizar a etapa quantitativa da análise, procuramos priorizar a estatística descritiva para sumarizar um conjunto de dados, por intermédio da média e do desvio-padrão.

O caminho metodológico seguido também é respaldado pela teoria nos estudos comparativos, baseados em evidências. Lijphart (1971) sugere que a ciência política dispõe de três métodos básicos para a produção do conhecimento: o experimento, a análise estatística e o método comparativo, cada qual com sua especificidade. O método comparativo está mais voltado para a “descoberta das relações empíricas entre as variáveis”, usualmente utilizado para a descrição e para o teste de hipóteses. De modo geral, a pesquisa comparada está eminentemente ligada às relações causais que possam ser estudadas a partir de configurações históricas e de diferentes aspectos observados pelo pesquisador (REZENDE, 2016).

Muito embora este estudo não integre o rol das análises econométricas que tentam estabelecer uma relação de causa e efeito, tentamos, aqui, compreender sistematicamente as possibilidades e os óbices da atuação das ISC, no plano do controle exercido em nível externo, na manutenção da integridade pública, tendo como *proxy* a corrupção percebida pelo Índice de Percepção da Corrupção - IPC. Os dois países escolhidos, Brasil e Chile, dispõem de trajetórias políticas que se assemelham em alguns momentos da história – ambos marcados por períodos de governos autoritários, redemocratização e Reforma de Estado, mas cada qual com suas particularidades quanto à infraestrutura institucional. Esses países constituíram as unidades de análise da estatística descritiva.



As variáveis observadas foram: a) “corrupção percebida”, do Índice de Percepção da Corrupção, que utiliza uma escala que vai de 0 a 100; quanto mais próximo de 0 (zero), maior a corrupção percebida, e quanto mais próximo de 100 (cem), mais íntegro o país é – tal índice é um *survey*, construído a partir da percepção de estudiosos e especialistas de cada país analisado; b) “Autonomia da auditoria”, elaborada pelo *World Justice Project* para mensurar o grau de autonomia decisória das instituições superiores de auditoria; e c) “capacidade de supervisão das ISC”, última categoria observada, apresentada pelo *Open Budget Survey*, que mede a capacidade discricionária, o grau de independência orçamentária, a periodicidade com que seus pareceres são revisados por outra instância e a conexão com o Legislativo e os demais poderes. Essas informações foram obtidas a partir de relatórios, documentos e regimentos internos fornecidos nos sites das próprias instituições, compiladas e transformadas em dados que variam de 0 a 100 – quanto mais próximo de 100, maior a capacidade das instituições de implementarem sua supervisão.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel desempenhado pelas ISC mostra-se indispensável para o processo de *accountability*, sobretudo porque ajuda a solidificar a rede de responsabilização horizontal, por vezes percebida como falha nas recém-democracias latino-americanas, conforme aponta O’Donnell (2001). A essência do processo de controle da corrupção repousa numa cadeia institucional composta por diversos órgãos, que dispõem de poderes legalmente constituídos para supervisionar, fiscalizar e promover sanções aqueles que arbitram contra a integridade da coisa pública e agem contrariando os critérios elementares para a manutenção dos princípios norteadores da administração pública.

Na literatura comparada, vimos que os modelos de ISC que predominam na América Latina são: o das Controladorias, que se caracterizam por uma direção unipessoal, monocrática, e o das Cortes de Contas, modelo Napoleônico que deu origem aos Tribunais de Contas franceses e que possui uma estrutura decisória colegiada. Ao comparar suas estruturas, percebemos que ambos têm como uma de suas funções precípuas combater a corrupção e a malversação dos gastos públicos dentro da agenda orçamentária.

A CGR do Chile possui uma característica peculiar, que a distingue das demais ISC latino-americanas: está totalmente desvinculada do poder Legislativo, o que sugere uma estrutura de “quarto poder do Estado”, cujos recursos são destinados, na maioria, para o controle legal e financeiro dos atos administrativos, executados por meio de um mecanismo chamado de “toma de razón”. Ao observarmos os dados fornecidos pelos relatórios da CGR, conseguimos numericamente validar a preponderância do controle preventivo, em face dos mecanismos de implementação das etapas de supervisão, como as auditorias. Só em 2019, o órgão realizou 52.160 ações de prevenção às irregularidades, em contrapartida as 11.199 ações empenhadas em investigação e sanções, sendo apenas 729 delas com auditorias.

De maneira distinta, o TCU tem a maior parte das ações empenhadas em implementação dos processos de supervisão, com destaque para a execução das auditorias, que apresentou um número maior que as demais fases desenhadas pelo órgão. A corrupção percebida, entretanto,



parece não acompanhar os esforços empreendidos por essa instituição, sugerindo uma análise explicativa de outras instituições, para melhor compreensão do fenômeno no país.

A análise descritiva revelou que a CGR, apesar de dispor de uma elevada credibilidade enquanto ISC e de peculiar autonomia decisória, possui algumas limitações que fazem com que o TCU consiga performar melhor no desempenho da função fiscalizatória, uma vez que seu funcionamento efetivo depende de algumas outras funções essenciais, como uma conexão legitimamente estabelecida com o Legislativo, poder de base eminentemente democrática, indispensável para um controle externo efetivo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Editora Belo Horizonte, 2011.

Blume, Lorenz; Voigt, Srefan. **Federalism and Decentralization – A Critical Survey of Frequently Used Indicators**. 2008. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1263995. Acesso em: 22 set. 2021.

CARVALHO, Fábio Lins de Lessa; RODRIGUES, Ricardo Schneider. O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparativo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, pp. 225-248, jan./mar. 2018.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Isaksson, Ann-Sofie; Bigsten, Arne. **Institution Building with Limited Resources: Establishing a Supreme Audit Institution in Rwanda**. *World Development*, v. 40, n. 9, pp. 1870-1881, 2012.

Lijphart, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. **American Political Science Review**, v. 65, n. 3, pp. 682-693, 1971.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, jurisprudência e mais de 400 questões**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

MARCELINO, Gileno Fernandes; WASSALLY, Lorena Pinho Morbach Paredes; SILVA, Rosane Maria Pio da. Controle financeiro governamental: uma pesquisa sobre os arranjos jurídico-institucionais e a relação político-administrativa em 18 países de diferentes continentes. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 12, n. 2, pp. 3-14, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/27/pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a perspectiva fazer controle externo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.



MELO, Clóvis Alberto. **Alta Corrupção Como Resposta a Baixos Níveis de Accountability**. 2003, 185f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

MELO, Clóvis Alberto. **Corrupção e políticas públicas: Uma análise empírica dos municípios brasileiros**. Tese de Doutorado - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife 2010.

MELO, Marcus André. **O Controle Externo na América Latina**. Instituto Fernando Henrique Cardoso, maio de 2007.

MENEZES, Monique. Controle Externo na América Latina. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, pp. 141-160, jan.-abr. 2016.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **Reino Unido**: 2012. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/about-us/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability Horizontal e Novas Poliarquias**. Lua Nova, nº 44, 1998.

OECD (2020), **Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe 2020**.

PASCOAL, Valdecir. Direito financeiro e controle externo. Rio de Janeiro: Elsevier, Campus, 2009. TCU. Tribunal de Contas da União. **O TCU e o Controle Externo**. Brasília: 2012.

PELIZZO & STAPENHURT, 2007. Pelizzo, Ricardo & Stapenhurst, F. Rick. **Strengthening public accounts committees by targeting regional and country-specific weaknesses**. In: Shah, 2007.

Santiso, C. (2015). Why budget accountability fails? The elusive links between Parliaments and audit agencies in the oversight of the budget. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 35, n. 3, pp. 601-621.

SANTISO, Carlos. (2007). **Olhos bem fechados?** A política das agências de auditoria autônomas em economias emergentes, Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Corrupção Percebida**. Disponível em: <http://www.transparency.de/index.html>. Acesso em: 22 set. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Tribunal de Contas da União, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Brasília. 2014. p. 31.

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





RETORNO E SUSTENTABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL NO ÂMBITO DA PANDEMIA DE COVID-19

Return and economic-financial sustainability of public policies: the case of emergency aid in the context of the Covid-19 pandemic

Augusto Gonçalves Ferradaes

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 1996. Formado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Formado em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Cursos de especialização em Direito Público, em Auditoria do Setor Público e em Controle de Políticas Públicas. E-mail: augustogf@tcu.gov.br

RESUMO

O artigo apresenta um trabalho com o objetivo geral de explorar uma proposta de avaliação econômico-financeira de políticas públicas e o objetivo específico de avaliar o retorno financeiro do pagamento do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19. O estudo foi realizado em um momento de intensos debates acerca da necessidade de o governo atuar para auxiliar parcela da sociedade em situação de vulnerabilidade, acentuada pela pandemia, em confronto com questões relativas ao equilíbrio fiscal, à reversão da queda na produção e ainda à importância da eficiência das políticas públicas. Foi avaliado o valor presente líquido (VPL) da política pública, mediante a soma de custos e benefícios em termos financeiros, capitalizados para um momento inicial. Os custos são os pagamentos mensais realizados no programa, enquanto os benefícios foram obtidos mediante a correlação estatística entre a arrecadação tributária federal e esses pagamentos. No auxílio emergencial, obteve-se um VPL negativo, o qual embora tenha resultado em um custo referente ao aumento da dívida pública de cerca de R\$ 62,5 bilhões, produziu uma retomada da economia, via aumento da demanda, e, por conseguinte, um aumento da arrecadação tributária.

Palavras-chave: sustentabilidade financeira; auxílio emergencial.



ABSTRACT

The article presents a work with the general objective of exploring a proposal for an economic-financial evaluation of public policies and a specific objective of evaluating the financial return of the payment of emergency aid in the context of the Covid-19 pandemic. The study was carried out at a time of intense debates about the need for the government to act to help a part of society in a situation of vulnerability, accentuated by the pandemic, in confrontation with issues related to fiscal balance, the reversal of the fall in production and also the importance the efficiency of public policies. The net present value (NPV) of the public policy was evaluated, through the sum of costs and benefits in financial terms, capitalized for an initial moment. The costs are the monthly payments made in the program, while the benefits were obtained through the statistical correlation between the federal tax collection and these payments. In emergency aid, a negative NPV was obtained, which, although it resulted in a cost related to the increase in the public debt of approximately R\$ 62.5 billion, also produced a recovery of the economy by fostering the demand, which resulted a increase in tax collection.

Keywords: *economic-financial sustainability; the emergency aid program.*

1. INTRODUÇÃO

Este artigo¹ versa sobre avaliação de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira em políticas públicas, especialmente centrado no desenvolvimento de um modelo ou proposta básica. Contempla ainda a aplicação do modelo em estudo de caso do programa do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19. Esse tipo de avaliação pode e deve ser empregado em boa parte das ações necessárias dentro do ciclo de vida de uma política pública, especialmente quando se avaliam os efeitos. Se bem utilizada, uma avaliação dessa natureza pode contribuir para que tomadores de decisão e gestores encontrem soluções e ações mais eficientes, efetivas e sustentáveis.

O foco central do trabalho não está em modelos gerais de avaliação de políticas públicas, especialmente porque já existem modelos e estruturas bastante abrangentes e qualificados para essa abordagem, seja em documentos técnicos oficiais do governo, seja em referenciais técnicos não governamentais e na academia. O trabalho também não está voltado a uma avaliação centrada unicamente nos efeitos sobre os beneficiários diretos da política pública. O trabalho busca, então, desenvolver um modelo para estimar o retorno e a sustentabilidade econômico-financeira de forma ampla para o país, e que possa ser utilizado e considerado na avaliação de políticas públicas nas suas diversas etapas e momentos de seu ciclo de vida.

O estudo exploratório é desenvolvido teoricamente e em seguida aplicado concretamente por meio do exame dos resultados do pagamento do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19.

1 Este artigo foi extraído do trabalho de conclusão apresentado no Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas, realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa entre 2020 e 2021.



O estudo de caso é realizado com base em conceitos, técnicas e conhecimentos reconhecidos dentro das ciências econômicas e de finanças públicas. Também são adotados no trabalho conceitos, definições e regras gerais para políticas públicas, tratados em normativos e referenciais técnicos.

Desse modo, o trabalho possui o objetivo geral de explorar um modelo básico de avaliação econômico-financeira de políticas públicas em termos de eficiência e sustentabilidade, abrindo caminho e estimulando o desenvolvimento de análises mais complexas e sofisticadas.

Preliminarmente, foram examinados normativos e documentos técnicos de referência para a obtenção de um quadro básico de procedimentos avaliativos dentro das etapas de uma política pública. Em que pese sua natureza exploratória, este trabalho se desenvolve por meio de estruturação de pesquisa e análise que atendem a aspectos indicados em metodologias científicas reconhecidas, os quais foram explorados no Curso de Controle de Políticas Públicas, realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa entre 2020 e 2021.

Também foram examinados estudos e documentos técnicos, como os guias da Casa Civil/Ipea para políticas públicas (BRASIL, 2018a e BRASIL, 2018b), normativos e literatura relativos a assuntos econômicos, para identificar diretrizes, orientações e técnicas de análise desses aspectos aplicáveis a políticas públicas.

Por fim, o modelo elaborado foi experimentado no estudo de caso do pagamento do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19, mediante a obtenção de dados sobre os pagamentos do auxílio emergencial, de dados sobre fatores econômicos, e por meio de técnicas e métodos de análise de aspectos econômicos, de modo a obter avaliações de efeitos econômico-financeiros. O modelo está centrado no cálculo do valor presente líquido da política pública.

2. ESTUDO E ELEMENTOS DE BASE

2.1 CONCEITOS BÁSICOS E PREMISSAS ADOTADOS

Política pública constitui um conjunto de diretrizes e intervenções do estado feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, com o objetivo de tratar um problema público (BRASIL, 2020, p. 17).

O processo de elaboração e de implementação de políticas públicas pode ser resumido em etapas encadeadas, conforme apresentado por Secchi (2021): identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; extinção.

Ainda de acordo com Secchi (2021), a etapa de avaliação, que se destaca no trabalho, consiste nos procedimentos de verificação da validade da política, do programa ou da ação pública, em termos políticos e/ou técnicos, de modo a avaliar informações úteis para redesenho,



continuidade ou término de um programa, podendo ocorrer antes (avaliação *ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*) da implementação. Também se destaca, neste trabalho, o objetivo de avaliar aspectos de eficiência e de efetividade da política, especialmente quanto aos aspectos econômico-financeiros gerais.

Conforme tratado no Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) (Brasil, 2020b), o efeito de uma ação de governo, aspecto que constitui sua efetividade, pode ser dividido em resultados e em impactos. Resultados são alterações ou efeitos imediatos experimentados pelos destinatários diretos da ação de governo. Já os impactos são consequências socioeconômicas de mais longo prazo, que podem afetar tanto os destinatários diretos da ação de governo quanto outras partes da sociedade.

Os efeitos da política pública são tratados aqui conforme a definição constante no Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL 2020b), ou seja, abrangem resultados e impactos, conforme mostrado na figura a seguir.

FIGURA 1. Estrutura da política pública



Fonte: Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2020 b).

Ante o quadro exposto, o presente trabalho enquadra-se como um tipo de avaliação *ex post* focada no impacto da política, em termos de eficiência e efetividade econômico-financeira em relação ao país e a toda a sociedade.

A efetividade econômico-financeira é tratada aqui como a capacidade de a política pública impactar a economia de forma positiva, sendo desejado que esse impacto produza melhora em fatores e indicadores como a produção, ou produto, que corresponde à renda. E uma consequência esperada desse impacto é o aumento na arrecadação do governo, de modo que haja um retorno dos recursos despendidos, especialmente se forem financiados com endividamento público.



Algumas diretrizes de sustentabilidade financeira do estado estão postas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), por exemplo, merecendo destaque o seu art. 16, pela qual o governo não pode efetuar despesas para as quais não haja estimativa de recursos suficientes no exercício vigente e nos dois subseqüentes, conforme transcrição abaixo:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

[...]

§ 2o A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

A norma acima refere-se diretamente à sustentabilidade financeira, no sentido de que trata da suficiência de receitas futuras para cobertura de despesas. Contudo, o que se propõe aqui é a ideia de que a suficiência de receitas financeiras do governo está atrelada diretamente à sua capacidade de arrecadação, a qual, por sua vez, está vinculada ao nível de produção na economia, além da credibilidade e da capacidade governamental para obtenção de crédito. Esses elementos econômicos precisam, então, ser considerados na avaliação de políticas públicas, quando se considera a sua sustentabilidade econômica e financeira.

Embora a análise de sustentabilidade econômica ainda não seja tão disseminada como a da sustentabilidade financeira, entende-se aqui que há uma relação íntima entre essas duas vertentes, de modo que a primeira também vem sendo observada por alguns autores já há algum tempo, conforme trecho doutrinário citado (FIGUEIREDO *et al.*, 1986):

A noção de causalidade embutida nas políticas públicas com propósitos de mudança estabelece, ademais que essas políticas são ações experimentais por excelência; são condições que visam alterar o futuro previsível dado pela inércia social. A escolha da política A, alternativa a qualquer outra, representa a escolha de um mundo futuro A, alternativo a qualquer outro. O cenário futuro A é relativo ao presente apenas e somente sob as condições de mudança estabelecida na política A. Neste sentido, a probabilidade de se chegar ao cenário futuro depende da possibilidade empírica de se concretizar – implementar – as condições especificadas no plano de mudanças. Essa possibilidade empírica de mudanças é, por sua vez, função de dois fatores: de um lado que a mudança tem que ser economicamente sustentável e, por outro, ela precisa ser ideológica ou culturalmente viável.

A relevância do equilíbrio entre custos e benefícios em uma política pública é um requisito também encontrado nas diretrizes da análise de impacto regulatório, que, ainda que não



corresponda exatamente ao caso de uma transferência de renda pura, reflete um valor geral a ser considerado. Conforme mencionam Meneguim e Saab (2020, p. 6), citando conclusões da OCDE em seu “OCDE *RegulatoryPolicy Outlook 2015*”, uma boa regulação deve, entre outras coisas, “produzir benefícios que compensem os custos, considerando os efeitos econômicos, sociais e ambientais disseminados por toda a sociedade”.

E ainda segundo Meneguim e Saab (2020, p. 9), novamente citando relatório da OCDE, “*RegulatoryPolicy in Perspective*”, uma das metodologias a ser empregada na análise de políticas públicas seria a de custo-benefício, “em termos monetários, tanto do lado dos custos quando dos benefícios da política”.

Na verdade, as diretrizes para análise de impacto regulatório (AIR) e para análise de resultado regulatório (ARR) estão estabelecidas no Decreto 10.411/2020 e devem ser observadas nas propostas de políticas públicas em forma de atos normativos do governo de interesse geral de agentes econômicos ou usuários de serviços públicos. Trata-se de um procedimento de avaliação *ex ante* de políticas públicas, mas de suas diretrizes podem ser extraídas referências de valor geral. É interessante destacar o art. 7º do normativo, que estabelece metodologias que podem ser empregadas na elaboração da AIR, como a análise de custo e a análise de custo-benefício.

2.2 REFERÊNCIAS PARA ANÁLISE ECONÔMICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em relação às avaliações pretendidas, observa-se, inicialmente, que um método geral de avaliação econômica é o que mede o retorno econômico de um projeto, modelo esse que pode ser aplicado a uma política pública. Nesse método, é avaliado o retorno econômico por meio da estimativa do valor presente líquido (VPL) de um fluxo de caixa, dado pela diferença entre os benefícios (entrada de recursos) e os custos (saída de recursos) dentro de empreendimento, trazidos ao valor presente com uso de uma taxa de desconto.

O VPL é, de fato, uma metodologia de análise de investimentos consagrada e bastante usual, sendo normalmente a primeira considerada por autores da área de análise de investimentos, tais como Damodaran (2018) e Ross (2010).

Prosseguindo na linha de utilização da estimativa de retorno econômico, algumas diretrizes e critérios precisam ser definidos. A primeira diz respeito a qual taxa de desconto deve ser utilizada para converter os valores futuros para o momento presente. Nesse caso, foi visto que há formas distintas de compreender essa taxa, especialmente para que ela reflita a variação do valor do dinheiro no tempo. Inicialmente, seria indicado o uso de taxas que reflitam a variação do poder de compra do dinheiro, ou seja, a inflação. No entanto, diante do fato de que seria necessário ter uma previsão, ou pelo menos uma meta, para a inflação futura, é razoável considerar a taxa Selic, uma vez que ela busca uma aproximação com o nível de inflação que o governo pretende manter.

A segunda questão refere-se à abrangência dos fatos e fenômenos em que os efeitos da política pública incidem e que devem ser considerados como custos e benefícios dessa ação.



No trabalho, foram examinados relatórios do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)², onde foi visto que em uma das avaliações do CMAP, relativa ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), a estimação do retorno econômico considera a relação custo-benefício, sendo que o custo é contado apenas pelo ônus financeiro arcado pelo Estado para o subsídio da taxa de juros dos financiamentos concedidos. O benefício é dado pelo aumento da renda dos indivíduos beneficiados ao longo de certo período. Ou seja, nesse caso foram considerados apenas elementos vinculados diretamente à implementação da política.

Em outra avaliação do CMAP, voltada à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), pode-se extrair uma observação de que é importante avaliar os efeitos percebidos pelo segmento da sociedade sobre o qual recai o ônus do financiamento da política pública.

Já o exame de outras fontes de análise demonstra que há relevante interesse na linha de entendimento de que os custos e os benefícios de uma política pública precisam considerar efeitos em pilares estruturantes da economia do país. Foram examinados relatórios dos órgãos ou entidades listados a seguir:

- Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo 2020 – Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2021)³;
- Relatório do Banco Mundial de 2020, com análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil⁴;
- Relatório econômico de 2020 para o Brasil, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE⁵.

Extraem-se dos relatórios do TCU, da OCDE e do Banco Mundial constatações comuns como as seguintes:

- aumento acentuado da dívida pública em decorrência de operações de crédito extras para financiamento dos gastos extraordinários;
- o aumento na dívida pública compromete orçamentos futuros e comprime a margem para despesas discricionárias, especialmente investimentos.

2 <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/politicas-1>

3 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tribunal-entrega-ao-congresso-quarta-edicao-do-repp.htm>

4 Disponível em: <https://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-s%C3%ADntese>

5 Disponível em: <https://www.oecd.org/economy/retrato-economico-do-brasil/>



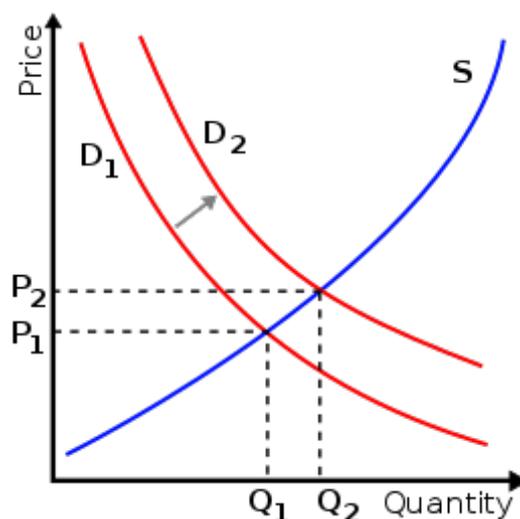
Esse cenário recomenda que uma política pública – especialmente a que imponha a venda de títulos do governo para obtenção de recursos financeiros para seu financiamento, e mais acentuadamente se essa despesa já extrapola os tetos e limites constitucionais e de responsabilidade fiscal – deve sofrer algum tipo de análise em relação ao seu efeito sobre a dívida pública; sobre o aumento da taxa de juros; sobre os custos advindos desse fato; sobre a redução de despesas discricionárias, especialmente os investimentos; sobre a redução do crescimento decorrente da redução de investimentos; e sobre a redução da arrecadação.

Voltando-se a atenção agora aos benefícios econômicos de políticas públicas, principalmente as de transferência direta de renda, podem ser citados os seguintes:

- aumento da demanda agregada, decorrente da injeção de recursos na economia e do aumento na renda, impactando positivamente o aumento da produção;
- aumento da arrecadação decorrente dessa parcela de aumento do consumo.

Conforme explica Mankiw (2020, p. 506 e 507), qualquer fator que aumente a demanda, por exemplo, um aumento de renda ou da quantidade de moeda em poder do público, desloca a curva de demanda para a direita, impondo tanto um aumento na quantidade demandada (via aumento do consumo), como um aumento no preço de equilíbrio com a curva de oferta. Na figura que se segue, é possível observar o deslocamento da curva de demanda para a direita (de D_1 para D_2), o que leva o preço de equilíbrio para cima, de P_1 para P_2 .

FIGURA 2. Equilíbrio entre oferta e demanda



Fonte: Wikipédia: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_da_oferta_e_da_procura

Nos casos de políticas de transferência direta de renda, um certo aumento de preços, ou inflação, deve ser percebido nos itens de consumo cuja demanda aumenta mais acentuadamente, que, aliás, são justamente os procurados pelas camadas mais pobres e beneficiárias da política pública. Para que o preço de equilíbrio não aumente, é necessário que a curva de oferta seja deslocada em igual medida, mediante ações para o aumento da produtividade.



3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: MODELO CONCEITUAL PROPOSTO

O núcleo do modelo a ser adotado para a avaliação econômica da política pública selecionada para o estudo de caso consiste na estimativa do retorno econômico, dado pelo seu valor presente líquido de um fluxo de caixa composto pelos custos e pelos benefícios financeiros percebidos pelo país e por toda a sociedade, em decorrência da implementação da política pública. O VPL representará o valor da diferença entre benefícios e custos, para toda a sociedade, medidos em termos financeiros ao longo de um período predefinido e trazidos para o momento inicial com uso de uma taxa de desconto.

Esse é um ponto de vista bastante simples e básico, típico de um investidor comum, o qual efetua gastos a título de investimento e tem a expectativa de receber recursos de volta, como retornos suficientes para cobrir os valores investidos e ainda proporcionar um lucro no mínimo igual ao de outras opções de mercado com o mesmo nível de risco. No caso da atuação estatal, esse investidor pode ser visto como o Governo Federal ou como a sociedade como um todo, cujos interesses gerais, em termos econômicos, devem estar representados na ação do governo.

Ainda em relação à avaliação de possíveis impactos negativos de uma política pública na saúde geral das finanças do governo e de sua capacidade de investir, a estimação do VPL é capaz de indicar um diagnóstico. Caso o VPL, ou o resultado financeiro geral, seja negativo, especialmente se considerados os recursos financiados com aumento da dívida pública, haverá um diagnóstico desfavorável à política pública nesse aspecto.

O retorno econômico-financeiro da política pública indica o seu grau de sustentabilidade econômica e financeira, pois, se for positivo (benefícios maiores do que custos), o governo e a sociedade garantirão novos recursos tanto para a cobertura dos custos realizados como para a continuidade da política. É importante ainda verificar se o retorno da política analisada está em nível razoável e comparável com o retorno de outras opções que poderiam ser adotadas para tratar o problema público.

Caso o retorno seja negativo, é necessário que se faça uma avaliação de mais longo prazo em confronto com os aspectos sociais, uma vez que se o governo prosseguir com uma política deficitária econômica e financeiramente, poderá atingir uma situação grave de descontrole da dívida pública e de seus juros, e ainda de falta de recursos, de inadimplência e de recessão na economia, causando danos sociais bem mais graves do que aqueles que pretendia combater com a política pública.

A taxa de desconto adotada foi a taxa Selic, considerando-se que essa taxa reflete o patamar de inflação que o governo persegue.

Os custos adotados para o cálculo do VPL devem incluir, naturalmente, os custos diretos, representados pelos valores desembolsados pelo governo na implementação da política.

O custo direto da política é dado pelos valores das transferências realizadas ao longo do tempo.



O custo da dívida pública decorrente da inflação já está considerado no cálculo do VPL, pois para a capitalização dos pagamentos do auxílio será utilizada a taxa Selic, a mesma que constitui os juros pagos pelo governo aos títulos da dívida pública. As variações da taxa Selic também abrangem o custo eventualmente percebido em decorrência de inflação, uma vez essa taxa é utilizada pelo Banco Central para controlar a inflação crescente.

Verifica-se também a possibilidade de o aumento do consumo produzir inflação, a qual tem sido respondida pelo governo com o aumento da taxa básica de juros. No entanto, esse custo está representado pelo efeito do aumento da taxa básica de juros (representado pela taxa Selic), efetuado pelo governo quando ele precisa emitir mais títulos públicos para financiar a política pública. Desse modo, esse custo financeiro pode ser contemplado com a utilização da taxa Selic como taxa de desconto no cálculo do VPL da política pública.

O período de avaliação dos efeitos (custos e benefícios) adotado aqui foi delimitado entre março de 2020 e outubro de 2021, considerando-se que o caso concreto a ser estudado, o pagamento do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19, foi iniciado nesse mês de março de 2020.

Com relação aos benefícios da política pública, foram adotados os efeitos na arrecadação do Governo Federal. Considera-se aqui, mais uma vez, um ponto de vista análogo ao de um investidor comum. Nesse caso, o governo efetua gastos a título de investimentos, e deve ter a expectativa de receber recursos de volta, como retornos. No caso da atuação governamental, a entrada de recursos pode ocorrer por meio de arrecadação tributária, por meio de financiamentos e venda de títulos públicos ou por meio de receitas de capital.

As receitas de capital, obtidas pela renda ou pela venda de participações do governo em empresas estatais, não serão aqui consideradas, por uma questão de simplificação e principalmente porque ocorrem em esfera distinta de atuação governamental e de análise.

No caso das receitas decorrentes da venda de títulos públicos, esse tipo de entrada de recursos no orçamento público não representa exatamente uma receita, já que esses valores terão que ser pagos pelo governo.

Resta então a análise dos efeitos da política pública sobre a arrecadação tributária do governo. Esse é o retorno que precisa ser avaliado, do ponto de vista do investidor e da sustentabilidade da política pública, até porque a dívida pública é paga com recursos arrecadados em tributos, principalmente.

De modo bastante simplificado, a primeira premissa que pode ser considerada é a de que a evolução da arrecadação do governo deve refletir os efeitos da política pública na economia, dentro dos quais fatores como renda, consumo, demanda e produto constituem elementos de base para a tributação. Em outras palavras, pode se dizer que uma política pública causa efeitos na economia em fatores como a renda disponível, o consumo, a demanda e a produção. E esses fatores, por sua vez, afetam a arrecadação tributária, pois constituem a base e os fatos geradores para a tributação.



Assim sendo, uma pesquisa que revele, de forma metodologicamente fundamentada, o efeito da política pública diretamente na arrecadação tributária do governo já pode fornecer uma ideia razoável de valores para a estimativa de retorno dessa política.

Primeiramente, a pesquisa deve verificar variações na arrecadação no período em que a política foi implementada. Em seguida, deve ser avaliado se há correlação estatística relevante entre essas variações na receita e a implementação da política, que, no caso, constitui a injeção de moeda na economia por meio de transferência direta de renda.

No caso de se verificar a correlação relevante entre variações na arrecadação tributária e a implementação da política pública, esse resultado já deve representar a soma dos efeitos positivos com os efeitos negativos da política pública. Assim, os valores correspondentes a essa variação podem ser levados para o cálculo do retorno econômico da política pública.

O estudo para obtenção de valores recuperados pelo governo via arrecadação poderia ser, naturalmente, aprofundado tanto teoricamente como analiticamente, com base em mais dados. No entanto, as limitações impostas ao presente trabalho, incluindo tempo, nível do curso (lato sensu), dificuldades de obtenção de dados e ainda a complexidade e conflitos entre correntes dentro das Ciências Econômicas, não recomendam e nem permitem caminhar por essa vertente neste momento.

Ante as condições acima mencionadas, considera-se que os dados mais disponíveis, referentes aos valores finais da arrecadação federal, já representam, de modo consolidado, a resultante geral de fatores que interferem na economia, independentemente de quais sejam. Desse modo, a obtenção da variação dos valores tributários arrecadados e de sua correlação estatística ao pagamento do auxílio emergencial constitui um método simplificado e empírico de se obter uma primeira avaliação do impacto da política pública nas finanças públicas.

Com base nesse modelo lógico, entende-se que os prováveis aumentos na arrecadação decorrentes de efeitos positivos da política pública, demonstrados por meio de correlação estatística, possuem fundamento lógico e ainda baseado na teoria econômica, podendo então serem legitimamente trazidos para a estimativa do retorno econômico-financeiro.

No caso da utilização da correlação estatística entre a evolução da arrecadação e os pagamentos do auxílio, poderiam alguns questionar se essa correlação representa, por si só, uma prova de causalidade. Quanto a essa questão, entende-se que há forte inviabilidade na demonstração adicional de causalidade, primeiramente pela impossibilidade real de consideração de um contrafactual (avaliação do cenário com a exclusão da variável que causa o efeito). No entanto, o exame de eventuais mudanças na evolução da arrecadação logo depois do início do pagamento do auxílio já supre em parte essa análise, de modo que esse exame será realizado.

De qualquer modo, apenas a título de ilustração, alguns fenômenos econômicos que poderiam ser estudados mais a fundo, os quais explicariam e indicariam resultados para a arrecadação federal em decorrência da implementação de uma política de transferência de renda são listados, brevemente, a seguir:



- efeitos no consumo: o consumo é dado, de forma básica, como uma função que possui uma parcela determinada mínima, e independente da renda, e outra parcela igual ao produto da renda por um coeficiente que representa a propensão marginal a consumir. Essa função deve ser objeto de estudos, principalmente para definição da parcela independente, ou consumo autônomo, e para avaliação da propensão marginal a consumir, a qual deve também variar conforme a renda;
- efeitos do aumento de renda na demanda agregada e desta no produto, que é considerado igual à renda, em um efeito interativo;
- efeitos do aumento da demanda e do produto-renda (no equilíbrio, demanda agregada é igual ao produto) sobre a demanda por moeda e sobre a taxa de juros, e efeitos de retorno da variação da taxa de juros sobre o produto, para busca do equilíbrio entre o mercado de bens e o mercado financeiro.

Conforme pode ser depreendido dos itens exemplificativos mencionados, a avaliação dos efeitos de uma política pública de transferência de renda sobre o produto e sobre a arrecadação pode percorrer um caminho complexo e mais longo, tanto em termos teóricos como em termos de obtenção de dados e coeficientes. No entanto, a doutrina econômica indica um comportamento esperado que leva ao aumento da arrecadação, caso os demais fatores ocorram dentro dos cenários prováveis. Por outro lado, uma eventual análise nessa linha, além dos óbices já mencionados, imputaria um viés preponderantemente econômico para o presente trabalho, e não aquele que se pretende, que é focado na política pública e em sua avaliação, em si, e na demonstração de que a avaliação de políticas públicas precisa possuir uma etapa voltada para a sustentabilidade econômico-financeira.

4. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO E ANÁLISE CRÍTICA

Basicamente, a política pública constituída pelo pagamento de auxílio emergencial foi definida na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, a qual tratou de estabelecer medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020⁶.

4.1 VALORES PAGOS NO ÂMBITO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

A tabela a seguir apresenta os valores pagos no âmbito do auxílio emergencial, com dados obtidos na página do Tesouro Transparente, acessada em 02/12/2021⁷.

6 Informações sobre o processo legislativo que resultou na referida Lei nº 13.982/2020 podem ser acessadas em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163972>

7 Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>



Tabela 1. Pagamentos realizados no âmbito do auxílio emergencial – valores em R\$ bilhão

| Ano | mês | Auxílio | BF | Total mensal | Acumulado | |
|----------|----------|-----------|------|--------------|-----------|--------|
| 2020 | março | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| | abril | 35,78 | 0,11 | 35,89 | 35,89 | |
| | maio | 41,08 | 0,15 | 41,23 | 77,12 | |
| | junho | 44,68 | 0,11 | 44,79 | 121,91 | |
| | julho | 45,88 | 0 | 45,88 | 167,79 | |
| | agosto | 45,33 | 0 | 45,33 | 213,12 | |
| | setembro | 24,19 | 0 | 24,19 | 237,31 | |
| | outubro | 21,04 | 0 | 21,04 | 258,35 | |
| | novembro | 17,80 | 0 | 17,8 | 276,15 | |
| | dezembro | 17,33 | 0 | 17,33 | 293,48 | |
| | 2021 | janeiro | 0,28 | 0 | 0,28 | 293,76 |
| | | fevereiro | 0,08 | 0 | 0,08 | 293,84 |
| março | | 0,33 | 0 | 0,33 | 294,17 | |
| abril | | 9,03 | 0 | 9,03 | 303,2 | |
| maio | | 8,92 | 0 | 8,92 | 312,12 | |
| junho | | 8,71 | 0 | 8,71 | 320,83 | |
| julho | | 8,48 | 0 | 8,48 | 329,31 | |
| agosto | | 8,47 | 0 | 8,47 | 337,78 | |
| setembro | | 8,16 | 0 | 8,16 | 345,94 | |
| outubro | | 8,03 | 1 | 9,03 | 354,97 | |

Fonte: página Tesouro Transparente (BRASIL, 2021d).

De acordo com dados do Tesouro Transparente, no exercício de 2020 foram utilizados R\$106 bilhões em recursos obtidos por meio de títulos do Tesouro Nacional, o que representa cerca de 36% do total pago. Já para 2021, foram utilizados R\$41,5 bilhões em recursos oriundos de títulos do Tesouro Nacional, o que corresponde a 69% do total pago nesse exercício.



4.2 TAXA DE DESCONTO PARA O VPL

Inicialmente, observa-se que a taxa Selic é estabelecida em reuniões periódicas do Copom e é dada por um valor anual, de modo que, para que seja realizado qualquer cálculo para capitalização de valores, deve ser obtida uma taxa efetiva equivalente para o período desejado. Assim, foi realizado o cálculo da taxa de desconto baseada na taxa Selic, em valores equivalentes mensais para o período de análise do retorno da política constituída pelo pagamento do auxílio emergencial.

Basicamente, conforme demonstrado na referida tabela, a partir da taxa Selic para cada período de vigência, foi obtida uma taxa diária equivalente, a qual foi aplicada ao número de dias úteis do período dentro de cada mês. Desse modo, foi obtida a taxa de juros equivalente para cada mês, para a capitalização dos valores dos custos e dos benefícios financeiros da política pública para estimativa do seu VPL e do seu retorno econômico-financeiro.

Tabela 2. Taxas de juros mensais equivalentes à taxa Selic

| mês/ano | Taxa mensal efetiva (%) | Taxa anual efetiva (%) |
|----------|-------------------------|------------------------|
| jan-2020 | 0,39 | 4,76 |
| fev-2020 | 0,29 | 3,49 |
| mar-2020 | 0,35 | 4,28 |
| abr-2020 | 0,29 | 3,60 |
| mai-2020 | 0,25 | 2,99 |
| jun-2020 | 0,20 | 2,44 |
| jul-2020 | 0,20 | 2,49 |
| ago-2020 | 0,17 | 2,05 |
| set-2020 | 0,17 | 2,02 |
| out-2020 | 0,17 | 2,02 |
| nov-2020 | 0,15 | 1,82 |
| dez-2020 | 0,17 | 2,11 |
| jan-2021 | 0,16 | 1,92 |
| fev-2021 | 0,16 | 1,92 |
| mar-2021 | 0,21 | 2,57 |
| abr-2021 | 0,22 | 2,64 |
| mai-2021 | 0,28 | 3,42 |
| jun-2021 | 0,33 | 4,06 |
| jul-2021 | 0,37 | 4,49 |
| ago-2021 | 0,44 | 5,41 |
| set-2021 | 0,45 | 5,58 |
| out-2021 | 0,50 | 6,14 |
| nov-2021 | 0,60 | 7,43 |
| dez-2021 | 0,75 | 9,36 |

Fonte: o autor, com base em dados obtidos em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>

4.3 BENEFÍCIOS ADVINDOS DA POLÍTICA PÚBLICA

No presente trabalho, é avaliado o grau de correlação entre o aumento da arrecadação e os pagamentos do auxílio emergencial. Uma vez demonstrado um fator de correlação relevante, são avaliados os valores mensais referentes à recuperação da arrecadação decorrente do pagamento do auxílio emergencial, para que esses valores sejam inseridos como benefícios financeiros na estimativa do retorno econômico-financeiro da política pública.

Para realizar a análise da correlação, é elaborado um quadro com a evolução dos pagamentos do auxílio versus a evolução da arrecadação, para que possa ser aplicada a metodologia estatística de cálculo do fator de correlação de Pearson. Para tanto, será utilizada a ferramenta disponível nas planilhas excel.

Na tabela que se segue são apresentados os valores referentes aos principais grupos de arrecadação tributária do Governo Federal, com dados obtidos na página da Receita Federal, acessada em 02/12/2021⁸.

Os dados extraídos referem-se ao período entre janeiro de 2019 e outubro de 2021. O ano de 2019 foi incluído para que se possa verificar o comportamento da arrecadação antes da pandemia de Covid-19 e as mudanças percebidas após o seu início, bem como a evolução após o início do pagamento do auxílio emergencial.

Tabela 3. Valores referentes aos principais grupos de arrecadação tributária do Governo Federal

| mês/ano | Imp. Renda | IPI Exceto IPI-Vinculado | I. Imp.e IPI-Vin. | Contrib.(*) | Receita Previd. | Total | Total Acumulado |
|-----------|------------|--------------------------|-------------------|-------------|-----------------|---------|-----------------|
| jan-2019 | 53.385 | 3.374 | 5.264 | 48.113 | 35.142 | 145.277 | 145.277 |
| fev-2019 | 31.440 | 2.886 | 4.533 | 35.281 | 33.729 | 107.869 | 253.145 |
| mar-2019 | 28.802 | 3.218 | 4.720 | 33.447 | 33.131 | 103.318 | 356.464 |
| abr-2019 | 43.316 | 3.184 | 5.025 | 37.163 | 33.987 | 122.674 | 479.138 |
| maio-2019 | 28.883 | 2.991 | 5.269 | 33.872 | 34.473 | 105.488 | 584.626 |
| jun-2019 | 34.173 | 3.177 | 4.643 | 34.056 | 35.667 | 111.715 | 696.341 |
| jul-2019 | 40.229 | 2.940 | 5.333 | 39.845 | 33.801 | 122.148 | 818.489 |
| ago-2019 | 32.745 | 2.975 | 5.437 | 36.544 | 34.339 | 112.040 | 930.529 |
| set-2019 | 28.341 | 3.167 | 5.551 | 33.977 | 34.009 | 105.045 | 1.035.574 |
| out-2019 | 36.948 | 3.174 | 6.129 | 38.403 | 35.159 | 119.813 | 1.155.387 |
| nov-2019 | 35.499 | 3.337 | 5.274 | 37.937 | 34.846 | 116.891 | 1.272.279 |

8 Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>



| mês/ano | Imp. Renda | IPI Exceto IPI-Vinculado | I. Imp.e IPI-Vin. | Contrib.(*) | Receita Previd. | Total | Total Acumulado |
|-----------|------------|--------------------------|-------------------|-------------|-----------------|---------|-----------------|
| dez-2019 | 40.037 | 3.292 | 4.904 | 34.804 | 56.002 | 139.040 | 1.411.318 |
| jan-2020 | 61.717 | 3.037 | 5.838 | 51.000 | 36.849 | 158.441 | 1.569.759 |
| fev-2020 | 29.835 | 2.828 | 4.768 | 33.417 | 35.353 | 106.202 | 1.675.960 |
| mar-2020 | 30.881 | 2.524 | 5.682 | 30.587 | 32.702 | 102.376 | 1.778.337 |
| abr-2020 | 35.702 | 2.154 | 4.719 | 23.992 | 23.283 | 89.851 | 1.868.188 |
| maio-2020 | 25.217 | 1.742 | 4.702 | 19.551 | 21.431 | 72.643 | 1.940.831 |
| jun-2020 | 34.450 | 2.159 | 4.338 | 18.807 | 22.201 | 81.955 | 2.022.786 |
| jul-2020 | 36.256 | 2.624 | 5.185 | 33.299 | 30.644 | 108.007 | 2.130.793 |
| ago-2020 | 30.196 | 3.279 | 5.325 | 40.877 | 40.010 | 119.687 | 2.250.480 |
| set-2020 | 32.144 | 3.625 | 6.051 | 37.048 | 34.250 | 113.119 | 2.363.599 |
| out-2020 | 42.924 | 3.775 | 6.699 | 47.669 | 42.019 | 143.085 | 2.506.685 |
| nov-2020 | 36.160 | 4.412 | 7.662 | 45.898 | 40.192 | 134.325 | 2.641.010 |
| dez-2020 | 43.048 | 4.141 | 6.938 | 39.575 | 58.058 | 151.760 | 2.792.769 |
| jan-2021 | 66.599 | 3.593 | 7.342 | 50.199 | 36.281 | 164.014 | 2.956.783 |
| fev-2021 | 35.476 | 3.455 | 7.115 | 34.464 | 35.925 | 116.435 | 3.073.218 |
| mar-2021 | 38.911 | 3.401 | 9.098 | 37.764 | 36.647 | 125.821 | 3.199.039 |
| abr-2021 | 48.101 | 3.282 | 7.582 | 39.914 | 35.289 | 134.168 | 3.333.207 |
| maio-2021 | 46.637 | 2.989 | 7.803 | 35.188 | 35.598 | 128.215 | 3.461.422 |
| jun-2021 | 42.583 | 3.386 | 6.885 | 34.755 | 35.909 | 123.518 | 3.584.940 |
| jul-2021 | 51.599 | 3.363 | 7.254 | 45.553 | 38.957 | 146.726 | 3.731.666 |
| ago-2021 | 40.612 | 3.484 | 7.574 | 41.371 | 38.937 | 131.978 | 3.863.644 |
| set-2021 | 40.156 | 4.003 | 8.046 | 40.766 | 40.738 | 133.709 | 3.997.353 |
| out-2021 | 53.980 | 3.788 | 8.063 | 46.026 | 39.735 | 151.592 | 4.148.945 |

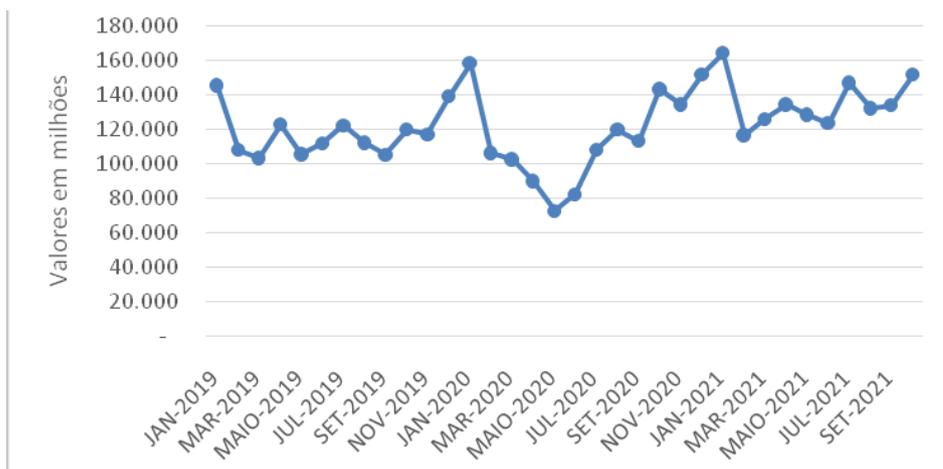
Fonte: Receita Federal (BRASIL, 2021c)

Observa-se que o grupo de contribuições é composto pelas seguintes receitas: Cofins, Pis/Pasep, CSLL e Cide. O grupo referente ao imposto de renda abrange pessoas físicas e pessoas jurídicas.

A análise pode ser iniciada pelo confronto entre os valores mensais do pagamento do auxílio emergencial e os valores mensais da arrecadação. Com base nos dados apresentados nas Tabelas 1 e 3, foram obtidos os gráficos apresentados a seguir.



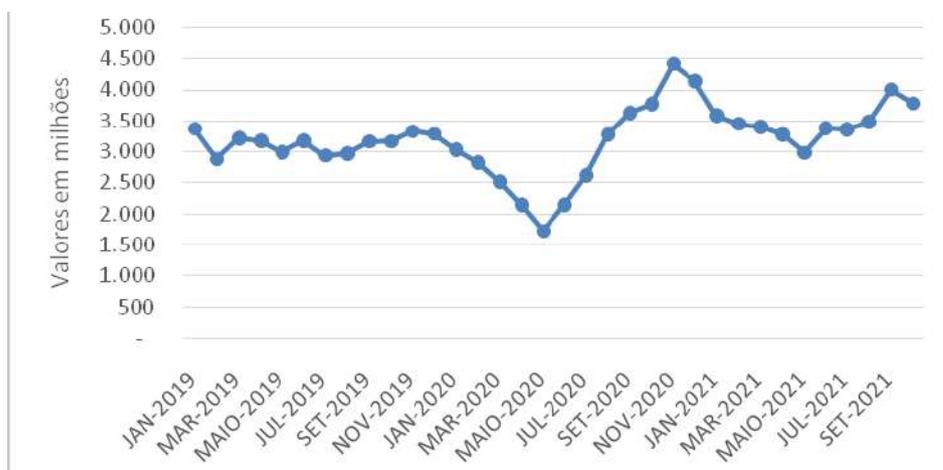
FIGURA 3. Arrecadação ampla



Fonte: o autor, com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

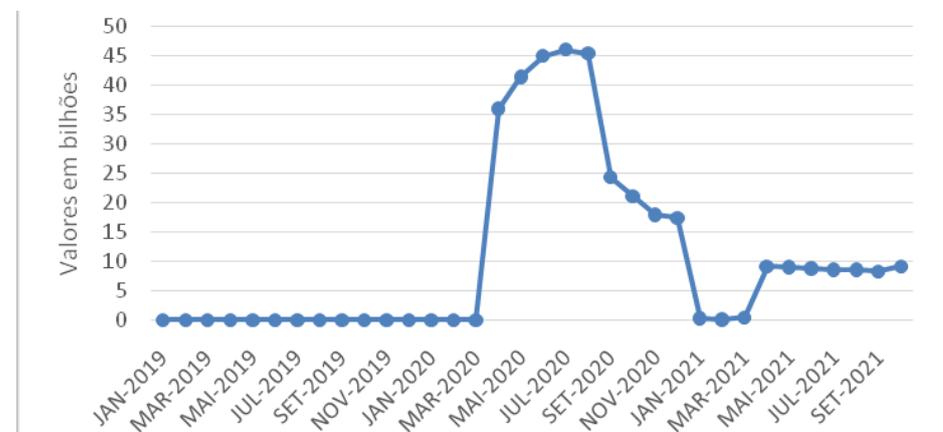
Obs.: a arrecadação compreende IR, IPI, II, Cofins, Pis/Pasep, CSLL, Cide e Receita Previdenciária.

FIGURA 4. Arrecadação do IPI



Fonte: o autor, com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

FIGURA 5. Pagamentos mensais do Auxílio Emergencial



Fonte: o autor, com dados do Tesouro Transparente (BRASIL, 2021d).



Verifica-se primeiramente que, no final de 2019, a arrecadação iniciou um movimento de queda e, em março de 2020, houve uma redução bastante acentuada em todos os grupos de receita. A queda na arrecadação decorreu da redução das atividades econômicas provocadas pela pandemia de Covid-19 e pelas medidas restritivas impostas pelos governos, conforme amplamente noticiado pelos órgãos de governo e pela imprensa, a exemplo de matéria veiculada no jornal O Globo em 23/06/2020⁹.

Contudo, entre maio e junho de 2020, ou seja, entre um e dois meses após o início do pagamento do auxílio emergencial, a arrecadação começou a reverter essa queda, conforme se pode observar em todos os quadros apresentados acima; em alguns, o movimento ascendente mostra-se bastante claro, como no caso do IPI.

Merece destaque, neste ponto, a defasagem de um a dois meses entre o momento em que a arrecadação inicia seu movimento de recuperação e o início do pagamento do auxílio emergencial, ocorrido em abril de 2020. Esse intervalo pode ser considerado normal e lógico, pois os beneficiários do programa levam algum tempo para gastar o dinheiro no consumo, e os comerciantes também levam um tempo para realizar a transferência dos valores tributários devidos ao governo. Desse modo, essa defasagem foi considerada na correção, conforme indicado nas linhas da Tabela 4.

Além disso, pode-se observar que os pagamentos do auxílio emergencial sofreram uma redução de cerca de 40% em setembro de 2020, nova redução em novembro de 2020, e em janeiro de 2021, quando os valores pagos ficaram quase nulos, somente voltando a aumentar em abril de 2021, mas a valores de 25% dos que foram registrados entre abril e agosto de 2020.

Ao se observar o comportamento da arrecadação, percebe-se que segue a mesma tendência do pagamento do auxílio emergencial. Em maio/junho de 2020 ambos experimentam acentuada recuperação, chegando a níveis superiores aos de antes da pandemia. Em seguida, um pouco antes do final do ano, o movimento ascendente se arrefece, coincidindo com a redução dos pagamentos. E, já no início de 2021, a arrecadação volta a cair acentuadamente, com a quase redução total dos pagamentos em janeiro. Porém, volta a se recuperar parcialmente em maio de 2021, justamente um pouco depois de os pagamentos do auxílio serem novamente aumentados.

O alinhamento observado na prática entre a evolução da arrecadação tributária e o pagamento do auxílio emergencial é explicado pela teoria econômica. De acordo com Blanchard (2011, p. 40), um aumento no consumo (no caso, causado por uma transferência direta de renda) produz um efeito em cascata e multiplicador na demanda agregada, desde que a economia não se encontre no pleno emprego, ou seja, que ainda haja fatores de produção ociosos e prontos para serem utilizados no aumento da produção, e desde que o governo não financie gastos adicionais com aumento de tributos, pois esses acabariam por retirar novamente recursos da economia, anulando o efeito do aumento de gastos.

9 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/06/23/arrecadacao-federal-cai-3292percent-em-maio-para-r-77415-bilhoes.ghtml>

A Tabela 4 apresenta os valores adotados para o cálculo da correlação, com base nos valores dados nas Tabelas 1 e 3. Os campos sombreados são aqueles para os quais a correlação foi calculada.

Tabela 4. Dados para correlação entre a arrecadação acumulada e os pagamentos acumulados do auxílio emergencial (valores em R\$ milhão)

| MÊS/ANO | Pagtos do auxílio emergencial acumulado X | Arrecadação acumulada- Média móvel Y | MÊS/ANO |
|-----------|---|--|-----------|
| | | 1.946.593 | maio-2020 |
| abr-2020 | 35.890 | 2.038.436 | jun-2020 |
| maio-2020 | 77.120 | 2.139.069 | jul-2020 |
| jun-2020 | 121.910 | 2.252.402 | ago-2020 |
| jul-2020 | 167.790 | 2.376.666 | set-2020 |
| ago-2020 | 213.120 | 2.508.230 | out-2020 |
| set-2020 | 237.310 | 2.650.164 | nov-2020 |
| out-2020 | 258.350 | 2.795.128 | dez-2020 |
| nov-2020 | 276.150 | 2.935.699 | jan-2021 |
| dez-2020 | 293.480 | 3.073.007 | fev-2021 |
| jan-2021 | 293.760 | 3.203.642 | mar-2021 |
| fev-2021 | 293.840 | 3.330.687 | abr-2021 |
| mar-2021 | 294.170 | 3.461.231 | maio-2021 |
| abr-2021 | 303.200 | 3.594.114 | jun-2021 |
| maio-2021 | 312.120 | 3.727.410 | jul-2021 |
| jun-2021 | 320.830 | 3.864.902 | ago-2021 |
| jul-2021 | 329.310 | 3.468.944 | set-2021 |
| ago-2021 | 337.780 | | out-2021 |
| set-2021 | 345.940 | | |
| out-2021 | 354.970 | | |

Fonte: o autor.

Com base nos dados da tabela, foram obtidos, com uso da planilha excel, o diagrama de dispersão, bem como o coeficiente de determinação R^2 e a equação de correlação. Segue, na figura, o gráfico com o resultado do cálculo da correlação.



FIGURA 6. Cálculo da correlação entre os pagamentos do Auxílio Emergencial e a arrecadação tributária federal ampla acumulada



Fonte: o autor.

Verifica-se que o coeficiente de determinação R^2 possui valor bastante alto, de 0,944 (o coeficiente varia entre 0 e 1; quanto maior, mais correlação existe entre as variáveis comparadas), o que respalda a tese de que há correlação entre os valores acumulados da arrecadação tributária ampla. No caso, esse resultado indica, estatisticamente, que a parcela de 94,4% do valor da variação da arrecadação acumulada é explicada pela variação dos pagamentos do auxílio emergencial.

Com base nesse resultado, pode-se estimar que 94% do aumento na arrecadação mensal a cada mês está associado ao pagamento do auxílio emergencial. Na tabela que se segue estão indicados esses valores, com base nos valores da arrecadação constantes na Tabela 3. Esses valores serão utilizados na estimativa do retorno econômico-financeiro da política pública. Serão considerados os períodos entre junho de 2020 e fevereiro de 2021 e entre junho de 2021 e agosto de 2021, levando-se em conta que os meses compreendidos correspondem aos meses em que houve pagamentos significativos do auxílio emergencial, com defasagem de dois meses para que esses valores começassem a impactar a arrecadação.

Tabela 5 . Valores mensais da arrecadação correlacionados com o pagamento do auxílio emergencial no período entre junho de 2020 e outubro de 2021 (valores em R\$ milhão)

| mês/ano | Arrecadação-média móvel | Valor mensal | Variação no valor mensal | Parcela de 94,4% associada ao auxílio emergencial |
|-----------|-------------------------|--------------|--------------------------|---|
| abr-2020 | 1.868.188 | | | |
| maio-2020 | 1.946.593 | 78.405 | | |
| jun-2020 | 2.038.436 | 91.844 | 13.439 | 12.686 |
| jul-2020 | 2.139.069 | 100.633 | 8.789 | 8.297 |
| ago-2020 | 2.252.402 | 113.333 | 12.701 | 11.990 |



| mês/ano | Arrecadação- média móvel | Valor mensal | Varição no valor mensal | Parcela de 94,4% associada ao auxílio emergencial |
|-----------|-----------------------------|--------------|----------------------------|---|
| set-2020 | 2.376.666 | 124.264 | 10.931 | 10.319 |
| out-2020 | 2.508.230 | 131.563 | 7.299 | 6.890 |
| nov-2020 | 2.650.164 | 141.934 | 10.371 | 9.790 |
| dez-2020 | 2.795.128 | 144.965 | 3.031 | 2.861 |
| jan-2021 | 2.935.699 | 140.570 | (4.394) | (4.148) |
| fev-2021 | 3.073.007 | 137.309 | (3.262) | (3.079) |
| mar-2021 | 3.203.642 | 130.635 | (6.674) | (6.300) |
| abr-2021 | 3.330.687 | 127.045 | (3.590) | (3.389) |
| maio-2021 | 3.461.231 | 130.544 | 3.499 | 3.303 |
| jun-2021 | 3.594.114 | 132.883 | 2.339 | 2.208 |
| jul-2021 | 3.727.410 | 133.296 | 413 | 390 |
| ago-2021 | 3.864.902 | 137.492 | 4.196 | 3.961 |

Fonte: o autor.

4.4 CÁLCULO DO VPL

De acordo com dados do Tesouro Transparente, no exercício de 2020 foram utilizados R\$106 bilhões em recursos obtidos por meio de títulos do Tesouro Nacional, o que representa cerca de 36% do total pago. Já para 2021, foram utilizados R\$41,5 bilhões em recursos oriundos de títulos do Tesouro Nacional, o que corresponde a 69% do total pago nesse exercício.

Serão, então, realizados dois cálculos de VPL: um considerando apenas a parcela dos pagamentos do auxílio financiadas com títulos da dívida pública; e outro com os valores totais dos pagamentos, para que se tenha uma ideia do custo de oportunidade total do empreendimento.

As tabelas apresentadas a seguir contêm a demonstração do cálculo do VPL, obtido por meio de planilha excel. A Tabela 6 contém os valores dos pagamentos do auxílio emergencial com o cômputo apenas da parcela financiada com títulos da dívida pública, e contém ainda os valores capitalizados para março de 2020 e seu total.

A Tabela 7 contém os valores dos pagamentos do auxílio emergencial computados no total, capitalizados para março de 2020 e seu total.

A Tabela 8 contém os valores das parcelas da arrecadação tributária do governo federal correlacionados com o pagamento do auxílio emergencial, capitalizados para março de 2020 e somados.



Tabela 6. Valores dos pagamentos do auxílio emergencial com o cômputo apenas da parcela financiada com títulos da dívida pública, capitalizados para março de 2020

| Período | mês/ano | Taxa mensal efetiva (%) (Tabela 2) | Fator de capitalização acumulado * | Pagamentos mensais do auxílio (R\$milhão) (Tabela 1) | Percentual financiado com títulos públicos | Parcela dos pagamentos financiada com títulos públicos | Valor capitalizado para março de 2020 ** |
|--------------|----------|------------------------------------|------------------------------------|--|--|--|--|
| | jan-2020 | 0,39 | | | | | |
| | fev-2020 | 0,29 | | | | | |
| | mar-2020 | 0,35 | | | | | |
| 1 | abr-2020 | 0,29 | 1,00294946 | 35.780 | 36% | 12.881 | 12.843 |
| 2 | mai-2020 | 0,25 | 1,00541147 | 41.080 | 36% | 14.789 | 14.709 |
| 3 | jun-2020 | 0,20 | 1,00743701 | 44.680 | 36% | 16.085 | 15.966 |
| 4 | jul-2020 | 0,20 | 1,00950140 | 45.880 | 36% | 16.517 | 16.361 |
| 5 | ago-2020 | 0,17 | 1,01121173 | 45.330 | 36% | 16.319 | 16.138 |
| 6 | set-2020 | 0,17 | 1,01289520 | 24.190 | 36% | 8.708 | 8.598 |
| 7 | out-2020 | 0,17 | 1,01458147 | 21.040 | 36% | 7.574 | 7.466 |
| 8 | nov-2020 | 0,15 | 1,01610957 | 17.800 | 36% | 6.408 | 6.306 |
| 9 | dez-2020 | 0,17 | 1,01788181 | 17.330 | 36% | 6.239 | 6.129 |
| 10 | jan-2021 | 0,16 | 1,01949563 | 280 | 69% | 193 | 190 |
| 11 | fev-2021 | 0,16 | 1,02111201 | 80 | 69% | 55 | 54 |
| 12 | mar-2021 | 0,21 | 1,02327382 | 330 | 69% | 228 | 223 |
| 13 | abr-2021 | 0,22 | 1,02549704 | 9.030 | 69% | 6.231 | 6.076 |
| 14 | mai-2021 | 0,28 | 1,02837497 | 8.920 | 69% | 6.155 | 5.985 |
| 15 | jun-2021 | 0,33 | 1,03179086 | 8.710 | 69% | 6.010 | 5.825 |
| 16 | jul-2021 | 0,37 | 1,03557694 | 8.480 | 69% | 5.851 | 5.650 |
| 17 | ago-2021 | 0,44 | 1,04013130 | 8.470 | 69% | 5.844 | 5.619 |
| 18 | set-2021 | 0,45 | 1,04484865 | 8.160 | | | |
| 19 | out-2021 | 0,50 | 1,05004620 | 8.030 | | | |
| 20 | nov-2021 | 0,60 | 1,05633529 | | | | |
| 21 | dez-2021 | 0,75 | 1,06423804 | | | | |
| Total | | | | | | | 134.137 |

Fonte: o autor, com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).

(*) Fator de capitalização acumulado calculado pelo produto dos $(1+i)$ de todos os meses compreendidos entre o período 1 e o período da linha, sendo “i” a taxa mensal efetiva de cada mês.

(**) Valor capitalizado calculado pela divisão do valor da parcela do mês dividido pelo fator de capitalização acumulado no mês.



Tabela 7. Valores dos pagamentos do auxílio emergencial computados no total, capitalizados para março de 2020

| Período | mês/ano | Taxa mensal efetiva (%) | Fator de capitalização acumulado | Pagamentos mensais do auxílio (R\$milhão) | Valor capitalizado para março de 2020 |
|---------|----------|-------------------------|----------------------------------|---|---------------------------------------|
| | jan-2020 | 0,39 | | | |
| | fev-2020 | 0,29 | | | |
| | mar-2020 | 0,35 | | | |
| 1 | abr-2020 | 0,29 | 1,00294946 | 35.780 | 35.675 |
| 2 | mai-2020 | 0,25 | 1,00541147 | 41.080 | 40.859 |
| 3 | jun-2020 | 0,20 | 1,00743701 | 44.680 | 44.350 |
| 4 | jul-2020 | 0,20 | 1,00950140 | 45.880 | 45.448 |
| 5 | ago-2020 | 0,17 | 1,01121173 | 45.330 | 44.827 |
| 6 | set-2020 | 0,17 | 1,01289520 | 24.190 | 23.882 |
| 7 | out-2020 | 0,17 | 1,01458147 | 21.040 | 20.738 |
| 8 | nov-2020 | 0,15 | 1,01610957 | 17.800 | 17.518 |
| 9 | dez-2020 | 0,17 | 1,01788181 | 17.330 | 17.026 |
| 10 | jan-2021 | 0,16 | 1,01949563 | 280 | 275 |
| 11 | fev-2021 | 0,16 | 1,02111201 | 80 | 78 |
| 12 | mar-2021 | 0,21 | 1,02327382 | 330 | 322 |
| 13 | abr-2021 | 0,22 | 1,02549704 | 9.030 | 8.805 |
| 14 | mai-2021 | 0,28 | 1,02837497 | 8.920 | 8.674 |
| 15 | jun-2021 | 0,33 | 1,03179086 | 8.710 | 8.442 |
| 16 | jul-2021 | 0,37 | 1,03557694 | 8.480 | 8.189 |
| 17 | ago-2021 | 0,44 | 1,04013130 | 8.470 | 8.143 |
| 18 | set-2021 | 0,45 | 1,04484865 | 8.160 | |
| 19 | out-2021 | 0,50 | 1,05004620 | 8.030 | |
| 20 | nov-2021 | 0,60 | 1,05633529 | | |
| 21 | dez-2021 | 0,75 | 1,06423804 | | |
| | | | | Total | 333.251 |

Fonte: o autor, com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).



Tabela 8. Valores das parcelas da arrecadação tributária do governo federal correlacionados com o pagamento do auxílio emergencial, capitalizados para março de 2020

| Período | mês/ano | Taxa mensal efetiva (%) | Fator de capitalização acumulado | Valores da arrecadação decorrentes do pagto do auxílio (R\$ milhão) | Valor capitalizado para março de 2020 |
|---------|----------|-------------------------|----------------------------------|---|---------------------------------------|
| | jan-2020 | 0,39 | | | |
| | fev-2020 | 0,29 | | | |
| | mar-2020 | 0,35 | | | |
| 1 | abr-2020 | 0,29 | 1,00294946 | | |
| 2 | mai-2020 | 0,25 | 1,00541147 | | |
| 3 | jun-2020 | 0,20 | 1,00743701 | 12.686 | 12.593 |
| 4 | jul-2020 | 0,20 | 1,00950140 | 8.297 | 8.219 |
| 5 | ago-2020 | 0,17 | 1,01121173 | 11.990 | 11.857 |
| 6 | set-2020 | 0,17 | 1,01289520 | 10.319 | 10.188 |
| 7 | out-2020 | 0,17 | 1,01458147 | 6.890 | 6.791 |
| 8 | nov-2020 | 0,15 | 1,01610957 | 9.790 | 9.635 |
| 9 | dez-2020 | 0,17 | 1,01788181 | 2.861 | 2.811 |
| 10 | jan-2021 | 0,16 | 1,01949563 | | - |
| 11 | fev-2021 | 0,16 | 1,02111201 | | - |
| 12 | mar-2021 | 0,21 | 1,02327382 | | - |
| 13 | abr-2021 | 0,22 | 1,02549704 | | - |
| 14 | mai-2021 | 0,28 | 1,02837497 | 3.303 | 3.211 |
| 15 | jun-2021 | 0,33 | 1,03179086 | 2.208 | 2.140 |
| 16 | jul-2021 | 0,37 | 1,03557694 | 390 | 376 |
| 17 | ago-2021 | 0,44 | 1,04013130 | 3.961 | 3.808 |
| 18 | set-2021 | 0,45 | 1,04484865 | | |
| 19 | out-2021 | 0,50 | 1,05004620 | | |
| 20 | nov-2021 | 0,60 | 1,05633529 | | |
| 21 | dez-2021 | 0,75 | 1,06423804 | | |
| | | | | Total | 71.629 |

Fonte: o autor, com dados da Receita Federal (BRASIL, 2021c).



Diante dos dados apresentados nas Tabelas 6, 7 e 8, as seguintes conclusões podem ser obtidas:

- a. o valor total das parcelas da arrecadação tributária do Governo Federal entre junho de 2020 e agosto de 2021 correlacionadas ao pagamento do auxílio emergencial, já capitalizadas para março de 2020 e somadas, é de R\$71,6 bilhões;
- b. o valor total das parcelas dos pagamentos do auxílio emergencial entre abril de 2020 e agosto de 2021, financiados com títulos da dívida pública, capitalizados para março de 2020 e somados, é de R\$134,1 bilhões;
- c. o valor das parcelas totais do pagamento do auxílio emergencial entre abril de 2020 e agosto de 2021, capitalizados para março de 2020, é de R\$333,3 bilhões.

A conclusão é de que o retorno financeiro para o Governo Federal, em termos de arrecadação tributária, que pode ser correlacionado ao pagamento do auxílio emergencial, é inferior ao custo constituído pelos pagamentos efetuados.

Em outras palavras, do ponto de vista econômico-financeiro, o pagamento do auxílio emergencial não foi capaz de gerar renda para o governo em nível suficiente para cobrir os custos diretos dessa política pública. Desse modo, embora tenha sido demonstrado que o pagamento do auxílio emergencial produziu um reaquecimento na economia e uma recuperação da arrecadação tributária, a continuidade dessa ação governamental não possui sustentabilidade econômico-financeira própria total e representa um custo adicional real para toda a sociedade, constituído pela diferença entre os valores pagos e as parcelas da arrecadação que podem ser correlacionadas ao efeito da política na economia como um todo.

Mesmo no caso de se considerar como custos diretos apenas a parcela desses pagamentos que foi financiada com títulos da dívida pública, ainda assim esse custo é cerca de R\$62,5 bilhões superior ao valor do retorno obtido, de modo que essa parte adicional da dívida deverá ser paga com as arrecadações futuras.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tanto os aspectos analisados no presente estudo como outros aos quais podem ser associados, conforme mencionado, estão em alinhamento com as metodologias gerais de avaliação de políticas públicas mais reconhecidas e aplicadas. A análise de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira pode e deve compor o quadro de avaliações *ex ante*, *in itinere* e *ex post* preconizadas pela doutrina e documentos referenciais técnicos. Podem ainda compor trabalhos com objetivos de monitoramento e de redesenho de políticas públicas. Enfim, os aspectos focados no presente estudo são perfeitamente abrangidos nos procedimentos recomendados em geral para avaliação de políticas públicas e para a garantia de sua eficiência e efetividade.



O foco do modelo ora utilizado, consistente em uma avaliação de retorno e de sustentabilidade econômico-financeira de uma política pública, bem como o resultado desfavorável encontrado para o caso do auxílio emergencial vão ao encontro das preocupações ilustradas com a responsabilidade fiscal, com a dívida pública e com a capacidade de o governo investir, as quais vêm sendo externadas em setores da academia, da imprensa especializada e de segmentos da sociedade.

Outra questão que merece análise é a que abrange a interação entre diferentes ações e políticas do governo, econômicas e de outras áreas. No caso analisado no presente estudo, por exemplo, foi visto que os valores dos pagamentos do auxílio emergencial foram superiores aos valores que o governo percebeu como aumento de sua arrecadação. Esse resultado acabou sendo agravado por uma política de aumento da taxa de juros básica, a taxa Selic, conforme demonstrado na Tabela 2, especialmente em 2021, numa tentativa de conter a inflação. E a taxa Selic é a taxa que remunera os títulos públicos, de modo que, quanto maior for, maiores serão o crescimento da dívida pública e a necessidade futura de recursos para cumprir esse compromisso, e menor será a disponibilidade de recursos para investimentos e novas despesas do governo.

A elevação da taxa básica de juros e a retirada de moeda da economia, mediante a venda de títulos pelo governo, compõem um método geral reconhecido como contração fiscal, especialmente voltado à contenção da inflação. No entanto, esse remédio é tanto mais eficaz quanto maior for o excesso de moeda e de demanda sobre a oferta. Conforme demonstrado por diversos autores, como Blanchard (2011, p. 86) e Mankiw (2020, p. 506), a teoria econômica estuda a relação entre o mercado financeiro, dado pela relação entre oferta e demanda por moeda e a taxa de juros, representado pela curva chamada LM (*liquidmoney*), e o mercado de bens, dado pela relação entre o produto e a renda com a taxa de juros, e representado pela curva chamada IS (*investments-savings*). Esse estudo consiste em um modelo indicado para a definição de uma taxa de juros que promova o equilíbrio nesses segmentos da economia.

Cabe destacar novamente que a análise aqui efetuada e seu resultado, com foco nos aspectos econômicos e financeiros da política pública, e não nos aspectos sociais, não deve ser, por si só, determinante para a rejeição de uma política pública, especialmente quando o público-alvo está em situação de grande vulnerabilidade.

No entanto, a análise do retorno econômico-financeiro é um elemento importante e até essencial a ser considerado na avaliação de ações e políticas públicas do governo, o qual precisa adotar outras medidas para compensar os déficits percebidos ou para viabilizar que políticas públicas em conjunto sejam sustentáveis, pelo menos no médio e no longo prazo, e ainda para que sejam criadas portas de saída para segmentos da sociedade em situação deficitária.

No tocante à atuação dos órgãos de controle, a consideração dessa visão é interessante, até para contribuir para a efetividade de suas avaliações. Ou seja, a adoção de uma política pública não necessariamente deve considerar apenas a avaliação de retorno e sustentabilidade econômico-financeira, mas esse aspecto deve ser tratado pelo menos no conjunto de ações do governo.



Por fim, considera-se que o objetivo geral do estudo foi alcançado, mediante a obtenção de um modelo capaz de estimar o retorno e a sustentabilidade econômico-financeira de uma política pública, com base em metodologias reconhecidas, e a sua aplicação concreta no estudo do caso real da política pública constituída pelo pagamento do auxílio emergencial entre 2020 e 2021 no âmbito da pandemia de Covid-19.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel; MEDEIROS, Mácio Bastos; SILVA, Paulo Henrique F. Da. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Editor Paulo Henrique Feijó da Silva, 2006.

ARAÚJO, Victor Leonardo de; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de. **A economia brasileira de Getúlio a Dilma – novas interpretações**. São Paulo: Hucitec Editora, 2021.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. São Paulo: Pearsom, 2009.

BRASIL. Banco Central do Brasil. c2021b. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>.

BRASIL. Receita Federal, c2021c. Disponível em:

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao>.

BRASIL. Tesouro Transparente. c2021d. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>.

BRASIL. Ipea - Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante**. Brasília: Ipea, 2018a.

BRASIL. Ipea - Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**. Brasília: Ipea, 2018b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. Brasília: TCU, 2020b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalizações em Políticas Públicas e Programas de Governo – 2020**: TCU, 2021.



BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014, Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>

BUGARIN, Karina. **Economia e Políticas Públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas**. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021.

DAMODARAN, Aswath. **Avaliação de Investimentos**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2018.

ENCINAS, Rafael. **Controle de Políticas Públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas**. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Anal. & Conj., Belo Horizonte, v. 1, nº 3, p. 115, set./dez. 1986.

FILGUEIRAS, Fernando. **Análise de políticas públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas**. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de Políticas Públicas**. Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas. Instituto Serzedelo Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021.

JUND, Sérgio. **AFO, Administração financeira e orçamentária**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MANKIW, N, Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Cengage, 2020.

MENEGUIM, Fernando B.; SAAB, Flavio. **Análise de impacto regulatório: perspectivas a partir da Lei de Liberdade Econômica**. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570015/TD271.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

OLIVEIRA NETTO, Alvim Antônio de. **Metodologia de Pesquisa Científica: guia prático para apresentação de trabalhos acadêmicos**. Florianópolis: Visual Books Editora, 2006.

PASSOS, Renata; SILVEIRA, Rafael. **Pesquisa aplicada a políticas públicas: Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas**. Instituto Serzedello Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021.

PETTER, Lafayte Josué. **Direito Econômico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

ROSS, Stephen; WESTERFIELD, Randolph W; JAFFE, Jeffrey E. **Administração Financeira**. São Paulo: Atlas, 2010.



SECCHI, Leonardo. **Fundamentos de políticas públicas:** Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas. Instituto Serzedello Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas – Conceitos, Esquemas e Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage, 2011.

SILVA, Denise do Nascimento. **Estatística e Políticas Públicas:** Curso de Especialização em Controle de Políticas Públicas. Instituto Serzedello Corrêa. Escola Superior do Tribunal de Contas da União, 2021.

WONNACOTT, Paul; WONNACOTT, Ronald; CRUSIUS, Yeda R; CRUSIUS, Carlos A. **Economia:** São Paulo: McGraw-]

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





ACCOUNTABILITY HORIZONTAL: EXERCÍCIO DA FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR PELA COMISSÃO COVID-19 DO CONGRESSO NACIONAL

Horizontal accountability: exercise of parliamentary oversight by the Covid-19 Commission of the National Congress

Ronaldo Quintanilha da Silva

Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados (Cefor/CD). Analista legislativo da CD, já foi auditor do TCU. Possui pós-graduação em orçamento público pelo ISC/TCU. E-mail: roquintanilha@gmail.com

Bruno Rosado de Angeli

Graduação em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Minas Gerais. É Analista Legislativo Técnica Legislativa da Câmara dos Deputados. E-mail: brunorang@gmail.com

RESUMO

O presente artigo examina o exercício da fiscalização parlamentar por intermédio da atuação da Comissão Mista do Congresso Nacional no acompanhamento das ações do Poder Executivo no enfrentamento à pandemia da Covid-19. A pesquisa é descritiva e emprega os métodos comparativo e observacional, com procedimentos de análise documental e qualitativa para mapear o funcionamento do colegiado. A análise demonstra a variedade dos temas abordados e a capacidade de integrar os diversos agentes políticos e instituições envolvidos nas ações, como a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União. Além disso, identifica-se que o auxílio emergencial, principal medida do Governo Federal, centraliza os esforços da comissão. Assim, o *accountability* horizontal exercido pelo Poder Legislativo apresenta-se como instrumento capaz de fortalecer a democracia, em especial por meio de audiências públicas.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Comissão CN-Covid-19; fiscalização parlamentar; TCU; coronavírus.

ABSTRACT

This article examines the exercise of parliamentary oversight, through the performance of the Joint Commission of the National Congress in monitoring the actions of the Executive Branch in the face of the Covid-19 pandemic. The research is descriptive and employs comparative and observational methods, with documental and qualitative analysis procedures to map the functioning of the collegiate. The analysis demonstrates the variety of topics covered and the ability to integrate the various political agents and institutions involved in the actions, such as the Federal Comptroller General and the Federal Audit Court. In addition, it is identified that emergency aid, the main measure of the federal government, centralizes the efforts of the Commission. Thus, the horizontal accountability exercised by the Legislative power presents itself as an instrument capable of strengthening democracy, especially through public hearings.

Keywords: Legislative Power; CN-Covid-19 Commission; parliamentary oversight; Brazilian Federal Court of Accounts; coronavirus.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo se atém à função de fiscalização do Poder Legislativo, a fim de examinar os trabalhos desenvolvidos pela Comissão Mista de acompanhamento das ações do Poder Executivo no combate à pandemia do coronavírus (Comissão Covid-19 do Congresso Nacional (CN), denominada Comissão CN-Covid-19), no período compreendido entre 20 de abril e 18 de dezembro de 2020.

O Brasil e o mundo passaram por um momento de absoluta excepcionalidade que exigiu a adoção de medidas emergenciais para o enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19), assemelhando-se às situações de desastres naturais, que sofrem grande pressão por maior gasto público para a reconstrução de estruturas e auxílio aos atingidos (SANTOS, 2015). No intuito de enfrentar a pandemia e seus reflexos, decidiu-se pela aplicação de mais de meio trilhão de reais; com isso, praticamente as ações dos órgãos em todas as esferas voltaram-se para o mesmo propósito, e grande parte dos servidores públicos foi direcionada para o combate ao coronavírus, em uma verdadeira guerra empreendida para salvar vidas.

Nesse contexto, o Parlamento brasileiro também participou de forma ativa, em consonância com suas funções típicas de legislar e fiscalizar. O propósito aqui é abordar essa segunda atividade, que consiste na verificação dos atos e decisões do Poder Executivo, conforme estabelecido nos arts. 49, X, e 70 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 2020a). Mais especificamente, serão considerados os trabalhos desenvolvidos pela Comissão CN-Covid-19, a partir de duas perspectivas: a primeira, de forma mais geral, apresenta o funcionamento da comissão estabelecido no seu plano de trabalho durante oito meses; e o segundo aspecto, mais particular, examina se o benefício do auxílio emergencial, principal medida adotada pelo Governo Federal durante a pandemia, esteve na pauta da comissão. Assim, é possível formular as seguintes perguntas: quais foram os temas e os instrumentos



escolhidos pela comissão para alcançar seus objetivos? E em que medida o auxílio emergencial, sendo o principal benefício social, foi considerado nos trabalhos da comissão?

Portanto, de acordo com o sistema constitucional e as normas legais, há responsabilidades atribuídas aos controles externo e interno. O Parlamento não deve se abster de exercer sua função típica de fiscalizar; pelo contrário, para que se alcance o máximo de efetividade, os órgãos de controle e o Congresso Nacional devem atuar de forma conjunta para corrigir desvios e aperfeiçoar os programas, colocando o interesse público em primeiro lugar.

O estudo sobre controle horizontal (*accountability*), promovido pelo Legislativo, justifica-se em razão de sua relevância para o aprimoramento das instituições. Ademais, Lemos e Power (2013) afirmam que a vasta literatura sobre instituições políticas gerou um número considerável de indicadores políticos capazes de auxiliar em estudo longitudinal sobre o controle legislativo. Sendo assim, o contexto brasileiro se mostra bastante atraente para a investigação do controle horizontal. Destaca-se, ainda, o estudo revisional promovido por Santos (2008) envolvendo mais de quarenta artigos, em que se caracterizou a contribuição no caso brasileiro de pesquisas sobre novos temas, a exemplo da *accountability* horizontal (ou mecanismos de checks and balances).

Este artigo constitui-se desta introdução e, na sequência, da abordagem do referencial teórico, especialmente do conceito de fiscalização parlamentar, seguida da metodologia empregada; depois, expõe-se o desenvolvimento da pesquisa, contendo os dados agregados e os exames realizados, e, por último, são apresentadas as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O Parlamento é o local para o debate, a crítica, a discussão e a fiscalização da ação governamental. Desse modo, a função específica da Assembleia representativa é vigiar e controlar o governo, lançar as luzes da publicidade sobre seus atos, compelir o governo à mais completa exposição e justificação de todos esses atos (MILL, 1964).

A CF/88 estabelece, em seu art. 44, que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e a essas Casas competem, precipuamente, a função legislativa e a de fiscalização. Sobre a fiscalização, O'Donnell (1998) explica que se espera que executivos fortes tenham uma atuação no sentido de anular os meios formais direcionados ao controle, assim, os parlamentares seriam tolhidos da tarefa de fiscalizar. Nessa linha, o cientista político continua a desenvolver seu raciocínio, demonstrando que, diante de um Poder Executivo robustecido, a ação de fiscalizar seria apequenada. Logo na abertura de seu artigo, o autor destaca, “meu interesse pelo que chamo de *accountability* horizontal surge de sua ausência” (O'DONNELL, 1998, p. 1). Nesse ponto, cabe observar que há, sim, atividade de fiscalização, mas ainda bem menor quando comparada à ação de elaborar leis (LEMOS, 2005; SILVA, 2020).

Além disso, em outro artigo, O'Donnell (2004), ao se referir aos poderes, explica que a eventual invasão de competência, ou seja, o transbordamento dos limites entre as funções



estatais mais elevadas, seria combatida pelo sistema de pesos e contrapesos, que merece uma classificação mais específica: “*accountability* horizontal de equilíbrio”. Tal relação, segundo o autor, vem sendo levada à regulação pelas constituições contemporâneas. Na mesma linha, ele elenca fragilidades como ações reativas e intermitentes, e dramáticas (conflitos dispendiosos e críticos), exemplificando esse último caso com os dois processos de *impeachment* vivenciados em nosso país. Ainda destaca a tendência de viés ideológico e partidário desses atores políticos, o que incentiva ainda mais os conflitos. Por fim, relembra que a especialidade das funções estatais pode prejudicar sua missão de vigiar outras atividades em razão da complexidade e da diversidade. Note-se que, quanto a este último ponto, o sistema brasileiro estabeleceu mecanismos de controle externo e interno, compostos por órgãos especializados e procedimentos específicos capazes de amenizar as restrições.

Quanto às ações reativas registradas por O’Donnell, foram corroboradas por pesquisa recente conduzida por Corrêa; Kawano e Baghdassarian (2022), que, ao analisarem a mesma Comissão sob os aspectos das teorias *fire-alarm* e *police-patrol*, propostas por McCubbins e Schwartz (1984), concluíram que a atuação do colegiado se guiou pela primeira. O alarme de incêndio (*fire-alarm*) é constituído por controles acionados a partir de eventos, e o patrulhamento de polícia (*police-patrol*) consiste em controles mais estruturantes e rotineiros. Portanto, predominaram os procedimentos reativos e intermitentes.

Um conceito mais amplo de *accountability* está caracterizado como o dever de cada gestor público fazer suas entregas com qualidade, utilizando os recursos de forma eficiente e considerando o interesse público, o cumprimento das obrigações legais e a busca pela eficácia e pela efetividade das políticas públicas. Então, ele está ligado à ideia de que o gestor tem o compromisso de demonstrar o resultado obtido em relação aos recursos arrecadados (SIU, 2011).

É comum entender *accountability* como a obrigação de prestar contas ao principal, logo, institui-se um processo no qual o agente demonstra a fiel execução das tarefas em prol dos objetivos estabelecidos pelo agente principal. É a chamada delegação, em que o agente deve prestar contas de sua atuação a quem lhe delegou a missão. Assim, essa cadeia de responsabilidades, agenciamento e delegação de poderes é inevitável em democracias modernas (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991; PRZEWORSKI, 2003). Desse modo, de forma geral, a *accountability* pressupõe a obrigação de governos e de autoridades eleitas responderem por seus atos e decisões políticas diretamente aos cidadãos ou por intermédio de instituições legitimadas. Então, enquanto o voto permite ao cidadão impor penalidade ou premiação ao governante, constituindo-se na ótica vertical, a perspectiva horizontal ocorre por atuação de órgãos capazes e autônomos, com competências previstas constitucionalmente para vigiar, monitorar, cobrar e fiscalizar.

O’Donnell (1998) conceitua *accountability* horizontal:

a existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes públicos ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O’DONNELL, 1998, p. 40, tradução nossa).



Ainda sobre a definição, vale destacar a capacidade dos cidadãos de expressarem suas preferências, de exercerem o controle sobre os governos e de responsabilizá-los; a relação de equilíbrio e controle entre os Poderes é essencial para determinar o arranjo democrático, entre as tantas possibilidades de combinar as características institucionais de um sistema político (LAPA, 2007). De acordo com Monteiro (2018, p. 44-45), a *accountability* é “a prestação de contas e a responsabilização dos burocratas junto ao Poder Legislativo como decorrência da delegação para a formulação e implementação de políticas públicas que lhes foi concedida”.

Observe-se que se o Parlamento restringisse a sua intervenção apenas à fase legislativa, isto é, a ocupar-se estritamente do papel de legislador, deixaria escapar uma importantíssima parcela do processo político. Como dito acima, a atuação na escolha dos representantes se traduz no controle vertical, quando são escolhidos os que devem gerir a “coisa pública” e, ao mesmo tempo, aqueles que devem acompanhar de perto essa administração. Por seu turno, esse controle horizontal é exercido pelas instituições e órgãos ao lado de grupos societários e, em um estágio mais alto, ao lado das próprias funções estatais ao cobrarem condutas e acertos de outros. Assim, ao se analisar o funcionamento da comissão externa, de fato se verifica a dinâmica do exercício do controle horizontal, pois a comissão recebe tal mister da própria função estatal.

Nesse contexto, a melhoria da execução da *accountability* horizontal incide positivamente sobre o exercício da *accountability* vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os autores. A *accountability* vertical, de responsabilidade dos eleitores, depende em vários sentidos do adequado funcionamento da primeira, cuja responsabilidade cabe aos representantes dos cidadãos (ANASTÁSIA; MELO, 2002; MOISÉS, 2011; MONTEIRO, 2018).

Centurione e Cadah (2011) discorrem sobre o desenho institucional das comissões parlamentares de inquérito (CPI), dividindo seu funcionamento em quatro etapas: a requisição, a instalação, o andamento e a conclusão, que também podem ser aplicadas à comissão externa. Além disso, há colegiados que encontram dificuldades logo na instalação da comissão e outros, no desenvolvimento dos trabalhos. Em razão de uma CPI possuir capacidades específicas, como quebra de sigilo, muitas vezes não existe apoio para sua instalação, e o Parlamento escolhe agir por meio de uma comissão externa. O alcance da efetividade e da contribuição para o fortalecimento da *accountability* horizontal depende de vários fatores e do desenrolar dessas quatro etapas.

Aliás, o exame do controle parlamentar deve considerar o sistema de governo. O sistema presidencialista praticado no Brasil possui, entre outras, a vantagem de maior *accountability* do Executivo, advinda do mandato fixo e dos poderes autônomos, somados à possibilidade de o cidadão poder responsabilizar o titular do Executivo, por intermédio da escolha pelas urnas. No presidencialismo, ficam mais claras as responsabilidades, pois se consegue separar as competências dos poderes e seus programas de governo. O controle no presidencialismo é mútuo, o Parlamento exerce sua função de controle parlamentar e é controlado (SHUGART; CAREY, 1992).



Vale ressaltar que os poderes não podem se sobrepor ou impor sua vontade de forma tirânica, uma vez que as atribuições de cada um devem ser preservadas por meio do sistema de freios e contrapesos. Os preceitos democráticos exigem condições para que os cidadãos expressem suas preferências e possam controlar e responsabilizar governos, e esse conjunto voltado à prestação de contas é o que se denomina *accountability* (PRZEWORSKI, 1996; BRESSER-PEREIRA, 1997; LAPA, 2007).

Durante o período da pandemia, o Congresso Nacional foi responsável por diversas medidas legislativas, a maioria iniciada pelos próprios parlamentares e as demais enviadas pelo Executivo. Entre as principais ações do governo, vale citar o auxílio emergencial, criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (BRASIL, 2020d); a Medida Provisória nº 936, de 2020, convertida na Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BRASIL, 2020e); a Medida Provisória nº 944, de 2020, convertida na Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, com a finalidade de pagamento de folha salarial de seus empregados (BRASIL, 2020f), e a Emenda Constitucional do “Orçamento de Guerra” (EC nº 106, de 2020) (BRASIL, 2020b).

Todavia, não cabe ao Parlamento apenas legislar, já que os eleitos representam os interesses dos cidadãos e das unidades da Federação e exercem o ofício de vigilância dos atos do Poder Executivo. De fato, segundo ensina José Afonso da Silva, o controle parlamentar é considerado seminal de todas as outras funções:

Em verdade, se formos buscar no recesso da história a explicação e os fundamentos do Poder Legislativo, poderíamos até dizer que todas as suas funções são funções de controle, porque ele se desenvolveu como órgão de representação destinado a controlar o poder do soberano (SILVA, 2010, p. 139).

A fiscalização estabelecida pela Constituição envolve o exercício do controle externo, cujo titular é o Congresso Nacional:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 2020a).

O modelo constitucional de divisão de poderes em relação ao sistema político não determina uma separação estanque, mas uma interdependência que permite a realização de funções atípicas e predominantes. A divisão de poderes não significa necessariamente conflito entre Executivo e Legislativo, todavia pressupõe condições de que esse último tenha capacidade de legislar com autonomia e de fiscalizar as ações do Executivo fora das situações-limite (MOISES, 2011).



O período em questão contou com vários exemplos de atuação dos órgãos de controle. Tanto o Tribunal de Contas da União (TCU) quanto a Controladoria-Geral da União (CGU) fiscalizaram a destinação dos recursos e dos bens públicos promovidos por decisões do Poder Executivo. E as instituições têm conduzido processos de fiscalização e auditorias, a fim de combater os desvios e a malversação de recursos públicos.

O desenho institucional desejado deve ser conformado para que haja um certo equilíbrio entre os poderes e as distribuições das suas competências. No interior dessa arquitetura e dos seus princípios normativos, é imprescindível que exista a atuação recíproca dos poderes constituídos, e é no exercício do controle que se deve frear os ímpetos e os excessos que porventura cometam os governantes. Por consequência, ao se desdobrarem as funções dos poderes em Poder Executivo e Poder Legislativo, nota-se a relevância do controle entre os poderes para que exista o equilíbrio no exercício das atribuições de cada um (BRUNA; VICTORINO, 2017).

Portanto, o controle parlamentar consiste na verificação dos atos emanados pelo Poder Executivo, e tal exercício se dá de várias maneiras previstas na Constituição e nas leis. A criação de uma comissão específica, cuja missão é acompanhar a gestão pública dos recursos envolvidos no combate à pandemia, é uma demonstração de que o Legislativo busca cumprir com seu desígnio de fiscalizar.

Na sequência, expõe-se o caráter metodológico empregado na pesquisa.

3. METODOLOGIA

Com o intuito de procurar as respostas às questões formuladas: “Quais foram os temas e instrumentos escolhidos pela comissão para alcançar seus objetivos? E em que medida o auxílio emergencial, principal benefício social, foi considerado nos trabalhos da comissão?”, pretendeu-se investigar o funcionamento da comissão de forma mais ampla e examinar se de fato o benefício do auxílio emergencial foi o principal objeto das reuniões e medidas adotadas pelo colegiado.

A partir de Gil (2012), adotaram-se métodos e técnicas de investigação combinados: comparativo e observacional. A comparação ocorreu entre as variáveis acumulativas definidas: Objetivo (instrumento), Tema e Autores. Já a observação foi realizada durante as reuniões e após a realização dos eventos, pois todos os dados estão disponíveis no site do Senado. O ambiente possui espaço específico destinado para a comissão, contendo todos os atos exarados, inclusive atas, proposições e ofícios.

Para tanto, utilizou-se da pesquisa classificada como descritiva, já que se apresentam as características da comissão e se estabelecem as relações entre as variáveis. Primeiramente, realizaram-se os levantamentos bibliográficos acerca do tema. Depois, extraíram-se os documentos do site do Senado Federal, inclusive as proposições legislativas, os relatórios e as notas taquigráficas das reuniões, que compuseram planilhas de dados capazes de permitir a comparação e a observação. A fase seguinte envolveu a análise qualitativa das informações,



para identificação do objetivo de cada proposição legislativa, do campo temático, do(a) participante (convidado(a) das audiências públicas) e das referências ao auxílio emergencial (se houve abordagem do assunto). Demonstrou-se, dessa forma, o desenvolvimento das atividades da Comissão Mista, identificando-se, entre outros, o tema, os convidados e seus propósitos.

A seguir, adentra-se no processo de criação da Comissão Mista e em seu funcionamento.

4. A COMISSÃO CN-COVID-19

O Congresso Nacional e suas Casas são compostos de comissões permanentes e temporárias, de acordo com o art. 58 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020a). Na sequência, o referido documento elenca as atribuições desses colegiados menores: órgãos técnicos, com a finalidade de discutir e votar propostas de lei relacionadas à sua temática, realizar audiências públicas com a sociedade civil e avaliar os programas e projetos do Poder Executivo. Desse modo, por intermédio da delegação *interna corporis*, as funções de fiscalizar, vigiar, monitorar, acompanhar e buscar o máximo de informações cabem também às comissões e, no período de calamidade pública, tal mister foi exercido por uma das poucas comissões em funcionamento¹ em 2020.

Nesta seção, há cinco subseções, a saber: 4.1) abordagem da classificação da comissão em mista e temporária; 4.2) detalhamento do funcionamento dos trabalhos; 4.3) apresentação das respostas ao questionamento acerca dos objetivos e temas debatidos; 4.4) exposição das reuniões realizadas, principal instrumento adotado pelo colegiado; 4.5) exame do auxílio emergencial e, portanto, da questão formulada sobre o fato de esse benefício ocupar ou não a pauta da comissão.

4.1 CLASSIFICAÇÃO DA COMISSÃO: MISTA E TEMPORÁRIA

Em Casseb (2008), há extensa lista de classificações que envolvem as comissões. Aplica-se ao caso em pauta a duração e a composição. Quanto à duração, as comissões podem ser permanentes, ou seja, sem prazo fixo de duração, ou temporárias, com prazo determinado de duração, podendo se estender, no máximo, por uma legislatura². Em outra divisão, quanto à composição: podem ser unicamerais, formadas por membros de uma única Casa, ou mista, quando possui integrantes da Câmara e do Senado. Neste caso, trata-se de uma comissão mista e temporária, criada de forma excepcional por Decreto Legislativo; sendo assim, não consta nominalmente no Regimento nem em ato interno de criação.

1 Em razão da pandemia do novo coronavírus, apenas os plenários da Câmara e do Senado e poucas comissões funcionaram durante 2020, por exemplo, a Comissão Mista da Reforma Tributária. Já em 2021, as atividades foram retomadas gradativamente.

2 A legislatura é o período de quatro anos, que se inicia em 1º de fevereiro, quando ocorre a posse dos parlamentares eleitos no ano anterior, até 31 de janeiro, que antecede a posse dos novos eleitos. Por exemplo, a 56ª Legislatura iniciou-se em 1º de fevereiro de 2019 e encerra-se em 31 de janeiro de 2023.



A comissão se encontra na estrutura do Congresso Nacional. Isso mesmo. Não pertence à Câmara nem ao Senado, e é composta por seis deputados e seis senadores, e igual por número de suplentes. Comparando-a com outros colegiados, pode-se afirmar que é uma das menores: por exemplo, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara possui mais de cem membros titulares e suplentes; já a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado conta com mais de cinquenta integrantes, enquanto a Comissão CN-Covid-19 possui vinte e quatro membros no total.

Quanto ao regimento, ele se dá primeiramente pelo Regimento Comum; quando existirem lacunas, aplicam-se, na ordem, o Regimento Interno do Senado Federal e o da Câmara dos Deputados. O interessante é que o Regimento Comum não estabelece detalhamento sobre o funcionamento das comissões mistas, cabendo, portanto, aos regimentos das Casas solucionar eventuais dúvidas.

A partir da constatação da pandemia, os parlamentos espalhados pelo mundo resolveram interromper seus trabalhos, mas esse fato não ocorreu no Brasil. O Parlamento Brasileiro demonstrou um poder de reação inédito ao ser o primeiro a implantar um sistema de deliberação remoto, o qual permitiu a aprovação do decreto que reconheceu o estado de calamidade, de forma remota pelo Senado, sendo até elogiado pela União Interparlamentar (IPU).

A instituição, que reúne parlamentos de várias partes do mundo, publicou, em seu perfil no Twitter, elogio à sessão virtual do Senado que aprovou o Projeto de Decreto Legislativo nº 88, de 2020, que declara estado de calamidade pública no país. Segundo a instituição, uma situação inédita e inovadora no mundo. Cumpre destacar os termos da publicação da IPU: *“How do parliaments function in a time of the pandemic? How do they pass emergency legislation, approve budget and continue to scrutinise the actions of government?”* (IPU, 2020).

Impende salientar que estão listadas na publicação as duas funções típicas do Parlamento: legislar e fiscalizar as ações do governo. O Senado e a Câmara implantaram sistema remoto de deliberação³ para viabilizar o funcionamento durante a pandemia do coronavírus e instituíram a Comissão Mista.

4.2 O FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO

Em virtude da pandemia da Covid-19 e da conseqüente necessidade de ajustes nos gastos públicos para enfrentar a situação, o Governo Federal solicitou ao Congresso Nacional a aprovação do reconhecimento do estado de calamidade pública no país. Dessa forma, no dia 18 de março de 2020, foi encaminhada ao Congresso Nacional a Mensagem nº 93, do presidente da República, que foi transformada no Decreto nº 6, de 2020, publicado dois dias depois, que reconhecia a ocorrência do estado de calamidade. Na prática, o Decreto autoriza

3 Os sistemas remotos permitem a deliberação de proposições a distância. A Câmara aprovou a Resolução nº 14, de 2020 (BRASIL, 2020i), e, na seqüência, o Ato da Mesa 123, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020h). O Senado aprovou o Ato da Mesa do Senado Federal nº 7, de 17 de março de 2020 (BRASIL, 2020m). As Casas já aprovaram alteração na Constituição por meio desses sistemas, a exemplo da EC 106 e da 107, ambas de 2020.



o aumento dos gastos públicos e o não cumprimento da meta fiscal prevista para o exercício de 2020, bem como, em seu art. 2º, traz:

Art. 2º Fica constituída Comissão Mista no âmbito do Congresso Nacional, composta por 6 (seis) deputados e 6 (seis) senadores, com igual número de suplentes, com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19) (BRASIL, 2020c).

Assim, foi criada a Comissão Mista, no âmbito do Congresso Nacional, destinada a acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus. Ademais, o § 2º do Decreto informa que a comissão realizará reunião mensal com o Ministério da Economia e, a cada dois meses, ele deverá apresentar à comissão relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira (BRASIL, 2020c).

Nesse contexto, à comissão cabe realizar audiências públicas com autoridades e especialistas das mais diversas áreas relacionadas às ações de enfrentamento à pandemia, atuando com foco na busca de informações confiáveis e transparentes sobre a crise.

Em seu plano de trabalho, o relator da Comissão Mista, o deputado Francisco Júnior (PSD/GO), informou que o critério utilizado para a escolha das autoridades e dos técnicos foi o envolvimento direto das autoridades e profissionais nos esforços de mitigação dos efeitos da crise. Também foram incluídas ex-autoridades com vivência em ações de mitigação de crises econômicas, que poderão compartilhar suas experiências e possíveis pontos de atenção, além de representantes de organismos internacionais que poderão compartilhar uma visão abrangente sobre o assunto (BRASIL, 2020l).

A comissão ainda desfrutou do apoio dos órgãos de controle, essenciais nessa função fiscalizatória, e do assessoramento das consultorias legislativas de ambas as Casas. Em 20 de abril, foi aprovado o Requerimento nº 1, de 2020, que solicitava a disponibilização de dois técnicos do TCU e dois técnicos da CGU, a fim de acompanhar os trabalhos daquele colegiado.

Como entrega da comissão, além da fiscalização e do acompanhamento constante da situação, com informes periódicos para aumentar a transparência, foi elaborado um relatório final deliberado pelos membros da comissão, com vistas a documentar a atuação do Poder Executivo no combate à pandemia, em especial no que se referia aos aspectos orçamentários e financeiros das medidas executadas.

Quanto aos números produzidos pela Comissão CN-Covid-19, desde a sua instalação em 20 de abril até dezembro de 2020, o colegiado se reuniu 44 vezes, permitindo a aplicação dos procedimentos desta pesquisa.



4.3 PROPOSTAS APRESENTADAS PELA COMISSÃO

Foram apresentados 81 requerimentos pelos integrantes da comissão, dos quais 77 foram aprovados, dois retirados pelo autor e dois não apreciados. Dessa forma, a comissão demonstra um trabalho sem embates, em relação às proposições, que, em regra, são aprovadas.

A Tabela 1 apresenta os objetivos dos requerimentos, ou seja, qual o instrumento de fiscalização preferido pelos integrantes da comissão. Os requerimentos de audiência listam o tema e os convidados para participarem de uma audiência virtual, em que os integrantes da comissão podem realizar perguntas, assim como, pela internet, o cidadão envia seus questionamentos. Havia requerimento cujo teor era de convocação, ou seja, mais “constrangedor”, porque o ministro convocado deve comparecer ao colegiado, sob pena de crime de responsabilidade, nos termos do art. 50 da CF/88 (BRASIL, 2020a).

Assim, dos 16 requerimentos de convocação, 12 foram convertidos em convite, uma espécie de “cortesia”, o qual, depois de aprovado, se transforma em requerimento de audiência. Já os requerimentos de informação buscam mais dados e o saneamento de dúvidas em relação à matéria. Ainda foram apresentados requerimentos administrativos e uma indicação. Há apenas três solicitações ao TCU, uma propondo auditoria nas ações vinculadas ao Distrito Federal, outra que requer o compartilhamento do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 do Tribunal⁴ e a última, que questiona gasto específico sob responsabilidade de um município do Rio de Janeiro.

A comissão possui capacidade de servir como órgão de integração, pois abre canais de comunicação com diversos setores da sociedade e da Administração Pública. Não obstante a relevância de os atores políticos estarem participando, caberiam ainda encontros técnicos e aumento do número de acionamentos dos órgãos de controle.

Tabela 1. Requerimentos da Comissão CN-Covid-19

| Objetivo | Quantidade |
|---------------------|------------|
| Audiências | 42 |
| Convocações | 16 |
| Informações | 14 |
| Administrativos | 5 |
| Solicitações ao TCU | 3 |
| Indicações | 1 |
| Total | 81 |

Fonte: os autores, com base em dados obtidos a partir do site do Senado Federal.

4 O plano previa a forma de atuação do TCU durante a pandemia do coronavírus. A aprovação ocorreu em sessão plenária do Tribunal em 8 de abril de 2020.



Considerando-se os requerimentos de audiências e convocação, percebe-se que 70% dos trabalhos são realizados por intermédio de audiências públicas, principal mecanismo de atuação dos colegiados. Além disso, como pode ser observado na Tabela 2, dos 81 requerimentos, 29 foram apresentados por 7 deputados, enquanto os outros 52 requerimentos foram apresentados por 8 senadores. Com isso, nem todos os parlamentares apresentaram requerimentos, e nota-se que dois deputados (Reginaldo Lopes e João Campos) e dois senadores (Confúcio Moura e Esperidião Amin) somam 50 requerimentos (61%). A alta concentração em poucos parlamentares pode ser explicada pelo maior envolvimento com os temas ou pela postura de fiscalização mais atuante; em alguns casos, o parlamentar não compõe a base governista.

Tabela 2. Quantidade de requerimentos por parlamentar

| Deputados | Quantidade | Senadores | Quantidade |
|----------------------------|------------|--------------------------|------------|
| Dep. Reginaldo Lopes | 12 | Sen. Confúcio Moura | 14 |
| Dep. João Campos | 11 | Sen. Esperidião Amin | 13 |
| Dep. Felício Laterça | 2 | Sen. Randolfe Rodrigues | 11 |
| Dep. João H. Campos | 1 | Sen. Eliziane Gama | 6 |
| Dep. Gustinho Ribeiro | 1 | Sen. Wellington Fagundes | 3 |
| Dep. Francisco Jr. | 1 | Sen. Vanderlan Cardoso | 2 |
| Dep. Mauro Benevides Filho | 1 | Sen. Izalci Lucas | 2 |
| | | Sen. Rogério Carvalho | 1 |
| Total | 29 | | 52 |

Fonte: os autores, com base em dados obtidos a partir do site do Senado Federal.

A comissão abordou uma diversidade de temas; parte deles está listada na Tabela 3, onde se percebe a dispersão. A concentração compreensível está em Economia e Saúde, com 32 requerimentos, ou seja, cerca de 40%. É preciso mencionar que foram apresentados requerimentos que tratavam de Educação, Ciência, Relações Exteriores, Justiça e outros assuntos, confirmando que a pandemia surtiu reflexos em todos os setores da sociedade. Identificaram-se 5 requerimentos com a finalidade de “controle” das atividades desenvolvidas. Vale ressaltar que se trata de proposições que apresentam o objetivo principal a ser debatido, nada impede que, no decorrer das audiências, surjam outras questões acessórias.

Tabela 3. Temas-objeto de debates na Comissão CN-Covid-19

| Objetivo | Quantidade |
|----------|------------|
| Economia | 18 |
| Saúde | 14 |



| Objetivo | Quantidade |
|---------------------|------------|
| Educação | 6 |
| Bancos | 4 |
| Ciência | 6 |
| Controle | 5 |
| Cidadania | 2 |
| Indígenas | 2 |
| Justiça | 2 |
| Relações Exteriores | 2 |
| Trabalho | 2 |
| Defesa | 1 |
| Infraestrutura | 1 |
| Meio Ambiente | 1 |
| Turismo | 1 |
| Energia | 1 |
| Outros | 13 |
| Total | 81 |

Fonte: os autores, com base em dados obtidos a partir do site do Senado Federal.

Destaca-se, ainda, a característica da comissão de ser um órgão transversal e multidisciplinar, ao ter condições de reunir vários agentes políticos em tempo razoável e interpelá-los sobre as providências adotadas. Como se percebe, há requerimentos solicitando a presença de secretários de estado e municipal, presidentes de bancos, presidentes de institutos, entre outros, em consonância com o plano de trabalho, que estipula o funcionamento como ponto focal, tanto para o Congresso Nacional quanto para a sociedade na busca por informações confiáveis e transparentes sobre a crise da Covid-19 (BRASIL, 2020).

O funcionamento também sofreu com impactos de eventos ocorridos, como a proposta de convocação do ministro do Meio Ambiente, em razão de sua fala em uma reunião presidencial que repercutiu nos meios de comunicação. Apesar de citar o período da pandemia, o objetivo exposto nesse requerimento não estaria relacionado estritamente aos propósitos do plano de trabalho. Os impulsionamentos por fatores exógenos e que não estariam no âmbito de uma fiscalização mais estruturante foram classificados como controles do tipo *fire-alarm* (alarme de incêndio), mencionados no Referencial teórico.

4.4 REUNIÕES REALIZADAS PELA COMISSÃO

Trata-se de audiências públicas, as quais carregam os propósitos de vigiar, controlar, monitorar, cobrar explicações, verificar, exigir prestações de contas, entre outros (SILVA, 2020). Com efeito, promovem a divulgação de informações e a participação do cidadão,



ou seja, o denominado controle social (LYRIO; LUNKES; TALIANI, 2019). Aliás, o plano de trabalho (inicial) impunha extensa agenda de 31 reuniões até 27 de agosto de 2020 (que se estendeu até o final de outubro daquele ano), cabendo aqui lembrar que a presença do ministro da Economia já estava estabelecida no próprio normativo de criação. Algumas dessas reuniões estavam organizadas para ocorrer com a presença de mais de uma autoridade, mas foram desmembradas, por isso foi preciso reorganizar o cronograma para as audiências virtuais. A comissão realizou 44 reuniões, sendo as duas primeiras de instalação e organização do funcionamento. As demais, ocorridas na sequência, deliberaram sobre as proposições e promoveram as audiências públicas. Os principais atores políticos e agentes de decisão estiveram presentes de forma remota na comissão. A título de exemplo, pode-se mencionar: ministros da Saúde, Economia, Cidadania, Casa-Civil, Controladoria-Geral da União e presidente do TCU, além dos governadores do Amapá, do Espírito Santo e do Mato Grosso, de presidentes de bancos, de Federações etc.

Segundo o sistema de controle em vigor, a comissão não possui poder sancionador, diferentemente do TCU, que, em certos casos, impõe multas e penalidades, no âmbito de um processo legal, em que são garantidos a ampla defesa e o contraditório. O Parlamento, em sua competência de controle político, abre espaço para a interlocução no interior da Administração Pública e com a sociedade, por exemplo, ao promover a participação do cidadão, que pode enviar sua pergunta e assistir às audiências. No decorrer dos trabalhos, é possível comparar as diretrizes estabelecidas em normativos e as decisões apresentadas pelas autoridades, servindo de mecanismo de ajustes e melhorias da política pública.

A título de exemplo, em 25 de junho de 2020, o deputado Francisco Jr. apresentou uma pergunta ao ministro da CGU, nos seguintes termos:

Ministro, mesmo antes da pandemia, a CGU já acompanhava vários casos de fraudes em licitações. Com a pandemia e com todo o conjunto normativo editado – PEC do Orçamento de Guerra, MP 966, PLP 39 etc. –, que levaram a uma maior liberdade de contratação para o enfrentamento dessa crise sanitária, observamos o aumento das possibilidades de desvios de recursos públicos. A imprensa noticia diversos casos de superfaturamento na compra de respiradores e testes diagnósticos, por exemplo. Nesse contexto, eu pergunto: como tem sido a atuação da Controladoria-Geral da União para reduzir as possibilidades de fraudes? (BRASIL, 2020k).

O ministro da CGU respondeu:

Eu quero fazer uma observação, que é a seguinte: as fraudes já acontecem no Brasil mesmo sem a situação de emergência. O nosso histórico em situações de emergência também é muito ruim, como com os desabamentos, que são anuais, aquelas tragédias que acontecem em Petrópolis, em Teresópolis, e a nossa experiência de fiscalização lá. Quando há situação de calamidade, ela sempre demonstra uma continuidade das fraudes e às vezes um incremento. E era isso o que, infelizmente, já se previa para este momento de pandemia (BRASIL, 2020k).



Nos dois pequenos extratos retirados das notas taquigráficas da reunião (BRASIL, 2020k), as quais se encontram na íntegra disponíveis na internet, constata-se a atuação parlamentar de verificação, com o Chefe do Órgão Máximo de Controle Interno do Poder Executivo Federal, das providências adotadas. Ao mesmo tempo, em sua resposta, o ministro confirma a existência de mais uma vertente a ser considerada, além do alto volume de recursos públicos envolvidos: o premente risco, por experiência em situações anteriores.

Assim, a comissão demonstra um escopo abrangente de temas e conta com a participação dos principais envolvidos no combate à pandemia, seguindo o teor de seu plano de trabalho, mesmo com eventuais atrasos, já que as reuniões foram divididas por problema de agenda das autoridades. Uma observação a ser feita é com relação aos órgãos de controle: não obstante as audiências realizadas com os dirigentes máximos da CGU e do TCU, pouco há de demandas direcionadas pela comissão a esses órgãos, conforme analisado nos requerimentos. A comissão possui a visão geral da política empreendida nesse momento, mas pode, mediante os instrumentos formais que possui, solicitar ou sugerir fiscalizações coordenadas pelas instâncias de controle interno e externo ou aproveitar-se dos processos em andamento nessas instâncias.

No já mencionado art. 70, encontra-se a titularidade do controle externo do Congresso Nacional, que recebe o auxílio do TCU, órgão de estatura constitucional cuja jurisdição abrange todo o território nacional. Segundo a Constituição Federal, art. 70, parágrafo único, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. O Tribunal subsidia o Parlamento com seus trabalhos técnicos e em auxílio à atividade de fiscalização parlamentar. Além disso, possui uma série de competências próprias estabelecidas na constituição e normas legais. Diante de tal ofício, reforça-se a necessidade de participação do Tribunal durante a fiscalização capitaneada pela comissão.

4.5 AUXÍLIO EMERGENCIAL

O Auxílio emergencial foi a principal medida implementada pelo governo para o enfrentamento da crise, com o objetivo de destinar aos trabalhadores informais de baixa renda e aos beneficiários do Bolsa Família o pagamento da renda básica emergencial de R\$ 600 ou de R\$ 1,2 mil para mães solteiras (BRASIL, 2020d). Em setembro foi publicada a Medida Provisória nº 1.000, de 2020, prorrogando o benefício até dezembro, para mais quatro parcelas de R\$ 300,00 (BRASIL, 2020g).

Segundo a Empresa de Tecnologia da Informação da Previdência (Dataprev), mais de 148 milhões de CPFs foram analisados. Desses, 66,9 milhões de pessoas são consideradas elegíveis por atenderem aos critérios estabelecidos. Dessa forma, estima-se que o auxílio emergencial alcançou, direta ou indiretamente, 126,2 milhões de cidadãos, mais da metade da população brasileira (GOVERNO FEDERAL, 2020). De início, foram pagas três parcelas mensais, acrescidas, posteriormente, de mais duas em julho e agosto. Sendo assim, até dezembro de 2020, em consulta à plataforma de acompanhamento dos gastos,



disponibilizada pelo Senado Federal, verifica-se o pagamento de R\$ 293,00 bilhões aos beneficiários do auxílio, ou seja, cerca de 50% do volume autorizado para o combate à pandemia, conforme a Tabela 4.

Tabela 4. Valores autorizados e pagos pela União (em bilhões)

| Ação | Autorizado | Pago |
|--|------------|--------|
| Auxílio emergencial | 322,00 | 293,11 |
| Outras (auxílio aos estados, benefício emprego etc.) | 282,75 | 230,91 |
| Total | 604,75 | 524,02 |

Fonte: os autores, a partir dos dados da plataforma de acompanhamento do Senado Federal até dezembro de 2020 (www.senado.leg.br).

Como expresso na introdução, por meio da questão formulada, tamanha representatividade e relevância somadas ao risco mencionado justificariam o esforço fiscalizatório da comissão, mas era preciso confirmar tal hipótese. Desse modo, investigou-se em cada um dos 81 requerimentos a existência de eventuais cobranças por integrantes do colegiado sobre o auxílio. Desses requerimentos, seis fazem menção ao auxílio emergencial, cobrando explicações. A seguir, listam-se os requerimentos, os questionamentos e os responsáveis convidados:

1. Requerimento nº 23: Divulgação semanal dos atendidos, segregando por categorias. Proposta de alteração do plano de trabalho - Integrantes da Comissão;
2. Requerimento nº 36: Dificuldades na operacionalização do benefício e sua entrega aos beneficiários – Representantes: Caixa Econômica, Ministério da Cidadania e Dataprev;
3. Requerimentos nº 44 e 45: Quantidades efetivamente pagas e providência para que ele alcance os beneficiários – Presidente da Caixa Econômica e Ministro da Cidadania;
4. Requerimento nº 46: Apuração as denúncias de fraudes no benefício – Representantes: Receita Federal, Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Dataprev e Ministério da Cidadania; e
5. Requerimento nº 63: Beneficiários recusados, filas nas agências, os critérios e pagamentos suspeitos a militares, servidores públicos, profissionais liberais etc. – Ministro da Cidadania.

Nesse tema, ressalta-se a ocorrência de audiência pública com a presença do ministro da Cidadania, Onyx Lorenzoni, em 7 de maio, da pasta responsável pelo auxílio emergencial. Na oportunidade, o senador Izalci Lucas (PSDB-DF) questionou o ministro acerca da situação do benefício. O parlamentar frisou que “(...) até o momento, foram liberados 123,9 bilhões para o pagamento, e até o dia 4 de maio só 35,8 bilhões foram executados” e que existiam muitas filas na Caixa Econômica. Por fim, indagou o ministro sobre quais medidas de controle estavam sendo tomadas.



Na mesma linha, o deputado Francisco Júnior (PSD-GO) trouxe nova menção ao assunto:

Nossa Comissão trabalha com a fiscalização dos gastos. O que dá sentido a esses gastos é justamente a população brasileira, o ser humano (...). Há quem diga que os recursos do “coronavoucher” não estão chegando, lá na ponta, a quem precisa. Existem comentários, denúncias, exageros, fake news, tudo isso misturado (...). O senhor poderia nos esclarecer o que está havendo com essa realidade da situação e detalhá-la um pouco mais, o senhor ou a sua equipe? Foi observada alguma característica especial, que se repete de forma especial, nos cadastros que tomam bomba, cadastros que não são aprovados? (BRASIL, 2020j)

Em seu discurso, o ministro da Cidadania enalteceu a importância do auxílio e ressaltou a relevância de parceiros estratégicos, como a Caixa Econômica Federal e a Dataprev. Segundo ele, a Dataprev havia disponibilizado, no contexto de transparência ativa, um sistema no qual o cidadão conseguia verificar a situação da análise do benefício emergencial.

(...) destacamos a parceria com a Dataprev e com a Caixa Econômica Federal, (...), a Caixa Federal foi quem fez o aceite de organizar, através de um aplicativo, a captação daquilo que não estava contido nem no nosso Cadastro Único, nem nas bases de dados de outros órgãos do Governo Federal. Então, nós iniciamos as discussões ainda no dia 2 de abril com a Dataprev e com os bancos públicos, e chegamos à definição no dia 3 da própria Caixa – 3 de abril, 4 de abril. Desenvolvemos ao longo daquele final de semana um aplicativo, que foi colocado no ar no dia 7 de abril (BRASIL, 2020j).

Passou a palavra, então, para o secretário executivo, Antônio José Barreto, que ressaltou a complexidade do trabalho com o cruzamento de bases de dados com regras bem diversas entre si. Segundo o secretário:

(...) nosso grande primeiro desafio foi, ao receber a legislação, transformar o que lá estava escrito em um conjunto de regras que fossem passíveis de ser utilizadas (...) e todo dia há um desafio novo (...) a gente se depara, às vezes, de um lado, com uma denúncia e, por outro lado, com uma preocupação com um cidadão que, a princípio, foi reprovado, considerado não elegível (...) nosso papel é o de identificar, com cuidado, cada um desses casos e, às vezes, agrupá-los em um conjunto de casos. A gente ataca, nesse modelo de risco, os casos que se consigam agrupar, para que eu consiga solucionar isso no atacado, ou seja, para que eu consiga entregar o valor à sociedade o mais rápido possível (BRASIL, 2020j).

A CGU e o Ministério da Cidadania firmaram o Acordo de Cooperação Técnica nº 1, de 2020, para a troca de informação e execução de ações de acompanhamento do pagamento do auxílio emergencial. Por exemplo, em maio, constatou-se a existência de 396.316 agentes públicos na lista de beneficiários, totalizando, aproximadamente, R\$ 279 milhões. Vale dizer que pela



Lei nº 13.982, de 2020, que instituiu o benefício, os agentes públicos, inclusive ocupantes de cargo temporário, função de confiança, cargo em comissão e titulares de mandato eletivo, não possuem direito ao auxílio (BRASIL, 2020d). No âmbito federal, são 24.787 agentes, cujos benefícios pagos totalizam, aproximadamente, R\$ 15 milhões (CGU, 2020a).

Na audiência pública realizada em 14 de julho de 2020, o ministro da CGU explicou as ações da Controladoria no combate aos pagamentos indevidos e às fraudes no auxílio emergencial. O relator, deputado Francisco Júnior, arguiu:

Desde o início, houve vários indícios de fraude na concessão dos benefícios. Pergunto, primeiro: dos valores pagos aos não elegíveis no âmbito desse programa, qual o percentual que já foi devolvido em relação ao total repassado indevidamente? Segundo, além disso, considerando que muitos que solicitaram o auxílio são servidores públicos, existiria algum processo disciplinar para aqueles que se cadastraram e receberam o recurso indevidamente? (BRASIL, 2020k).

Das 39 reuniões ocorridas, em 26 delas, ou seja, 65%, houve citação ao auxílio emergencial, geralmente na forma de perguntas, como acima exemplificado, de questionamentos sobre a operacionalização, de elogios e de propostas de aperfeiçoamento, tanto pelos próprios parlamentares quanto pelos convidados. Com efeito, constatou-se o esforço da comissão coincidindo com o critério financeiro da materialidade durante seu trabalho. Sendo assim, o auxílio emergencial teve relevância e foi objeto de discussão na comissão na maioria das reuniões.

Em paralelo, a Polícia Federal (PF), em conjunto com o Ministério Público Federal (MPF), atua em casos mais graves, quando envolvem grupos criminosos, no combate a fraudes relativas ao auxílio emergencial. O banco de dados BNFAE (Base Nacional de Fraudes no Auxílio Emergencial) foi criado com o intuito de registrar as movimentações irregulares e auxiliar na apuração e no rastreamento de toda ação criminosa relacionada ao benefício (MPF, 2020).

A CGU, em junho de 2020, colaborou com informações de inteligência para a Operação Pandemus (CGU, 2020b), deflagrada pela Polícia Civil do Estado do Paraná, a fim de desarticular uma organização criminosa suspeita de solicitar, de forma indevida, o auxílio emergencial. Desde abril, a CGU já atuou em várias operações com a Polícia Federal, Ministérios Públicos e órgãos parceiros, em diversos entes federativos. O montante envolvido, entre licitações e contratações analisadas, é de R\$ 546,7 milhões, sendo o prejuízo efetivo de R\$ 4,1 milhões e o prejuízo potencial da ordem de R\$ 75,6 milhões (CGU, 2020c).

Já o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.706/2020 - Plenário, identificou 620.299 beneficiários com indícios de recebimento indevido. Em sua decisão, trouxe um resumo desses beneficiários com possíveis erros de inclusão nas folhas de pagamentos do auxílio emergencial. Ressaltou que, embora não fosse preocupante, pois representava, em termos percentuais, aproximadamente 1,23% dos casos, o montante envolvido havia sido da ordem de R\$ 1,28 bilhões, o que se revestia de alta materialidade (TCU, 2020b).



Em outra avaliação, no Acórdão nº 1.196/2020 - Plenário, o TCU determinou aos Ministérios da Defesa e da Cidadania a adoção de providências para imediata devolução do auxílio emergencial recebido por militares. As pastas reconheceram o pagamento indevido a 73.242 militares, o que totalizava cerca de R\$ 43,9 milhões apenas em um mês (TCU, 2020a).

Observa-se ainda que, em 26 de agosto de 2020, no Acórdão nº 2.282/2020 - Plenário, o TCU realizou mais um acompanhamento do auxílio emergencial e determinou ao Ministério da Cidadania que, a partir da publicação da sua decisão, realizasse verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais. Na mesma oportunidade, a Corte de Contas vislumbrou a ausência de avaliação integrada dos impactos sociais e econômicos relativos ao pagamento do auxílio emergencial e propôs ao Governo Federal a elaboração de estudos integrados com cenários que incluíssem evidências sanitárias, econômicas e sociais (TCU, 2020c).

Ao chegar na última etapa das atividades, os trabalhos da comissão se encerraram, quando o relator apresentou o relatório com quase trezentas páginas e diversas recomendações, o qual foi aprovado em 18 de dezembro de 2020. A título de exemplo, citam-se algumas das orientações exaradas pela comissão:

- a. Relevância da ampliação na transparência quanto à divulgação das taxas de ocupação de leitos públicos de UTI em âmbito nacional;
- b. O debate em torno do tema da vacina contra a Covid-19 deve ser pautado por informações técnicas e científicas;
- c. Há ainda a relação de importantes medidas legislativas em tramitação que carecem de atenção para combater o pagamento indevido do auxílio emergencial, bem como o ressarcimento dos valores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É missão do Congresso Nacional fiscalizar os atos do Poder Executivo com os instrumentos postos à sua disposição, como debates, diálogos, críticas etc. É a fiscalização parlamentar da ação governamental. O momento exigiu a reinvenção da Administração Pública e impôs celeridade e eficiência no enfrentamento à crise, no entanto, não significou o afastamento desse ou de outros controles; pelo contrário, fez-se imprescindível conhecer o papel e o funcionamento de cada um, para promover o aperfeiçoamento e a integração entre eles.

O Legislativo não pôde ficar ao largo. Desse modo, inovou ao implantar a deliberação remota, aprovou relevantes medidas legislativas e criou, concomitantemente, uma Comissão Mista e Temporária com a missão de acompanhar os gastos públicos e que exerceu suas atividades, principalmente, por meio de audiências públicas.



No início da pesquisa, foram elaboradas duas questões: quais foram os temas e instrumentos escolhidos pela comissão para alcançar seus objetivos? E em que medida o auxílio emergencial, principal benefício social, foi considerado nos trabalhos da comissão?

O exame constatou que a comissão seguiu, entre 20 de abril e 18 de dezembro, seu plano de trabalho e recebeu os principais agentes públicos responsáveis pelas medidas adotadas em função do estado de calamidade. Assim, serviu de fórum capaz de expor a necessidade de integração das ações e evidenciação da direção escolhida, contando com a presença de ministros, presidentes de bancos públicos, governadores, membros de associações, representantes de setores e especialistas. Tratou de variados temas, especialmente relacionados à saúde e à economia. Neste ponto, vislumbrou-se uma possibilidade de aperfeiçoamento, caso a comissão promovesse reuniões técnicas com integrantes dos órgãos de controle e os demandasse ainda mais a respeito de fiscalizações e auditorias, uma vez que haviam sido encontrados três pedidos de solicitações ao TCU e que o tema “controle” somou cinco casos. O instrumento escolhido foram as audiências públicas, aprovadas por meio de requerimentos.

Identificou-se, ainda, um alinhamento dos debates com a materialidade e a relevância das ações, pois os questionamentos sobre o auxílio emergencial estiveram presentes em mais da metade das audiências, sob os seguintes aspectos: operacionalização, celeridade, eficiência e mecanismos de combate às possíveis fraudes.

Há perspectiva de continuidade da pesquisa, ao se estendê-la às comissões com objetivos semelhantes criadas pelas casas legislativas, inclusive em âmbito estadual, e ainda compará-la às iniciativas promovidas em outros países.

Dessa forma, ao responder às questões propostas sobre como ocorreu o controle por parte da comissão, evidenciou-se que o controle parlamentar político se desenvolveu, não obstante a situação peculiar de calamidade pública. Os trabalhos da comissão, apesar de remotamente realizados, ou seja, mesmo com participantes que não estavam fisicamente em uma sala, permitiram interpelar os principais atores do processo e articular o diálogo entre as instâncias.

A comissão percorreu um longo caminho até a apresentação do relatório final, e o documento consolidou as valiosas informações obtidas, registrou os acertos e os erros, apresentou propostas de melhorias das ações e decisões tomadas e, por fim, materializou o *accountability* horizontal, em prol do fortalecimento da nossa democracia.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, F.; MELO, C. R. *Accountability*, representação e estabilidade política no Brasil. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. (orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP; SEGES, 2002. pt.1, p. 25-74. Disponível em: http://www.cedec.org.br/files_pdf/OEstadonumaeradereformasOsanosFHCparte1.pdf Acesso em: 10 jan. 2022.



BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado, v. 1). Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf> Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 106, de 2020.** Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. 2020b. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2Fbt8CN>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.** Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública [...]. 2020c. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2ZflwW0>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade [...]. 2020d. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2F1Es4b>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; e outras providências. 2020e. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2DE8iLT>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. 2020f. Brasília, 2020f. Disponível em: <https://bit.ly/2Gwolwg>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020.** Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento [...]. 2020g. Brasília, 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/329x5AU>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 123, de 20 de março de 2020.** Regulamenta a Resolução nº 14, de 2020 [...]. 2020h. Disponível em: <https://bit.ly/3270GuF>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 14, de 17 de março de 2020.** Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota [...]. 2020i. Disponível em: <https://bit.ly/327J4ip>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Notas taquigráficas da 4ª Reunião da Comissão CN-Covid-19.** 2020j. Disponível em: <https://bit.ly/2XOX6Tt>. Acesso em: 10 jan. 2022.



BRASIL. Congresso Nacional. **Notas taquigráficas da 20ª Reunião da Comissão CN-Covid-19**. 2020k. Disponível em: <https://bit.ly/2XOX6Tt>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Plano de Trabalho da Comissão CN-Covid-19. 2020**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2342&tp=3>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora nº 7, de 17 de março de 2020**. Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal. 2020m. Disponível em: <https://bit.ly/35dvvYB>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRUNA, A. L. C.; VICTORINO, A. P. Controle parlamentar no Senado brasileiro 2003-2015. O uso da CPI como controle político. In: **9º Congresso Latino-americano de Ciência Política**. (Congresso). 2017. Montevideu. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CASSEB, P. A. Processo Legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2008.

CENTURIONE, D. P.; CADAH, L. Q. As CPIs acabam em pizza? Uma resposta sobre o desempenho das comissões parlamentares de inquérito no presidencialismo de coalizão. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 91-97. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242412/livropapeldocongresso.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **CGU cruza bases de dados para identificar pagamentos irregulares**. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3kJvARK>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **CGU colabora com investigação de fraudes no auxílio emergencial**. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/3ksMkMm>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **CGU monitora a aplicação de recursos federais repassados a estados e municípios**. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3ivMOQ9>. Acesso em: 10 jan. 2022.

CORRÊA, R.; KAWANO, N.; BAGHDASSARIAN, W. Eficácia do Congresso Nacional no Monitoramento da Covid-19. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 116-128, 2022.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. 5. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

GOVERNO FEDERAL. **Auxílio emergencial: mais de R\$ 100 milhões foram devolvidos aos cofres públicos**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31TlyTM>. Acesso em: 10 jan. 2022.

IPU. **How parliament function in a time of pandemic**. Twitter: @IPUparliament. 2020. Disponível em: <http://twitter.com/>. Acesso em: 10 jan. 2022.



KIEWIET, D. R.; MCCUBBINS, M. D. **The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process.** Chicago: University of Chicago Press. 1991.

LAPA, P. M. **O papel do legislativo no processo orçamentário: explicações, modelos e teorias na Ciência Política brasileira.** 2007. 122 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1789/1/arquivo5027_1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

LEMOS, L. B. **Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada.** 2005. 244 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180412/tese_leany.pdf?sequence= . Acesso em: 10 jan. 2022.

LEMOS, L. B.; POWER, T. J. Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 383-412, abr./jun. 2013.

LYRIO, M. V. L.; LUNKES, R. J.; TALIANI, E. T. C. **Transparência Governamental na Internet: uma análise comparativa no âmbito do Poder Executivo Brasileiro e Espanhol.** Revista da CGU, v. 11, n. 19, p. 63-74, 2019.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, v. 28, n. 1, p. 165-179, feb. 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2110792>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MILL, J. S. Considerations on Representative Government. London: **Forum Books**. 1964.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **MPF e PF definem estratégia integrada de responsabilização por fraudes no auxílio emergencial.** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3i7XHrA>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MOISES, J. Á. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 135 p., 2011. Disponível em: <http://bit.ly/36eErD2>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MONTEIRO, B. R. P. **Modelo de formação da agenda de controle e fiscalização no parlamento: police-patrol e fire-alarm** sob uma perspectiva da teoria do stakeholder. 2018. 231 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/32485/3/2018_BentoRodrigoPereiraMonteiro.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

O'DONNELL, G. *Horizontal Accountability in New Democracies.* **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.



O'DONNELL, G. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. **Revista Española de Ciencia Política**, núm. 11, p. 11-31, oct. 2004.

PRZEWORSKI, A. **States and markets: a primer in political economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

PRZEWORSKI, A. A reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 18-40, out. 1996. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/32/rbcs32_02.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

SANTOS, M. L. Teoria e método nos estudos sobre o Legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 66, p. 65-89, 2. sem. 2008. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-66/610-bib-66-integra/file>. Acesso em: 10 jan. 2022.

SANTOS, M. M. **Desastres Naturais no Brasil: um estudo das práticas de auditoria adotadas quanto à aderência ao Guia INTOSAI**. Revista da CGU, v. 7, n. 11, p. 111-127, 2015.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, R. Q. **Accountability Horizontal: a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura**. 2020. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Brasília, 2020. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/40164/accountability_horizontal_silva_.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 10 jan. 2022.

SIU, M. C. K. **Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção**. Revista do TCU, ano 43, n. 122, p. 80-89, set./dez. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 1.196, de 2020**. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2PFttQd>. Acesso em: 10 jan. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 1.706, de 2020**. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/2CirMF7>. Acesso em: 10 jan. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Acórdão nº 2.282, de 2020**. 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/2Rg0MKx>. Acesso em: 10 jan. 2022.

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





AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS SOB O CONTROLE DE SEGUNDA ORDEM: EVOLUÇÃO DA QUALIDADE DAS DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) NOS SETORES DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIO E TERRESTRE

Federal Regulatory Agencies under second-order control: evolution of the quality of brazilian Federal Court of Accounts (TCU) deliberations in the waterway and land transport sectors

Igor Pereira Oliveira

Engenheiro Civil pela Universidade Federal de Sergipe, 2004. Mestrado na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2006. Foi Especialista em Regulação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) por 8 anos. Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 2015. Exerceu o cargo de Diretor, em 2018, na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana e, atualmente, é Especialista Sênior na Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex). E-mail: igor.oliveira@yahoo.com.br

Bruno Martinello Lima

Engenheiro de Redes de Comunicação pela Universidade de Brasília, 2006. Especialista em Auditoria Governamental pela Universidade Gama Filho, 2010. Auditor Federal de Controle Externo do TCU desde 2008. Exerceu o cargo de Secretário na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana de 2016 a 2020 e, desde janeiro de 2021, está à frente da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária. E-mail: brunoml@tcu.gov.br

RESUMO

As atividades finalísticas das agências reguladoras federais têm sido fiscalizadas pelo TCU, o que é comumente denominado de controle de segunda ordem. Alguns trabalhos acadêmicos e parte da imprensa especializada afirmam que o controle externo tem atuado como “regulador de segunda ordem”, em substituição às atribuições dos reguladores federais, o que, por sua vez, exigiria uma autocontenção do Tribunal. Restringindo-se aos



setores de infraestrutura de transportes aquaviário e terrestre, ou seja, à atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), investiga-se, pelo método indutivo, a importância da atuação da instituição superior de controle brasileira em mais de uma dezena de casos complexos e os possíveis efeitos benéficos de sua recente Resolução Normativa 315/2020. Trata-se de um olhar técnico amplo para o fomento à boa governança pública, o aumento da construção participativa das deliberações do Tribunal e as contribuições para o controle social, sem perder de vista que discricionariedade não significa arbitrariedade.

Palavras-chave: TCU; Agências Reguladoras; Controle externo; discricionariedade; ANTT; Antaq.

ABSTRACT

The core activities of Federal Regulatory Agencies have been supervised by the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), which is commonly called second-order control. Some academic works and part of the specialized press claim that external control has acted as a “second-order regulator”, replacing the attributions of federal regulators. This context would require a self-restraint on the part of the Court. By restricting to the waterway and land transport infrastructure sectors, this study investigates the importance of the Brazilian Supreme Audit Institution (SAI) in more than a dozen complex cases and the possible beneficial effects of its recent Normative Resolution 315/2020, by the inductive method. It is based in a broad technical view to promote good public governance, increasing the participatory construction of the Court’s deliberations and contributions to social control, without losing sight of the fact that discretion does not mean arbitrariness.

Keywords: Supreme Audit Institution; Regulatory Agencies Discretion; transport; ANTT; Antaq.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, países desenvolvidos têm reduzido a intervenção estatal e valorizado o papel de regulador e fiscalizador dos serviços públicos prestados pelo capital privado. De igual modo, essas mudanças têm ocorrido no Brasil, ainda que mais recentemente, e, portanto, passam por um natural processo de amadurecimento das instituições, bem como dos setores regulados.

O aprimoramento e o fortalecimento da regulação no Brasil incluem o controle da legalidade dos atos fiscalizatórios e regulatórios exercidos por essas instituições. Nesse sentido, o TCU tem o poder-dever de realizar o denominado controle de segunda ordem, a fim de demandar a adoção de providências quando detectadas irregularidades em curso. Não obstante, é necessário que esse controle não venha diminuir ou usurpar as competências das agências reguladoras. Pelo contrário, **a atuação da instituição superior de controle brasileira deve fortalecer a missão dos reguladores federais.**



Diante das mudanças recentes da legislação, de eventuais críticas à Corte de Contas federal e do necessário controle social, este artigo apresentará uma análise de casos complexos em que o Tribunal, no âmbito do controle objetivo, emitiu ciências, recomendações e/ou determinações – deliberações atualmente adotadas com base na novel Resolução (REN) TCU 315/2020.

Os estudos se restringiram aos setores de infraestrutura de transportes aquaviário e terrestre, ou seja, à atuação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Os casos concretos avaliados foram escolhidos pela repercussão (negativa ou positiva) na imprensa especializada, pelo reconhecimento das contribuições do Tribunal pelas próprias agências reguladoras e/ou com base em entrevistas com servidores comissionados das respectivas unidades técnicas do TCU.

Após uma breve contextualização, as primeiras seções contêm casos prévios ao início da referida resolução, com o objetivo de expor em detalhes os fundamentos do TCU para suas decisões e a gravidade das irregularidades identificadas, com foco no setor de transporte aquaviário (seções 2, 3 e 4), e a apresentação de um caso relevante do setor rodoviário (seção 5). Em seguida, a seção 6 evidenciará decisões importantes nos setores de transportes ferroviário (principal foco da seção) e aquaviário, sob influência da novel REN TCU 315/2020.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em fevereiro de 1995, a Lei nº 8.987 dispôs sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal (CF), que pressupõe a prestação de serviço adequado.

Diante da possibilidade de prestação de serviços públicos pelo capital privado, sob o regime de concessão e permissão, havia a necessidade da criação de entidades públicas reguladoras com determinadas características para estímulo dos investimentos, como autonomia administrativa e financeira, vinculação em vez de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade dos dirigentes.

Deu-se, então, origem às agências reguladoras federais, autarquias especiais vinculadas aos respectivos ministérios supervisores, as quais operariam como instância administrativa final em litígios sobre matéria de sua competência. Algumas dessas agências são apresentadas no quadro a seguir com cada dispositivo normativo de criação e a respectiva atividade regulada.

Quadro 1. Ano de criação de algumas agências reguladoras federais

| Agência reguladora federal | Atividade regulada | Marco legal |
|---|---|-------------------|
| Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel | Energia elétrica | Lei nº 9.427/1996 |
| Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel | Telecomunicações | Lei nº 9.472/1997 |
| Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP | Petróleo, gás natural e biocombustíveis | Lei nº 9.478/1997 |



| Agência reguladora federal | Atividade regulada | Marco legal |
|---|---------------------------------|--------------------|
| Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa | Vigilância sanitária | Lei nº 9.782/1999 |
| Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS | Assistência suplementar à saúde | Lei nº 9.961/2000 |
| Agência Nacional de Águas – ANA | Recursos hídricos | Lei nº 9.984/2000 |
| Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq | Transportes aquaviários | Lei nº 10.233/2001 |
| Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT | Transportes terrestres | Lei nº 10.233/2001 |

Fonte: Dados disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/>

Nota-se que ANTT e Antaq foram criadas pela mesma lei (Lei nº 10.233/2011). O projeto de lei original, PL nº 1.615/1999, dispunha sobre a criação da Agência Nacional de Transportes (ANT).

Em Ipea (2012), observa-se todo o debate legislativo em torno do PL nº 1.615/2999, com a decisão pela criação de duas agências, e o destaque para o contexto em que ANTT e Antaq foram criadas, ressaltando-se o seguinte trecho:

Destaque-se que as novas agências tiveram de **administrar contratos previamente firmados**, os quais não tinham formulado, e sob **ausência de um marco regulatório preconcebido** (como o caso das rodovias concedidas, por exemplo). Muitos desses contratos foram feitos em caráter quase que emergencial (como o caso das ferrovias arrendadas). Ao mesmo tempo, tiveram de atuar num modelo de arrendamentos e autorizações de terminais para a iniciativa privada estabelecido antes mesmo da Lei das Concessões (Lei no 8.987/1995). (...)

Como a criação de uma agência reguladora para os transportes era inevitável, os operadores portuários e os detentores de terminais (privativos e públicos) associaram-se aos esforços dos atores da navegação na reivindicação de uma agência específica para os transportes aquaviários. Com isso, **tencionava-se anular (ou minimizar) as tentativas de ingerência no subsetor portuário contidas na proposta de criação da ANT** (grifo nosso).

Não se deve perder de vista também a fragilidade da autonomia decisória decorrente de prolongados períodos com dirigentes interinos, conforme exposto no voto do Acórdão nº 240/2015-Plenário¹. Na ANTT, três das cinco vagas da diretoria eram ocupadas ininterruptamente por servidores não sabatinados pelo Senado Federal, e na Antaq, duas das três vagas de diretoria eram ocupadas por interinos de forma ininterrupta.

1 Convencionou-se, neste artigo, que todo acórdão do TCU será denominado Acórdão.



E, se originalmente a ANT englobaria as competências atuais da ANTT e da Antaq, atualmente o debate é inverso: criação de entidade reguladora do subsistema ferroviário federal apartada da entidade reguladora do subsistema rodoviário, conforme deliberação do Acórdão nº 1.422/2021-Plenário, que avaliou a gestão da ANTT sobre concessão ferroviária. O voto destaca:

78. Todavia, entendo que, em linha com as constatações da presente fiscalização, muitas das deficiências do sistema ferroviário decorrem de **ausência de atuação mais incisiva e proativa da Agência Reguladora**, com vistas à promoção e à expansão do modal na matriz de transporte. Nesse sentido, considero que **o tratamento dos setores rodoviário e ferroviário na mesma entidade pode estar prejudicando este último.** (...)

82. É perfeitamente compreensível que, duas décadas atrás, quando foram criadas as autarquias especiais para assumirem a regulação dos serviços recém desestatizados no país, os modais terrestres tenham sido reunidos sob um mesmo guarda-chuva, devido à própria incipiência normativa e ao desconhecimento sobre as atividades a serem realizadas. (...)

85. Portanto, passados vinte anos após a criação das Agências, constato que as relações entre os agentes privados que assumiram a exploração de bens e serviços públicos, os governantes e a própria sociedade se tornaram mais complexas, o que **impulsiona a evolução das autarquias e a cobrança por resultados**. No caso do setor de ferrovias, para o qual se tem a expectativa de forte expansão nos anos vindouros, o Estado precisa dedicar especial atenção, não só por parte de técnicos qualificados, mas possivelmente também por meio da constituição de um **colegiado específico e permanente para apreciar as questões afetas ao modal** (grifo nosso).

Esses exemplos não são exaustivos e apenas servem para sinalizar que os desafios institucionais das duas agências podem se refletir em sua atuação, o que, por sua vez, atrai o papel primordial do TCU na fiscalização das atividades finalísticas das agências. Afinal, um dos objetivos estratégicos do controle externo federal é contribuir para a segurança jurídica e a estabilidade regulatória na infraestrutura.

O voto do amplamente utilizado Acórdão nº 1.703/2004-Plenário explicita cinco motivos para essa competência:

- a. além do exame da legalidade, os órgãos controladores devem verificar a eficiência e a economicidade da atuação das agências, por força de competências constitucionais;
- b. a consagração do princípio da eficiência como um dos princípios fundamentais da administração pública gerou novos deveres para o administrador público e, conseqüentemente, para o controle;



- c. o TCU deve exercer o controle das agências reguladoras tanto sob o enfoque liberal (concernente à fiscalização da legalidade) quanto sob o enfoque gerencial (concernente ao incremento da eficiência da Administração Pública);
- d. a emissão pelo TCU de pareceres técnicos bem-fundamentados pode ajudar a esclarecer muitas questões controvertidas relativas à regulação; e
- e. a atuação do TCU, analisando detalhadamente os atos praticados pelas agências e divulgando o resultado de seus trabalhos, facilita sobremaneira o exercício do controle social. Afinal, os usuários dos serviços públicos não dispõem de assessoria profissionalizada para fazer frente aos interesses dos grupos mais organizados.

Ocorre que a Corte de Contas federal por vezes sofre críticas quanto a supostamente ultrapassar as fronteiras de suas competências e atuar como regulador do setor fiscalizado. O debate, necessariamente, deve incluir os avanços recentes na legislação.

Não se pode olvidar que o art. 71 da Constituição Federal, inciso IV, dispôs que compete ao TCU realizar, entre outras, auditorias de natureza operacional. As agências reguladoras, na condição de autarquias especiais, naturalmente se encontram no rol das entidades referidas no inciso II do mencionado artigo constitucional².

Cita-se ainda a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que incluiu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Por exemplo, explicitou-se a necessidade de considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, além de dispor que os agentes públicos responderão pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas (em caso de dolo ou erro grosseiro).

E mais, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, exigiu que as decisões do regulador, inclusive a respeito da edição ou não de atos normativos, devem indicar os pressupostos de fato e de direito, e explicitou que o controle externo das agências deve ser exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do TCU.

Aquela novel legislação também dispôs que as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados,

2 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; (...)

IV - Realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.



nos termos do Decreto 10.411/2020, devem ser precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR). A não institucionalização da AIR, registre-se, já havia sido criticada pelo Tribunal nos trabalhos do Acórdão nº 2.261/2011-Plenário, que avaliou a governança regulatória³ das agências reguladoras federais de infraestrutura.

Contemporaneamente, o TCU atualizou seus normativos face às mudanças decorrentes da Lei nº 13.655/2018 e emitiu a Resolução 315, em 22 de abril de 2020, racionalizando o uso dos instrumentos de determinação, recomendação e ciência, ampliando sua eficácia e viabilizando o monitoramento das deliberações mais relevantes.

Vale transcrever trecho do Acórdão nº 1.005/2020-Plenário, referente à aprovação do anteprojeto de resolução que resultou na REN TCU 315/2020:

(...) diversas inovações a serem trazidas pelo normativo em referência, entre as quais se destacam: (i) a racionalização dos instrumentos de determinação, recomendação e ciência, ampliando sua eficácia e viabilizando o monitoramento das deliberações mais relevantes e que demandem cumprimento imediato; (...)

Vale ressaltar que uma das principais alterações introduzidas pelo projeto de Resolução é a obrigatoriedade de solicitação dos comentários do gestor pela unidade técnica previamente à proposição de determinação ou recomendação. Trata-se de prática internacional aplicável às auditorias que agora se pretende trazer para esta Corte. (...) Com essa medida, **o TCU estará apto para atender de forma plena as diretrizes estabelecidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro as quais preconizam que as deliberações proferidas nas esferas administrativa, controladora e judicial, devem considerar as consequências práticas da decisão** (grifo nosso).

A referida resolução é um marco normativo no Tribunal, decorrente de ações de desburocratização, com impacto externo e perspectivas de aumento da segurança jurídica em suas deliberações. Consequentemente, trata-se de critério fundamental neste trabalho, para análise da atuação do controle externo federal em relação às atividades finalísticas da ANTT e da Antaq, sem prejuízo de estudos futuros que contemplem as demais agências.

3. OMISSÕES REGULATÓRIAS NO SETOR DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

O Acórdão nº 1.704/2018-Plenário é decorrente de auditoria operacional que teve como escopo a análise da legalidade da cobrança do Terminal Handling Charge 2 (THC 2),

³ Recentemente, ANTT e Antaq tiveram melhorias significativas na avaliação de governança do TCU. Ver, por exemplo, <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2021/antag-avanca-80-posicoes-no-ranking-do-indice-de-governanca-do-tcu> e <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/antt-cresce-688-no-indice-integrado-de-governa-memr1-nca-e-gestao-publicas-igg>.



referente aos **serviços de segregação e entrega de contêineres** (SSE) nos portos marítimos da região Sudeste.

Os terminais portuários (ou terminais molhados), quando atuam na armazenagem alfandegada (além da operação portuária), concorrem com os recintos alfandegados independentes, que não têm píer de atracação. Foram verificados indícios de práticas abusivas por operadores portuários, com reflexos nos custos das cadeias logísticas de importação e exportação e, em última instância, à elevação do custo Brasil.

Essencialmente, veio à tona o conflito em torno da cobrança do THC 2, tratado na Resolução Antaq 2.389/2012:

Art. 3º **A Taxa de Movimentação no Terminal** (Terminal Handling Charge - THC) poderá ser cobrada pela empresa de navegação, diretamente do exportador, importador ou consignatário, conforme o caso, a título de ressarcimento das despesas discriminadas no inciso VII do art. 2º, assumidas com a movimentação das cargas e pagas ao operador portuário. (...)

Art. 5º Os serviços não contemplados no Box Rate, quando demandados ou requisitados pelos clientes ou usuários do terminal sob a responsabilidade de operadores portuários, obedecerão às condições de prestação e remuneração livremente negociadas com o operador portuário ou divulgadas em tabelas de preços de serviços, **observadas as condições comerciais estipuladas no contrato de arrendamento**. (...)

Art. 9º O serviço de entrega de cargas na importação não faz parte dos serviços remunerados pela Box Rate, nem daqueles cujas despesas são ressarcidas por meio do THC, salvo previsão contratual em sentido diverso.

§ Único - Autoridade Portuária, **quando for o caso**, estabelecerá o preço máximo a ser cobrado por esses serviços.

O Tribunal observou, naquela decisão, que o regulamento não enfrentou anos de controvérsia, o que caracterizaria “descumprimento da obrigação legal de minimizar falhas de mercado decorrentes de concorrência imperfeita e impedir a ocorrência de infrações da ordem econômica”.

Isso porque a Resolução Antaq 2.389/2012 não impedia a prática abusiva dos terminais molhados em detrimento dos recintos alfandegados independentes – estes **sem condições de negociação face à posição singular daqueles**.

Além disso, e não menos relevante para caracterizar a gravidade da situação encontrada, a diretoria da agência suprimiu o trecho do art. 5º “observados os tetos de preços fixados pela Autoridade Portuária” da minuta que norteou todas as análises de seu corpo técnico e jurídico, sem apresentar a fundamentação para modificação da essência do que vinha sendo debatido.



Como consequência da supressão desmotivada, a diretoria da agência criou o parágrafo único do art. 9º, já transcrito, reduzindo o grau de objetividade da minuta original e criando uma possibilidade de aplicação de preços máximos sem qualquer previsibilidade. Vale transcrever trecho do voto do Acórdão nº 1.704/2018-Plenário:

106. Ao se compulsar o relatório e o voto do diretor Tiago Lima, relator do processo de elaboração da Resolução 2.389/2012 (peça 255), **não é possível identificar qualquer justificativa para a alteração produzida no texto normativo** referente à exclusão do instrumento regulatório no caput do art. 5º, mas tão somente considerações a respeito da assimetria de conceitos para “box rate” e “THC” nas operações de exportação e importação – que não é, como já ressaltado, o fator responsável pelo desequilíbrio concorrencial associado à cobrança de THC 2. Tal contexto configura **vício de origem na regulamentação**, na medida em que esta foi modificada à revelia dos demais partícipes de seu processo de formulação e sem a fundamentação necessária para embasar a versão final colocada em vigor. (...)

119. É desejável que autorregulação e regulação coexistam. Mas, ao se identificarem lacunas, a atuação regulatória da agência é necessária para que se evitem abusos de poder econômico. No presente caso, a **inércia da Antaq** propiciou situações de mercado nas quais um dos agentes, que se encontra em posição singular, endereçou cobranças do preço que lhe convinha a outro agente que não tinha condições de negociação (grifo nosso).

As análises efetuadas pelo TCU resultaram em motivada determinação à Antaq para elaboração de composições de custo dos serviços prestados pelos terminais portuários com o objetivo de balizar o exame de pertinência da THC 2 e de ocorrência de abuso em sua cobrança e para revisão da Resolução Antaq 2.389/2012.

A atuação do TCU foi criticada externamente, valendo destacar dois trabalhos acadêmicos. Em dissertação de mestrado em Direito na FGV (PEREIRA, 2019, p. 163 e 164) critica-se a aplicação de multa aos diretores da Antaq. De fato, em pedido de reexame, o Acórdão nº 1.530/2021-Plenário⁴, em que pese ter considerado “impecáveis” as determinações do Acórdão nº 1.704/2018-Plenário em sede de controle objetivo, conheceu e deu provimento ao pedido de reexame interposto pelos ex-diretores da Antaq, para tornar insubsistentes as multas individuais aplicadas, de R\$ 30 mil.

Nesse ponto, vale registrar que, no fluxo processual do TCU, há a existência de segregação de funções e de elevado número de instâncias manifestantes até a culminação de acórdão pelo colegiado da Corte, o que proporciona amplo debate da matéria e garante o respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

4 Outros acórdãos considerados neste trabalho talvez estivessem em fase recursal no momento da submissão do artigo à RTCU.



Em outro artigo publicado na Revista da CGU, Cabral, Sarai e Iwakura (2021) argumentam que o TCU estaria substituindo, de forma ilegítima, as competências das agências reguladoras, no seguinte sentido:

A problemática reside em reconhecer até que ponto a atuação do TCU se limita a essa atividade de controle de “segunda ordem”. **Ao contrário do que parece sustentar o Tribunal, em outros casos a Corte acaba não por realizar somente um controle adicional das finalidades institucionais das Agências, mas sim substituir o controle das Agências, subordinando-as a suas conclusões.**

De fato, no **Acórdão 1.704/2018-Plenário**, no qual se analisava questões pertinentes ao setor portuário, em particular a possibilidade de cobrança do Terminal Handling Charge 2 - THC2, a Corte de Contas consignou que é “possível a expedição de determinação pelo TCU para a correção de ato normativo elaborado por Agência Reguladora quando verificada ineficácia nas ações de regulação ou omissão no tratamento concedido à matéria sob sua tutela, sem que isso caracterize intromissão na autonomia funcional da agência”. [...]

Observa-se, de maneira clara, que, segundo o TCU, a maneira de atuação daquela Agência estava sendo insuficiente, **chegando a determinar que ela realizasse determinada regulamentação no sentido proposto pela Corte. Ou seja, a Corte acaba por “recomendar” (leia-se, determinar9) como a Agência Reguladora deve regular o setor correspondente** (grifo nosso).

A leitura do texto evidencia que o mérito do que se debateu no âmbito do Acórdão nº 1.704/2018-Plenário não foi plenamente enfrentado. Além disso, a deliberação (item 9.1.2) determinou a revisão da regulamentação concernente à cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner (SSE ou THC 2), de modo a adequá-la ao novo arcabouço jurídico-institucional estabelecido pela Lei nº 12.815/2013 e pela Lei nº 12.529/2011, com vistas a dar cumprimento à sua obrigação legal de harmonizar e arbitrar conflitos de interesse entre terminais portuários e recintos alfandegados independentes, em obediência ao art. 20, inciso II, art. 27, incisos II e IV, da Lei nº 10.233/2001, e ao art. 2º, inciso II, do Decreto 4.122/2002.

Nota-se que, ao contrário da afirmação constante do artigo, o TCU não determinou ‘como’ fazer (discricionariedade e competência do gestor público), mas ‘o que’ deveria ser feito (legalidade dos atos administrativos), no caso a revisão da regulamentação, que carecia de adequação ao novo arcabouço jurídico-institucional estabelecido pela Lei nº 12.815/2013. Nesse sentido, inclusive, foi a manifestação do Ministério Público junto ao TCU, in verbis:

Compete à autarquia regular o mercado setorial para a qual foi criada, podendo estabelecer conceitos necessários à sua atividade. (...)

Com base no exposto neste pronunciamento, concordo que **a Antaq precisa aprimorar a regulamentação setorial** no que concerne ao



conflito de interesses entre terminais portuários e recintos alfandegados independentes em torno da THC2. Todavia, considero não ser necessário restringir a determinação à revisão da Resolução nº 2.389/2012, pois talvez a agência perceba a necessidade de se utilizar de outros instrumentos regulatórios de que dispõe, **desde que seja atendida a finalidade de solução do conflito** (grifo nosso).

Tendo em vista a determinação para revisão da Resolução Antaq 2.389/2012, de modo a harmonizar e arbitrar conflitos de interesse entre terminais portuários e recintos alfandegados independentes, aquela Agência emitiu a Resolução Antaq 34/2019, revogada pela Resolução Antaq 72/2022.

Ademais, o Acórdão nº 1.448/2022-Plenário determinou à Antaq que anulasse todos os dispositivos da Resolução Antaq 72/2022 que dizem respeito à possibilidade de cobrança do serviço de segregação e entrega de contêiner em face do desvio de finalidade identificado.

Além disso, em 2018, outro caso merece destaque. O Tribunal realizou auditoria operacional para verificar os principais entraves que impactavam a eficiência dos portos brasileiros, com o intuito de identificar oportunidades de redução de tempo de liberação de cargas e de custo para o usuário, inclusive a regulação, pela Antaq, sobre terminais portuários na importação e exportação de contêineres (Acórdão nº 2.310/2018-Plenário).

Houve o cuidado da equipe de fiscalização em pesquisar se a agência dispunha de metodologia para analisar as denúncias recebidas e harmonizar conflitos, tendo em vista a competência do regulador federal para promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos realizados, e de comunicar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e à Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade do Ministério da Economia (SEAE) fato que configurasse ou pudesse configurar infração da ordem econômica (atribuições da Lei nº 10.233/2001, arts. 27, inc. II, e 31).

Ao observar as motivações do voto que resultaram nas determinações do item 9.1 do referido acórdão, vale destacar que (i) a ausência de metodologia definida para a análise acerca da abusividade dos preços denunciados foi reconhecida em despacho da própria agência reguladora e (ii) a Antaq não dispunha de ferramenta de acompanhamento periódico dos custos ou índices de custos de movimentação e armazenagem portuária no segmento de contêiner, o que prejudicava a harmonização dos interesses dos atores.

Apesar da repercussão essencialmente neutra na imprensa⁵, Cabral, Sarai e Iwakura (2021) incluem esse trabalho como exemplo para fundamentar o entendimento de que existiria “um controle que acaba por subordinar a atuação das Agências Reguladoras”. Contudo,

5 Ver, por exemplo, <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/10/02/tcu-ve-fortes-indicios-de-abuso-nos-precos-cobrados-em-terminais-portuarios.ghtml> e <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-10/auditoria-do-tcu-ve-fortes-indicios-de-precos-abusivos-nos-portos>.



em pedido de reexame interposto pela Antaq, o voto do Acórdão nº 2.223/2019-Plenário esclarece os limites de atuação da Corte de Contas federal no caso concreto:

(...) o TCU não invadiu as competências reguladoras da agência reguladora ao emitir essa determinação. Na verdade, esta Corte cumpriu o seu dever de atuar de forma complementar àquela agência, exercendo uma fiscalização de segunda ordem, preservando ao máximo o âmbito de competência daquela entidade.

Conforme se vê pelo texto da determinação, este Tribunal não definiu os procedimentos que a Antaq deveria adotar para obter os custos relativos à movimentação de contêiners, de maneira que aquela agência pode atuar de forma discricionária para a resolução do problema identificado pela equipe de auditoria.

4. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL EM REGULAMENTO SOBRE AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES

Um caso concreto que vem sendo criticado na imprensa e no meio acadêmico desde 2018 é proveniente de denúncia ao TCU com pedido de cautelar sobre indícios de irregularidade na Resolução Normativa Antaq 1/2015, que estabeleceu procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação estrangeira por empresa brasileira nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso.

No seu art. 5º, inciso III, alínea “a”, transcritos a seguir, teriam sido estabelecidos requisitos que extrapolam os limites do art. 9º da Lei nº 9.432/1997 (afretamento de embarcações).

Seção I

Da Autorização de Afretamento

Art. 5º Nos **afretamentos de embarcação estrangeira** que dependem de autorização da ANTAQ, a empresa brasileira de navegação **só poderá obtê-la nos seguintes casos:** (...)

III - na navegação de cabotagem, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por espaço, por tempo ou por viagem, quando:

a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial, nas modalidades por espaço, por tempo em uma única viagem ou por viagem, **cuja autorização será limitada ao quádruplo da tonelage de porte bruto das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora**, a qual também deverá ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida (grifo nosso).



Tendo em vista que o art. 178 da Constituição Federal (inserido pela Emenda Constitucional 7/1995) definiu que **a Lei estabelecerá** as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras, e considerando que o art. 9º da Lei nº 9.432/1997 não impôs os limites nos moldes do art. 5º, inciso III, alínea “a” da REN Antaq 1/2015 (mais restritiva), o Plenário do TCU entendeu que havia violação do princípio da reserva legal.

A Emenda Constitucional 7/1995 é anterior à criação da Antaq em 2001. O cenário da década de 90 incluiu a liberação do afretamento de embarcações estrangeiras, conforme pontua (IPEA, 2012), pois à época houve um processo de desregulação da atividade, adotando medidas de abertura do mercado e “significando a transferência para a legislação ordinária do estabelecimento das condições em que empresas de navegação estrangeiras podem operar a atividade”.

Quanto aos motivos apresentados pela agência para justificar a imposição de restrições à livre iniciativa no setor, constatou-se, em um exame de cognição sumário, que havia “limitação à expansão das pequenas empresas de transporte de cabotagem, elevação de barreiras à entrada, aumento da concentração do mercado e redução da oferta de embarcações de grande porte”, conforme pontuou a Nota Técnica nº 9/2018/DEE/CADE⁶. O entendimento consta do voto do Acórdão nº 380/2018.

Após análise de oitivas e diligências realizadas, o Acórdão nº 1.693/2020-Plenário confirmou a medida cautelar para que a Antaq se abstinhasse de exigir as limitações de quádruplo de tonelagem e de propriedade de embarcação do tipo semelhante à pretendida previstas no art. 5º, inciso III, alínea “a”.

Apesar do entendimento diverso da Secretaria especializada do TCU e do Parquet de Contas (MPTCU), o voto do Acórdão nº 1.693/2020, acompanhado pela maioria do Plenário, defendeu que a Antaq parecia ter como objetivo aplicar redação mais restritiva que não foi aprovada para a EC 7/1995.

O trecho do voto, que se segue, evidencia também que o olhar técnico da Corte de Contas federal é amplo e considera diversas perspectivas, que, aliadas à percepção de violação ao princípio da reserva legal, levaram o Ministro Relator a defender a manutenção da medida cautelar do Acórdão nº 380/2018-Plenário:

O TCU reconhece a autoridade normativa da Antaq para regulamentar administrativamente o setor econômico de sua alçada, ou mesmo a liberdade de agir normativamente na ausência de legislação específica sobre os temas em geral, visto que, de fato, o legislador não pode descer às minúcias de todos os temas técnicos. Não se pretende aqui ainda, no exercício do controle externo, substituir o ente regulador da exegese da legislação sobre

6 Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLu9u7akQA8mpB9yMZoaosUrcckcMgCVucG3B0KSwFBTYk90OBK6LE2xwkmGVE1BXu3Rua9xAf0xEKCiRP_f-3ly8HYBuUJdCQd7IL. Acesso em: 9 maio 2022.



temas de sua competência, nem a respeito das políticas específicas do setor.

Contudo, a deferência deste Tribunal a interpretação empreendida pelo ente administrativo pressupõe que a regulação técnica, além de obedecer aos limites impostos pelas normas superiores, eminentemente às normas constitucionais como neste caso, esteja devidamente fundamentada no processo que lhe deu origem.

Nada obstante todo o exposto, não se pode ignorar que a questão relacionada às condicionantes para afretamento de embarcações estrangeiras tem sido tema de debate no governo, sobretudo em razão do seu impacto no desenvolvimento e na redução dos custos atrelados à operação da navegação de cabotagem.

Recentemente, após longas discussões com o Ministério da Economia, com a Antaq e com diversos players do mercado, o Ministério da Infraestrutura concluiu a proposta legislativa denominada “BR do Mar”, na qual apresenta o programa de fomento à cabotagem, com regras para flexibilizar a política de afretamento de embarcações, entre outras.

[...]

Outra medida, em tramitação no Congresso Nacional, é o projeto de decreto legislativo (PDL 193/2020), que objetiva sustar a alínea “a” do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º da Resolução Normativa Antaq 1/2015, para afastar os requisitos para afretamento de embarcações estrangeiras no país, que extrapolam os limites estabelecidos pelo legislador na Lei 9.342/1997.

[...]

Nesse contexto, em que o debate é conflituoso e divide opiniões dentro do próprio governo, sobreleva a observância, por escolha do constituinte, ao princípio da reserva legal como única forma de conferir legitimidade democrática à regulação da matéria.

Em outras palavras, além de o art. 5º, inciso III, alínea “a”, da REN Antaq 1/2015 apresentar restrição não contida no art. 9º da Lei nº 9.432/1997, o debate conflituoso e excepcional do caso concreto valoriza a manutenção de entendimento pretérito do TCU com base no princípio da reserva legal, ainda mais em um contexto em que opções legislativas mais restritivas não foram aprovadas para a EC 7/1995.

Por outro lado, é imperioso observar que o caso concreto que resultou no criticado Acórdão nº 380/2018-Plenário (i) é proveniente de denúncia, (ii) tem base legal explícita (art. 178 da CF e art. 9º da Lei nº 9.432/1997), (iii) vem sendo debatido pelo Congresso Nacional no âmbito do PDL 193/2020, que objetiva sustar o mesmo dispositivo afastado pelo TCU e (iv) envolve um debate da proposta legislativa denominada “BR do Mar”, não servindo, portanto, como exemplo (negativo ou positivo) a ser generalizado nos debates sobre o controle externo das atividades finalísticas das agências reguladoras.



5. COMPARAÇÃO DE CASOS CONCRETOS SOBRE PRORROGAÇÃO DE ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS

Em abril deste ano, Armelin (2022) defendeu que teria havido uma postura contraditória do TCU nas decisões dos Acórdãos nºs 1.171/2018 e 1.200/2020, ambos do Plenário, em prejuízo à atração de investimentos no setor portuário:

Não bastasse tal comportamento, a postura do TCU é, ainda, contraditória: as razões usadas pelo Tribunal para entender pela existência de interesse público relativamente à prorrogação no caso da Marimex não levaram à mesma solução no caso da Libra, em que, a despeito do juízo prévio exercido pela administração quanto à «vantajosidade» da prorrogação, foi declarada nula. A fluidez do conceito de interesse público e a subjetividade exigida para sua aplicação em um caso concreto agravam o risco de decisões contraditórias, como as mencionadas.

A falta de previsibilidade na atuação da Corte e o seu descompasso com a política estatal — a Lei dos Portos de 2013 foi editada tratando expressamente da possibilidade da prorrogação antecipada dos contratos setoriais — ao reexaminar a dimensão discricionária das escolhas do gestor público competente para a tomada de decisões prejudicam a atração de investimentos no setor, tão necessários ao desenvolvimento da infraestrutura nacional.

Considerando-se que ocorre contradição quando o julgado apresentar proposições entre si inconciliáveis, notem-se detalhes de cada processo citado.

Inicialmente, deve-se observar em detalhes o Acórdão nº 1.171/2018-Plenário, referente a irregularidades na prorrogação antecipada de arrendamento para exploração de área na Ponta da Praia, na margem direita do Porto de Santos (Libra Terminais S.A.), sem perder de vista que a decisão foi mantida pelo Acórdão nº 1.039/2019-Plenário.

O trabalho foi resultante de **representação** da equipe de auditoria do processo 012.558/2016-8, que realizava à época o exame geral dos procedimentos para prorrogação antecipada de contratos de arrendamentos portuários.

Tendo em vista que, desde o início da vigência do contrato, Libra não pagou integralmente à Codesp os valores de arrendamento (apenas R\$ 103 milhões de aproximadamente R\$ 1,1 bilhão), foi assinado termo de compromisso arbitral e, no mesmo dia, celebrado o termo aditivo de prorrogação antecipada.

Ocorre que houve o descumprimento do art. 13, § 1º, II, e do § 8º do Decreto 8.465/2015, pois o contrato só poderia ser prorrogado se Libra tivesse pago ou depositado à disposição do juízo a quantia correspondente ao valor provisório da obrigação litigiosa que fosse fixado pelo árbitro. Essa conclusão, ressalte-se, também constava do Parecer 214/2015/ASJUR-SEP/CGU/AGU, da assessoria jurídica do Poder Executivo Federal.



Por isso, o TCU concedeu prazo para a nulidade do Segundo Termo Aditivo ao Contrato PRES 32/98, por ilegalidade insanável e expressiva potencialidade de danos ao erário. Vale observar trecho da declaração de voto do ministro do TCU Walton Alencar:

A decisão do árbitro a respeito do pagamento ou depósito da quantia litigiosa, previamente à pretendida prorrogação da concessão portuária, revestia-se de fundamental importância para resguardar o erário de eventual descumprimento da decisão definitiva do juízo arbitral e tangenciava a viabilidade econômico-financeira da prorrogação.

Na prática, o Poder Executivo pretendia prorrogar, por mais duas décadas, contrato alusivo a três terminais, integrante do mais importante porto do país, **contrato esse que jamais fora cumprido, nos termos pactuados, até mesmo em aspectos práticos, no que concerne à movimentação de containers, e que acumulava dívida bilionária correspondente a mais de três vezes o valor a ser investido pela concessionária nos vinte anos de prorrogação** (grifo nosso).

Em relação ao Acórdão nº 1.200/2020-Plenário, que também tratou de contrato de arrendamento, o trabalho foi proveniente de denúncia acerca do indeferimento de pedido de prorrogação do contrato firmado pela Marimex.

O TCU constatou que o indeferimento carecia de motivação devida e amparada em estudos consistentes que demonstrassem a vantajosidade técnica e econômica da alternativa escolhida. Também não havia “estudo comparativo entre o plano de investimentos apresentado pela Arrendatária e a alternativa delineada no Plano Mestre do Porto, sob a ótica da vantajosidade econômica e logística”, conforme o Acórdão supra.

Diante disso, determinou-se, cautelarmente, que o Poder Concedente se abstinhasse de dar nova destinação à área de terminal de contêineres até que o TCU apreciasse, no mérito, os indícios de irregularidades apresentados pela denunciante.

Portanto, deve-se destacar que, no primeiro caso, o Tribunal enfrentou ilegalidade explícita na prorrogação do contrato de arrendamento de Libra, agravada por um histórico de inadimplência de alta materialidade, ao passo que, no caso da denúncia supra, o principal argumento para manutenção da cautelar em favor de Marimex foi a ausência de motivação necessária e suficiente, em um contexto de caracterização da fumaça do bom direito e do perigo da demora. Não se verifica – divergências teóricas à parte – a existência de proposições entre si inconciliáveis, ou seja, de contradição nas duas decisões.

6. DECISÃO REGULATÓRIA EM DESFAVOR DOS USUÁRIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO

Esta seção contém o único caso deste artigo referente ao transporte rodoviário e tratará de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para fiscalizar a ANTT em relação à conformidade



do Contrato de Concessão da BR-101/ES/BA (476 km de rodovia), especialmente quanto ao atraso na execução dos investimentos previstos.

Aqui, registre-se, o Tribunal estava diante de SCN, exercendo sua atribuição constitucional (Art. 71, inciso IV) de auxiliar o Congresso Nacional a realizar o controle externo da Administração Pública Federal.

O Ministro Relator do Acórdão nº 1.447/2018-Plenário indeferiu a cautelar pleiteada pela Comissão Externa da Câmara dos Deputados para suspensão do reajuste da tarifa básica de pedágio (TBP). Em vez disso, e de forma conservadora, determinou à Secretaria especializada que realizasse fiscalização. Após a identificação de diversas falhas e suas causas, foi promovida a oitiva da ANTT e da Concessionária.

A inexecução de obras de caráter obrigatório e o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, em desfavor dos usuários da rodovia – condutas graves em desacordo com a Lei das concessões (Lei nº 8.987/1995) e dispositivos contratuais – resultaram em determinações à ANTT, mantidas mesmo em fase recursal, conforme Acórdãos nºs 2.264/2021 e 687/2022, ambos do Plenário.

Os atrasos nos investimentos resultaram em ganhos à concessionária, não considerados na licitação, e em prejuízos aos usuários dos serviços públicos delegados, já que a tarifa paga não tinha o efeito favorável dos investimentos não realizados e não usufruídos. Em outras palavras, a tarifa paga englobava as obras previstas e, mesmo com sua inexecução, não havia redução significativa da tarifa em favor dos usuários.

Assim, os usuários eram duplamente onerados: as tarifas pagas já incorporavam o custeio de obras e serviços obrigatórios, mas não realizados, e havia uma privação do usufruto de serviços públicos adequados. Esse efeito foi visto como “praxe” da ANTT, sem qualquer respaldo legal, conforme evidencia o voto do Ministro Revisor do Acórdão nº 1.447/2018-Plenário:

Consoante apurado pela Unidade Técnica, ao promover o adiamento de obras e serviços não-realizados, a ANTT desloca os investimentos no fluxo de caixa da concessão e promove descontos tarifários compensatórios, cujos efeitos **são diluídos pelo restante do prazo de vigência do contrato de concessão. Na prática, a demora e a inexecução de investimentos em desacordo com os termos estabelecidos no cronograma de investimentos anexo à avença têm pouca ou irrelevante repercussão nas reduções tarifárias oriundas das revisões contratuais.** As receitas da concessionária pouco modificam, mantendo-se praticamente inalteradas.

Tais reduções pífias da tarifa básica de pedágio constituem, em realidade, prêmio ou estímulo para que a concessionária continue a não adimplir as obrigações estabelecidas no PER e no cronograma de investimentos. (...)

Ainda mais grave é o fato de que, ao perquirir o fundamento jurídico utilizado pela ANTT para diluir os efeitos da redução tarifária decorrente



de atraso e inexecução investimentos pelo restante do período de vigência da concessão, **a Unidade Técnica verificou que não existe qualquer respaldo no contrato, em norma legal ou em ato normativo da agência reguladora.**

Trata-se, simplesmente, de praxe adotada pela autarquia para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro da avença, utilizada não somente nas revisões tarifárias da concessão da BR 101/ES/BA, mas também em revisões de todas as concessões rodoviárias federais vigentes, o que tem contribuído para o comportamento indesejável das concessionárias em atrasar ou não realizar os investimentos previstos no plano de negócios e no plano de exploração da rodovia.

A atuação do TCU provocou uma reação positiva da ANTT para regulamentar procedimentos inerentes ao reequilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão rodoviária (Resolução ANTT 5.850/2019). Ora, se a agência não equilibra interesses explicitamente, agindo em desacordo com a Lei de concessões e com os dispositivos contratuais, o TCU, em cumprimento de sua missão institucional e após Solicitação do Congresso Nacional, tem o dever de adotar providências para regularizar a situação.

Não cabe ao Tribunal o papel de defensor de interesses de quaisquer dos grupos em disputa, e, sim, a defesa da estabilidade de regras, da observância do cumprimento de contratos e da eficiência do jogo regulatório (Voto do Acórdão nº 1.704/2018-Plenário, THC 2), ainda mais quando o regulador atua indevidamente em desfavor dos usuários dos serviços públicos delegados.

7. APRIMORAMENTO DA QUALIDADE DAS DELIBERAÇÕES DO TRIBUNAL PÓS RESOLUÇÃO NORMATIVA TCU 315/2020

A **Ferrovias Malha Oeste** tem aproximadamente 1.900 km, corta os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul e foi concedida à iniciativa privada em 1996, ou seja, 5 anos antes da criação da ANTT, ano em que a Lei de concessões (Lei nº 8.987/1995) já estava vigente.

A referida lei definiu que toda concessão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários. Este serviço, por sua vez, deve satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade (modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço), generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Contudo, os estudos do Acórdão nº 1.422/2021-Plenário evidenciaram que a ANTT só possuía rotinas para avaliar o serviço adequado da perspectiva de produção e segurança e, mesmo assim, entre 2015 e 2019, por exemplo, em apenas um trecho foram registrados 47 acidentes, “números considerados elevados frente à baixa densidade de tráfego”.



A precarização dos serviços de transporte na ferrovia teria diminuído o número de usuários e de cargas, sobrecarregando as estradas dos estados de Mato Grosso do Sul e de São Paulo com cargas inadequadas para o transporte por rodovias em longas distâncias, encarecendo os custos finais dos produtos e acelerando a decomposição do revestimento asfáltico.

Por isso, o TCU recomendou a implementação de “sistemática de avaliação e monitoramento com definição de indicadores e metas para acompanhar a adequabilidade do serviço prestado no transporte ferroviário de cargas”. A recomendação em tela atua sobre a principal causa do problema identificado, sem descrever aspectos procedimentais, e apresenta oportunidade de melhoria de um ponto de vista colaborativo, o que está compatível com a REN TCU 315/2020.

O trabalho também constatou a falta de estímulo de atendimento às demandas de transporte ferroviário na região pela atuação deficiente da ANTT, valendo destacar o seguinte trecho do voto:

55. Entendo que a pouca procura pelo arbitramento da Agência, longe de representar um cenário ideal no presente caso, demonstra **baixo índice de confiança na intervenção da autarquia para a solução das controvérsias** entre os usuários e a concessionária. De fato, conforme registrado no relatório de auditoria, há indícios de que a maior parte dos potenciais usuários já tenha desistido de escoar suas cargas pela Malha Oeste e tenha buscado alternativas, como o transporte rodoviário (peça 29).

56. Considero impróprio o argumento apresentado pela Agência de que não caberia agir no setor de ferrovias sem ser provocada, devido ao fato da relação entre a concessionária e o usuário ser de natureza privada, e pelo fato de não haver parte hipossuficiente na relação. Isso porque **a necessidade de atuação do agente regulador não se baseia apenas na disparidade de poder econômico entre as empresas reguladas e os seus contratantes, mas também no controle de acesso e de utilização da infraestrutura, que é escassa - no caso de ferrovias, configura-se como um monopólio natural**. A intervenção regulatória para garantir e disciplinar o uso das ferrovias é ainda mais importante no caso brasileiro, em que toda a malha é constituída de bens públicos.

57. Portanto, embora haja clientes demandantes de transporte ferroviário que possuam capital mais elevado do que as próprias operadoras, **não verifico amparo para que a ANTT assumira postura passiva enquanto a Malha Oeste registra índices cada vez maiores de ociosidade**, com base na premissa de que tratar-se-ia apenas de negociações privadas entre agentes econômicos (grifo nosso).

A propósito, o Plenário do Tribunal tem destacado a relevância de “pautar sua atuação pela observância dos limites da discricionariedade dos entes reguladores, (...) abstendo-se, por outro lado, de sugerir alterações quando se tratar de escolhas lícitas” (voto do



Acórdão nº 4.037/2020-Plenário), ou melhor, tem ressaltado a necessidade de “prestigiarmos as escolhas fundamentadas efetuadas pelo administrador”, quando estiver “diante de alternativas técnicas ou regulatórias igualmente válidas” (voto do Acórdão nº 736/2022-Plenário).

Por outro lado, as agências reguladoras podem, eventualmente, atrasar mudanças estruturais, resultando em perdas de ganhos potenciais para os consumidores. Além disso, sem correto controle social do regulador, os interesses das indústrias reguladas podem moldar as práticas regulatórias de maneira distorcida. Esse entendimento, registre-se, consta dos estudos de Grupo de trabalho interministerial instituído em 2003 pela Presidência da República (CASA CIVIL, 2003).

Não é por acaso que o referido estudo valorizou a atuação do TCU:

5.2.6. Controle social

[...]

De modo mais geral, deve-se recordar que já existem, hoje, instâncias de controle interno e externo da administração pública. Em particular, **o Tribunal de Contas da União tem papel primordial no controle social** e mesmo da gestão dos diversos órgãos da administração pública (grifo nosso).

Tem-se, então, o desafio institucional de buscar o equilíbrio entre verificar a eficiência e a economicidade na atuação das agências, em um contexto de contribuições ao efetivo controle social, e respeitar a existência de escolhas lícitas, no conjunto composto por atos administrativos discricionários. Ou melhor, há uma tênue fronteira que demanda constante exercício de autocontenção pelo Tribunal, conforme voto do Acórdão nº 1.946/2020-Plenário.

O referido Acórdão tratou da prorrogação antecipada do contrato de concessão da **Estrada de Ferro Carajás (EFC)**, firmado em 1997, quatro anos antes da criação da ANTT. A linha ferroviária principal tem aproximadamente 1.000 km, dos quais 90% são duplicados.

A atuação do TCU também decorre de procedimentos contidos na Lei nº 13.448/2017 (arts. 11 e 19), que estabeleceu diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da Administração Pública Federal.

A unidade técnica especializada identificou falhas graves nos estudos submetidos ao Tribunal, valendo destacar: (i) ausência de regulamentação quanto aos itens da base de ativos que podem ser indenizados; (ii) falta de tratamento dos riscos advindos da assimetria de informações existente nas previsões de demanda de carga de minério de ferro na EFC, em vista da inexistência de estudo de demanda elaborado pelo poder público e (iii) desproporcionalidade dos termos propostos para a prorrogação antecipada em face do volume de investimentos obrigatórios previstos ao longo da vigência do prazo concessório prorrogado.



Assim, foi proposta pela unidade técnica especializada ciência à ANTT e ao Ministério da Infraestrutura de que foram constatadas irregularidades e falhas metodológicas graves nos estudos da prorrogação antecipada da EFC, sem demonstração da vantagem da antecipação proposta, em desacordo com o que exige o art. 8º da Lei nº 13.448/2017⁷.

Na prática, a proposta supra teria o efeito de sobrestamento de projeto priorizado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) ou até de determinação (providências concretas e imediatas) em desfavor da celeridade do projeto. Não foi à toa que o voto do Acórdão nº 1.946/2020-Plenário fez a seguinte ressalva:

Dada a importância e prioridade que a Lei 13.334/2016 estabelece aos projetos qualificados no PPI, não se mostra razoável que este Tribunal delongue em excesso a análise desses empreendimentos.

No entanto, a par do ocorrido nos autos e considerando que o relator preside a instrução do processo, reputo apropriada alteração de procedimento para evitar situações similares. A meu ver, na hipótese de haver propostas de mérito de caráter nitidamente prejudicial à continuidade do feito, o dirigente da unidade técnica responsável deve, previamente à conclusão da análise, consultar o relator quanto à necessidade de exame de outros elementos que constituem a modelagem econômico-financeira.

No tocante ao mérito, observem-se detalhes da análise aprovada pelo Plenário do TCU. Tendo em vista que sobrestar o procedimento para prévia realização de levantamento da base de ativos teria como consequência atrasar o processo, postergar investimentos e causar transtornos à regulação e fiscalização da concessão, preferiu-se recomendar à ANTT o aperfeiçoamento de suas normas relacionadas aos investimentos regulatórios (deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria).

Na mesma linha de raciocínio, recomendou-se a regulamentação de critérios a serem utilizados na modelagem econômico-financeira de concessões e de prorrogações antecipadas, já que “ambas as metodologias estão sujeitas a críticas” (metodologias ANTT e unidade especializada do Tribunal), reconhecendo-se, assim, o espaço discricionário do gestor.

A propósito, quanto à falta de vantajosidade, o referido voto pontuou:

Em que pese outras medidas regulatórias possam, eventualmente, solucionar os problemas do contrato, **não me parece apropriado ao TCU fazer essa escolha, substituindo o gestor.** Lembro que as consequências desta decisão não recaem sobre este órgão de controle, mas sobre os formuladores e executores da política de transporte ferroviário.

7 Art. 8º Caberá ao órgão ou à entidade competente, após a qualificação referida no art. 2º desta Lei, realizar **estudo técnico prévio que fundamente a vantagem** da prorrogação do contrato de parceria em relação à realização de nova licitação para o empreendimento. [...]



Nesse contexto, penso que este Tribunal não está na posição mais adequada para aquilatar a importância relativa das demais questões envolvidas na prorrogação, como a compatibilização do contrato às boas práticas de regulação, a resolução de litígios relacionados aos bens reversíveis ou a antecipação de investimentos relacionados a conflitos urbanos.

Como os problemas decorrentes da execução, regulação e fiscalização deste contrato são questões enfrentadas rotineiramente pelo Poder Concedente, e não pelo TCU, **deve-se reconhecer a expertise da Agência e do Ministério na valoração dessas questões quando examinaram a vantajosidade** da prorrogação antecipada em face da realização de nova licitação (grifo nosso).

Neste ponto da análise, ressalte-se, o TCU não deixou de cumprir o seu papel, explicitado em detalhes no Acórdão TCU nº 1.703/2004-Plenário e previsto na Lei nº 13.448/2017.

Ao contrário, o Acórdão nº 1.946/2020-Plenário contém ciência quanto à necessidade de saneamento prévio de inconsistências e irregularidades identificadas (item 9.1), determinação à ANTT para adoção de uma série de providências devidamente identificadas pela unidade especializada (item 9.2) e recomendação relacionada ao aperfeiçoamento da atividade finalística da ANTT (Item 9.3), sem, contudo, sobrestar os procedimentos de prorrogação antecipada do contrato de concessão da EFC, o que, por sua vez, resultou em repercussão positiva⁸ da atuação do controle de segunda ordem.

Outro caso concreto de 2020, com repercussão positiva na imprensa especializada⁹, é o processo de desestatização para acompanhamento dos atos e procedimentos preparatórios para a subconcessão do trecho da **Ferrovias de Integração Oeste-Leste EF 334 (Fiol)**, compreendido entre os municípios de Ilhéus/BA e Caetité/BA (Acórdão nº 3.005/2020-Plenário).

Inicialmente, é imperioso destacar as dificuldades que o TCU tem enfrentado em processos de desestatização devido a frequentes alterações nas premissas, informações desatualizadas, pendentes de decisões definitivas ou em versões diferentes daquelas disponibilizadas nos canais oficiais, o que indica que o projeto submetido pelo Poder Concedente não possui amadurecimento necessário e suficiente. Isso ocorreu, por exemplo, nos trabalhos que resultaram nos Acórdãos nºs 1.792/2019 e 352/2020, ambos do Plenário, e no Acórdão supracitado da Fiol.

Trata-se de problema que impacta diretamente o exercício das atribuições constitucionais e legais do TCU em processos de desestatização, em um contexto de demanda por

8 Ver, por exemplo, <https://www.agenciainfra.com/blog/tcu-aprova-renovacoes-de-ferrovias-da-vale-e-cita-deferencia-ao-poder-discrecional-do-gestor/>.

9 Ver, por exemplo, <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quando-o-tcu-respeita-a-discrecionalidade-administrativa-27012021>.



celeridade para finalização da avaliação pelo controle externo federal, conforme exposto por Oliveira (2022).

Voltando ao Acórdão nº 3.005/2020-Plenário, o voto divergiu da unidade técnica quanto à melhor forma de tratar o risco de demanda¹⁰ e transferi-lo ao parceiro privado do governo federal. Isso porque “se há mais de uma forma para se tratar a questão e inexistente uma obrigação legal ou normativa que impõe uma única alternativa, deve-se respeitar a discricionariedade do poder concedente”.

Ademais, é possível encontrar trabalhos como o do Acórdão nº 1.948/2020-Plenário, referente ao projeto das obras de construção da EF-354, Ferrovia de Integração Centro-Oeste (Fico), segmento Mara Rosa/GO e Água Boa/MT.

Além dos reflexos da auditoria para redução do orçamento original em aproximadamente R\$ 400 milhões, naquele trabalho foi feita recomendação para a elaboração dos projetos, pois ainda existiam imprecisões no orçamento de cerca de 11% do valor total da Fico, sem deixar de considerar “não ser o caso de paralisar o curso do projeto e da futura implantação do empreendimento”, prioritário pelo Plano Nacional de Logística:

9.1. recomendar ao Ministério da Infraestrutura e à Agência Nacional de Transportes Terrestres (...) que avalie a conveniência e oportunidade de elaborarem os projetos básicos das obras de artes especiais (OAE) e das obras complementares tipo passagens inferiores da Ferrovia de Integração Centro-Oeste, contendo projeto estrutural das obras de arte, tanto de concreto quanto de aço, com o devido memorial descritivo, plantas, desenhos, memoriais de cálculo e o detalhamento da ferragem que será utilizada, promovendo os ajustes no orçamento da obra, em atenção ao art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, **ponderando os custos e benefícios desta solução**, dada a representatividade dessa parcela do obra e o estágio do processo de prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória a Minas (grifo nosso).

Tendo em vista que a recomendação não era indispensável (“ponderando os custos e benefícios desta solução”), o Acórdão de relação nº 677/2021-Plenário acolheu a manifestação ministerial: “não ser oportuno o atendimento da recomendação no presente

10 “Para a unidade instrutora, entretanto, considerar o modelo de outorga variável adotado no setor de aeroportos para a modelagem da FICOL é inadequado para tratar o risco de frustração da demanda projetada nos estudos. Indicou que no modelo verticalizado, em face da assimetria de informações existentes, a Agência possui baixa capacidade de comprovar se a eventual subutilização da infraestrutura decorre da demanda fraca ou de restrições impostas pela concessionária aos potenciais interessados.

Além disso, apontou que a nova modelagem traz riscos de seleção adversa no certame e impõe maiores custos para a Administração Pública, motivo pelo qual apresentou proposta de recomendação para que a ANTT utilize unicamente o valor fixo contratualmente definido, considerando ainda, como valor mínimo para fins licitatórios, o Valor Presente Líquido (VPL) resultante da modelagem econômico-financeira.”



caso, sem prejuízo de adotar a proposição nos próximos projetos de investimento cruzado similares ao da Fico”.

A bem da verdade, deve-se observar que 2020 é um ano de transição na Corte de Contas federal, em decorrência do início da vigência da REN TCU 315/2020, a partir do final do mês de abril e, talvez por isso, em alguns casos concretos foi necessária divergência do Plenário face a algumas propostas técnicas da unidade especializada.

Além do Acórdão nº 1.422/2021-Plenário (Ferrovia Malha Oeste), vale citar três acórdãos de 2021, todos do Plenário, resultantes das tipologias processuais denominadas relatório de auditoria (Acórdão nº 787), denúncia (Acórdão nº 2.877) e desestatização (Acórdão nº 2.931). Esses casos evidenciam um arrefecimento nas repercussões negativas na imprensa especializada, apesar da manutenção do alto nível de complexidade enfrentado.

O trabalho do Acórdão nº 787/2021-Plenário avaliou a efetividade da regulação sobre o compartilhamento das malhas ferroviárias no país, o que impacta a eficiência do transporte e o custo logístico:

33. Visando ampliar o debate sobre os temas e obter sugestões, foram realizados painéis de referência direcionados ao público interno e ao externo, sendo dois painéis para discutir e validar a Matriz de Planejamento e dois para a Matriz de Achados. Nos painéis externos participaram diversos órgãos e entidades representativas do setor, como a ANTF, ANUT, CNA, SNTT/Minfra, ANTT, além das concessionárias.

Constatou-se, nos estudos supra, que há deficiências no controle da ANTT sobre as capacidades existentes nas malhas e restrição à sua utilização eficiente por falta de mecanismos de regulação que eliminem as barreiras à entrada de novos operadores. “Estudos apontam que atualmente 31% da malha brasileira não são explorados e 23% estão sem condições operacionais”. Essencialmente, as deliberações se concentraram em recomendações que contribuirão para a melhoria da governança da agência.

A denúncia tratada no Acórdão nº 2.877/2021-Plenário é referente à **omissão da Antaq ao editar a Resolução Normativa 18/2017 na cobrança da sobre-estadia¹¹ (demurrage) de contêiner**. O voto ponderou:

44. **A agência reconheceu a necessidade de aperfeiçoamento da regulação** e aprovou o tema “2.2 da Agenda Regulatória biênio 2020/2021: desenvolver metodologia sobre abusividade de cobrança de sobre-estadia de contêineres”. (...)

11 “Extrapolação do período de franquia (free time ou estadia), estipulado, pelo transportador marítimo ou intermediário, para devolução da unidade contentora, momento em que habilita aquele que disponibiliza o contêiner a cobrar um valor, em geral contado por dia. A sobre-estadia é cobrada no porto de origem (na exportação - denominada detention) ou de destino (na importação - denominada de demurrage)”.



54. Desse modo, considerando que o exame da matéria representada já se encontra em curso no âmbito da Antaq, que pode resultar ou não em alteração da Resolução Normativa Antaq 18/2017, tendo sido, inclusive, já elaborada a AIR e submetida à participação social; e considerando as análises aqui expostas, a presente representação deve ser considerada parcialmente procedente, devendo ser expedida a ciência à agência conforme proposta do órgão instrutivo (grifo nosso).

Essencialmente, a atuação da Corte de Contas federal contribuiu para que a Agência reguladora tomasse providências em relação a um tema debatido há anos no setor portuário e, por isso, foi elogiada pela Associação Brasileira dos Usuários dos Portos, de Transportes e da Logística¹².

Por fim, o Acórdão nº 2.931/2021-Plenário cuidou de processo inédito, destinado a examinar o projeto da primeira desestatização portuária conduzida pelo governo federal: a desestatização da **Companhia Docas do Espírito Santo** (CODESA), associada à outorga da concessão do serviço público de administração dos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no estado do Espírito Santo.

O voto explicita os efeitos das análises técnicas da unidade especializada do Tribunal: (i) para o uso da infraestrutura de acesso aquaviário, verifica-se uma redução de 37% (de R\$ 1,24/TPB para R\$ 0,79/TPB); (ii) para o uso da infraestrutura terrestre, verifica-se uma redução de 49% (de R\$ 5,20/TPB para R\$ 2,63/TPB) e (iii) no tocante aos investimentos, as obras de dragagem de manutenção foram valoradas inicialmente em R\$ 418,4 milhões e reduzidas para R\$ 276 milhões (redução de 34%).

Em relação à Antaq, o TCU determinou que a agência regulamentasse a aplicação da interpretação contábil ICPC 01 (R1) na contabilização de concessões de serviços públicos portuários a entidades privadas; e suprisse as lacunas regulatórias existentes na minuta do contrato de concessão dos portos de Vitória e Barra do Riacho, já que se tratava de providências concretas e imediatas.

Por fim, no tocante às lacunas regulatórias apontadas pela unidade especializada do TCU, **a Antaq manifestou-se no sentido de que as deliberações são “apropriadas e necessárias para a melhor regulação e governança das concessões”**¹³. Essas manifestações, ressalte-se, são fruto de uma valiosa exigência do art. 14 da REN TCU 315/2020, que tem como objetivo a construção participativa das deliberações.

12 Ver, por exemplo, em <https://logisticabrasil.org.br/processo-tc-005-639-2019-0-usuarios-obtem-vitoria-em-processo-sobre-falta-de-regulacao-na-cobranca-de-sobre-estadia-de-containers/>.

13 Vale observar, além do foco nas agências reguladoras, a autocontenção explícita do TCU ao definir a deliberação referente à necessidade de divulgação prévia das informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas constantes dos estudos de viabilidade. Diante do ineditismo, da priorização dos investimentos e da manifestação ministerial, o Plenário decidiu dar ciência (item 9.6.2, natureza declaratória da deliberação) para a irregularidade no caso concreto avaliado e determinar (item 9.3.2, natureza mandamental) a adoção de providências para as próximas desestatizações.



8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises de 13 deliberações e de 28 acórdãos do TCU em processos dos setores aquaviário e terrestre, relacionados, respectivamente, às agências reguladoras Antaq e ANTT, demonstraram em detalhes a importância do controle externo de segunda ordem.

Em relação aos problemas identificados de governança regulatória, houve omissão em dirimir conflitos entre agentes do setor, ausência de metodologia para a análise da abusividade de preços, violação ao princípio da reserva legal, desequilíbrio em desfavor dos usuários e atuação deficiente na fiscalização de concessão.

Além disso, explicitou-se o respeito do Plenário do TCU à discricionariedade das agências reguladoras, uma economia de centenas de milhões em projeto da Fico e avanços obtidos a partir de 2021, além de esclarecimentos quanto a suposta contradição em decisões sobre prorrogação de arrendamentos portuários.

A bem da verdade, o ano pretérito sinaliza uma consolidação dos esforços do Tribunal materializados na REN 315/2020. Como bem pontuou Braga (2021): “Pelo seu teor e espírito, a Resolução 315 constitui uma das principais reformas envolvendo o TCU após 1988. (...) Arrisco dizer que o futuro do controle da administração pública está ali”.

Os casos graves enfrentados pelo TCU, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, afastam-se cada vez mais de um possível e indesejável caminho de “lavar as mãos”, assumindo-se uma direção oposta, com necessário e motivado protagonismo para efetivar o controle social, ainda mais se houve irregularidades graves ou riscos relevantes de atuação deficiente das agências reguladoras, explicitados há 19 anos em Casa Civil (2003).

Embora não exerça regulação, o Tribunal deve desempenhar um importante papel na consecução da função regulatória, como um parceiro que identifica possibilidades de aprimoramento, deixando de ser tão somente um controlador capaz de aplicar sanções, como bem pontuaram Dantas, Caldas e Martins (2021).

A propósito, é possível afirmar que trabalhos acadêmicos pretéritos e/ou recentes, baseados essencialmente em acórdãos anteriores ao início da vigência da referida resolução, podem conter estudos em que prevalece o registro histórico, em prejuízo do adequado (e justo) registro da atuação contemporânea mais madura do TCU, no controle de segunda ordem das agências, podendo não refletir, no todo ou em parte, os avanços recentes na qualidade das deliberações da Corte de Contas federal pós REN 315/2020.

Os benefícios decorrentes da atuação do TCU devem ser constantemente comunicados à sociedade, com vistas a explicitar as valiosas e inafastáveis contribuições da instituição superior de controle brasileira para a boa governança pública das agências reguladoras federais, em um contexto de casos complexos desafiadores, da necessária construção participativa nas deliberações e do efetivo controle social.



REFERÊNCIAS

ARMELIN, Heloísa. **O controle das prorrogações portuárias pelo TCU**. Revista Consultor Jurídico, Opinião, 21 abr. 2022.

BRAGA, André de Castro O. P. **Resolução 315 do TCU: início de uma revolução no controle?** JOTA, Opinião & Análise. 10 mar. 2021.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; IWAKURA, Cristiane Rodrigues. Tribunal de Contas da União (TCU) e as Agências Reguladoras: limites e excessos da accountability horizontal. **Revista da CGU**, v. 13, nº 24, Jul-Dez 2021.

CASA CIVIL da Presidência da República. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Relatório do grupo de trabalho interministerial. Brasília, setembro de 2003.

DANTAS, Bruno; CALDAS, Evandro; MARTINS, Fernanda. A sistemática de conteúdo local e a cooperação entre TCU e ANP. Um passo importante rumo à coerência regulatória. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**. Brasília, n. 230, p. 11-27, abr./jun. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A Gênese das agências reguladoras de transportes: o institucionalismo histórico aplicado à reforma regulatória brasileira dos anos de 1990**. Texto para discussão 1764. Alexandre de Ávila Gomide. Rio de Janeiro, 2012.

OLIVEIRA, Igor Pereira. **Controle externo contribui com desestatizações na administração pública? Qualquer resposta exige um olhar amplo da atuação do TCU**. JOTA, Opinião & Análise. 6 de abril de 2022.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. **O TCU e o controle das agências reguladoras de infraestrutura: controlador ou regulador?** 2021. (Dissertação de mestrado de Direito e Desenvolvimento), Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Acórdãos, votos e relatórios** citados no artigo. Deliberados pelo **Plenário do Tribunal**: 1.703/2004; 2.261/2011; 240/2015; 380/2018; 1.171/2018; 1.447/2018; 1.704/2018; 2.310/2018; 1.039/2019; 1.792/2019; 2.223/2019; 352/2020; 1.005/2020; 1.200/2020; 1.693/2020; 1.946/2020; 1.948/2020; 3.005/2020; 4.037/2020; 677/2021 (de relação); 787/2021; 1.442/2021; 1.530/2021; 2.264/2021; 2.877/2021; 2.931/2021; 687/2022; 736/2022; 1.448/2022. Disponíveis em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: de maio a junho de 2022.

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





Índice de autores

A

- ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de** **85**
Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: Governança e resultado na execução de contratos administrativos
- ANASTASIA, Antonio Augusto Junho** **16**
A insegura Segurança Jurídica
- ANGELI, Bruno Rosado de** **261**
Accountability horizontal: exercício da fiscalização parlamentar pela Comissão Covid-19 do Congresso Nacional
- ARAGÃO, Priscila da Costa Mesquita** **59**
Aderência das auditorias financeiras das Instituições Superiores de Controle: um estudo comparativo das metodologias entre Brasil, Estados Unidos, Reino Unido e Austrália

C

- CANUTO, Francisco Ebison Souto** **135**
Quantificação da mão de obra terceirizada por meio da utilização da análise multivariada de dados: uma proposta para a administração pública
- CAVALCANTE, Marcos André Damasceno** **135**
Quantificação da mão de obra terceirizada por meio da utilização da análise multivariada de dados: uma proposta para a administração pública
- COUTINHO, Eldon Teixeira** **22**
Tecnologia *Blockchain* e auditoria

F

- FARIAS, Diego Oliveira** **22**
Tecnologia *Blockchain* e auditoria
- FERRADAES, Augusto Gonçalves** **232**
Retorno e sustentabilidade econômico-financeira de políticas públicas: o caso do auxílio emergencial no âmbito da pandemia de Covid-19



- FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes** 59
Aderência das auditorias financeiras das Instituições Superiores de Controle: um estudo comparativo das metodologias entre Brasil, Estados Unidos, Reino Unido e Austrália

L

- LIMA, Bruno Martinello** 285
Agências reguladoras federais sob o controle de segunda ordem: evolução da qualidade das deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) nos setores de transportes aquaviário e terrestre

- LOUREIRO, Tibério Cesar Jocundo** 22
Tecnologia *Blockchain* e auditoria

M

- MONTEIRO, Monique** 22
Tecnologia *Blockchain* e auditoria

N

- NETO, Aurelio Toaldo** 153
O acolhimento humanitário e a interiorização dos migrantes venezuelanos em Roraima

- NÓBREGA, Duília Dalyana Ribeiro Santos da** 203
Possibilidades e óbices da atuação das Instituições Superiores de Controle na América Latina

O

- OLIVEIRA, Igor Pereira** 285
Agências reguladoras federais sob o controle de segunda ordem: evolução da qualidade das deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) nos setores de transportes aquaviário e terrestre

T

- TIMÓTEO, Marcela de Oliveira** 112
Estratégias de diversidade, inclusão e equidade de gênero e raça em órgãos da Administração Pública Federal: avanços e desafios

S

- SILVA, Magno** 171
O controle social da gestão pública por intermédio da denúncia

- SILVA, Ronaldo Quintanilha da** 261
Accountability horizontal: exercício da fiscalização parlamentar pela Comissão Covid-19 do Congresso Nacional

Pareceristas *ad hoc*

- Abimael de Jesus Barros Costa
- Acácia Regina Soares de Sá
- Alfram Roberto Rodrigues de Albuquerque
- Alípio Dias dos Santos Neto
- Alípio Reis Filho
- Aloísio Dourado Neto
- Ana Paula Sampaio Silva Pereira
- Ana Paula Silva da Silva
- André Luís de Carvalho
- Annita Valléria Calmon Mendes
- Benigno Núñez Novo
- Benjamim Lima Júnior
- Bruna Barcellos
- Bruno Fagalli
- Bruno José Queiroz Ceretta
- Bruno Martinello Lima
- Bruno Sá de Abreu
- Carlos Wellington Leite de Almeida
- Carlos Alberto Tanaka
- Carmine Rullo
- Célio da Costa Barros
- Chaiene Meira de Oliveira
- Chen Wen Lin
- Dagomar Henriques Lima
- Daniel Cubas Ferreira
- Daniel Matos Caldeira
- Debora Vasti da Silva do Bomfim Denys
- Diana Vaz de Lima
- Diones Gomes da Rocha
- Edans Flavius de Oliveira Sandes
- Eduardo Castaldelli Júnior
- Eduardo dos Santos Guimarães
- Élica Graziane
- Erivan Pereira de Franca
- Fabiana Cristina Severi
- Fabiane Cristina Silva Mesquita
- Fábio Henrique Granja e Barros
- Fernando Rangel Alvarez dos Santos
- Felipe Chiarello de Souza Pinto
- Fidelis Antonio Fantin Junior
- Flávio Willeman
- Francisco Bessa
- Francisco Carlos Loureiro Cioci
- Francisco Lúcio Pereira Filho
- Francisco Sérgio Maia Alves -
- Francisco Sérgio Silva Rocha
- Geovani Ferreira de Oliveira
- Gilson Piqueras Garcia
- Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes
- Hamilton Caputo Delfino Silva
- Hugo Leonardo Menezes de Carvalho
- Igor Barros Rêgo
- Inácio Magalhães Filho
- Jandeson da Costa Barbosa
- JEFFERSON LIMA DE SOUZA
- Jeovan Silva jvnsilva@gmail.com
- João Paulo Gualberto Forni
- Jorge Mendes de Oliveira Castro Neto
- José Alves Dantas
- José Jaime da Silva
- José Jardim Rocha Júnior
- José Ricardo Oriá Fernandes
- Júlio César de Sousa Dias
- Laércio Mendes Vieira
- leonardo Mercher
- Leonardo Vieira Arruda Achtschin
- Liana Pedroso Dias Dourado de Carvalho
- Lucas Oliveira Gomes Ferreira
- Luciano Alves Rossato
- Luciano dos Santos Danni
- Lucio Flavio Ferraz
- Ludmila Melo Souza
- Luis Otávio Pacheco
- Luiz Akutsu
- MADELINE Rocha FURTADO
- Maiara Motta
- Marcelo Bemerguy



- Marcelo Pontes Vianna
- Márcia Cristina Nogueira Vieira
- Marcos Vinicius Pinheiro Oliveira
- Marilson Dantas marilsondantas@gmail.com
- Mauro Rogério Oliveira Matias
- Octahydes Ballan Junior
- Odilon Cavallari de Oliveira
- Patrícia Luque Carreiro
- Paulo Soares Bugarin
- Rafael Encinas
- Rafael Jardim Cavalcante
- Rafael Véras de Freitas
- Renato Santos Chaves
- Reuben Bezerra Barbosa
- Ricardo Schneider Rodrigues
- Rodrigo Junqueira Bertoini
- Romilson Rodrigues Pereira
- Rosano Pierre Maieto
- Rubens Beçak
- Sandro Lúcio Dezan
- Sandro Rafael Matheus Pereira
- SELMA MARIA HAYAKAWA CUNHA SERPA
- Sérgio Brito Gadelha
- Sildaléia Silva Costa
- Tânia Lopes Pimenta Chioato
- Tatyane Cavalcante Pimenta Gomes
- Thiago Anderson Zagatto
- Tomás de Aquino Guimarães
- Valéria Cristina Gomes Ribeiro
- Vander Mendes Lucas
- Victor Aguiar Jardim de Amorim
- Vitor César Silva Xavier
- Vitor Levi Barboza Silva
- Weder de Oliveira

DIRETRIZES PARA AUTORES

Como publicar na Revista do TCU (RTCU) - Novas regras para submissão de artigos

CRITÉRIOS DE SUBMISSÃO

A Revista do TCU publica artigos técnico e científicos. O artigo científico é uma publicação com autoria declarada, que apresenta e discute ideias, métodos, técnicas, processos e resultados nas diversas áreas do conhecimento. Já o artigo técnico, apresenta-se como um instrumento de transmissão de conhecimentos sobre determinada técnica. Um relatório, por exemplo, poderá ser considerado um artigo técnico.

Os artigos devem ser encaminhados para publicação por meio do sistema OJS (*Open Journal System*), disponível nesta página no canto inferior direito.

As submissões devem ser enviadas em arquivo no formato .doc ou .docx. O título, o resumo e as palavras-chave devem ser informados em pelo menos duas línguas, sendo uma delas a Língua Portuguesa.

Podem ser enviados artigos em português, espanhol e inglês. Caso seja de interesse da RTCU, artigos selecionados podem ser traduzidos com a permissão do autor.

Devem ser enviados dois arquivos:

1. O texto do artigo de acordo com o [template](#). É vedada a inserção de qualquer informação que permita identificar a autoria, sendo necessária a remoção de metadados que permitam a identificação da autoria do texto. Para remover os metadados pessoais siga as seguintes etapas:
 - 1.1 Clique no arquivo com o botão direito do mouse e vá na opção Propriedades.
 - 1.2 Na aba Detalhes, clique em **Remover Propriedades e Informações Pessoais**.
 - 1.3 Nesta nova janela, selecione a opção **Remover as seguintes propriedades deste arquivo**.
 - 1.4 Caso subsista alguma dúvida, pesquise na Internet os vários tutoriais sobre o assunto. Veja a [sugestão](#).
2. Um documento no formato .doc ou .docx, contendo a identificação da autoria, o currículo resumido com o máximo de 250 caracteres e a instituição, cargo/função e formação acadêmica. [Arquivo para identificação da autoria](#).

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO PARA AUTORES

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista do TCU não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico. A publicação resguarda os direitos autorais na forma da lei.



INEDITISMO

Os artigos submetidos deverão ser originais, inéditos e não podem estar em processo de avaliação em outros periódicos (Portaria TCU Nº 43/2020). A submissão de artigo pressupõe a aceitação da declaração abaixo, em que o autor atesta que seu texto é inédito, de modo que qualquer inobservância a este requisito é de sua responsabilidade exclusiva.

Declaração de Direito Autoral

Ao submeter o texto acadêmico à RTCU, o(s) autor(es) declara(m) ser titular(es) dos direitos autorais, respondendo exclusivamente por quaisquer reclamações relacionadas a tais direitos, bem como autorizam a publicação sob a Licença *Creative Commons* BY-NC-SA, de modo que os artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista do TCU, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho. Além disso, o(s) autor(es) também autoriza(m) o periódico a adequar os trabalhos a seus formatos de publicação e a realizar ajustes textuais, para garantir o respeito à norma culta da Língua Portuguesa. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).

A Revista do TCU utiliza a ferramenta antiplágio *Crossref Similarity Check*.

AVALIAÇÃO

Os artigos encaminhados à Revista do TCU são examinados pela equipe editorial, responsável por analisar a adequação do texto à linha editorial da Revista (*desk review*).

Em seguida, os artigos são submetidos à avaliação de dois pareceristas *ad hoc*, que recebem os textos sem qualquer forma de identificação do autor.

Os pareceres são enviados aos autores com proposta de aprovação, recusa ou ressubmissão.

Ao final do processo, os artigos, sem identificação de autoria, são enviados ao Conselho Editorial, que terá o prazo de 15 (quinze dias) para decidir sobre a publicação dos artigos.

FOMENTO

O autor deve informar no arquivo de autoria qualquer financiamento, bolsa de pesquisa ou benefícios recebidos, de fonte comercial ou não, declarando não haver conflito de interesses que comprometa o trabalho apresentado.

CONTEÚDO

O conteúdo dos artigos deve atender às normas ABNT e aos requisitos de um texto técnico-científico. Sugere-se a leitura do [Manual de Redação Técnica e Científica](#).

Além disso, o artigo deve ser compatível com a temática da Revista (relativa a Controle Externo, Administração Pública, Direito Público, Contabilidade, Finanças, Inovação e Auditoria no âmbito do setor estatal).

ESTRUTURA

Template (para baixá-lo, clique em **Arquivo > Fazer download**)

- Máximo de 10 mil palavras (aproximadamente 25 páginas, consideradas as referências).
- Estrutura de acordo com o template disponibilizado acima.
- Elementos pré-textuais: a) título e subtítulo (se houver); b) título e subtítulo (se houver) em língua estrangeira; c) resumo na língua do texto; d) palavras-chave na língua do texto; e) resumo em língua estrangeira; f) palavras-chave em língua estrangeira.
- Elementos textuais: a) introdução; b) desenvolvimento; c) conclusão.
- Elementos pós-textuais: a) nota(s) explicativa(s) (se houver); b) referências.
- Deve-se atentar ao uso da linguagem científica, distinta pela clareza, concisão, objetividade, impessoalidade, coesão, coerência e correção gramatical.

FORMATAÇÃO

- Formato .doc ou .docx, de até 2MB.
- Fonte: Arial tamanho 12.
- Títulos em Arial Bold 26pt.
- Subtítulos em Arial Bold 16pt.
- Alinhamento justificado.
- Espaçamento simples entre as linhas.
- Evitar linhas em branco entre os parágrafos.
- Formato da página: A4 (21x29,7 cm).
- Todas as margens com 2 cm.
- Destaques em negrito.
- Termos em língua estrangeira em itálico.
- Tabelas e ilustrações (mapas, diagramas, organogramas, quadros, fotografias, gráficos, fluxogramas, entre outros) preferencialmente com 300 dpi, apresentadas no corpo do documento e envio dos



originais separadamente. Normas de apresentação tabular (1993) do IBGE e NBR 14724 (2011) da ABNT para ilustrações.

- Formatos e formatação de tabelas conforme previstos pelo template.

CITAÇÕES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Citações de acordo com a versão mais atual da NBR 10520 da ABNT, conforme os exemplos a seguir:

1. Citação direta:

Segundo Barbosa (2007, p. 127), “entende-se que ...” OU “Entende-se que ...” (BARBOSA, 2007, p. 127).

2. Citação indireta:

A teoria da ... (Cf. BARBOSA, 2007, p. 127) OU A teoria da ... (BARBOSA, 2007, p. 127).

As citações de diversos documentos de um mesmo autor, publicados num mesmo ano, são distinguidas pelo acréscimo de letras minúsculas após a data e sem espaçamento, conforme a ordem alfabética da lista de referências.

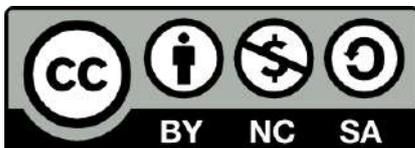
Segundo Barbosa (2007a, p. 127), E vale ressaltar que... (BARBOSA, 2007b, p. 94).

As notas de rodapé devem ser evitadas, exceto para informações adicionais sobre trabalhos em andamento ou não publicados, ou comunicação pessoal.

Lista de referências completas utilizadas no artigo de acordo com a versão mais atual da NBR 6023 da ABNT.

- Somente deverão ser citados na lista de referências trabalhos editados ou disponíveis para acesso público;
- as referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda;
- os artigos submetidos poderão ser referenciados em parte ou no todo, em formato impresso ou digital.

DIREITOS DE USO



Desde outubro de 2021, o conteúdo da RTCU está licenciado com a Licença *Creative Commons* BY-NC-SA. Isso quer dizer que é permitido compartilhar, copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato, desde que citados o autor do artigo e a fonte (Revista do TCU, número da edição e página).

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

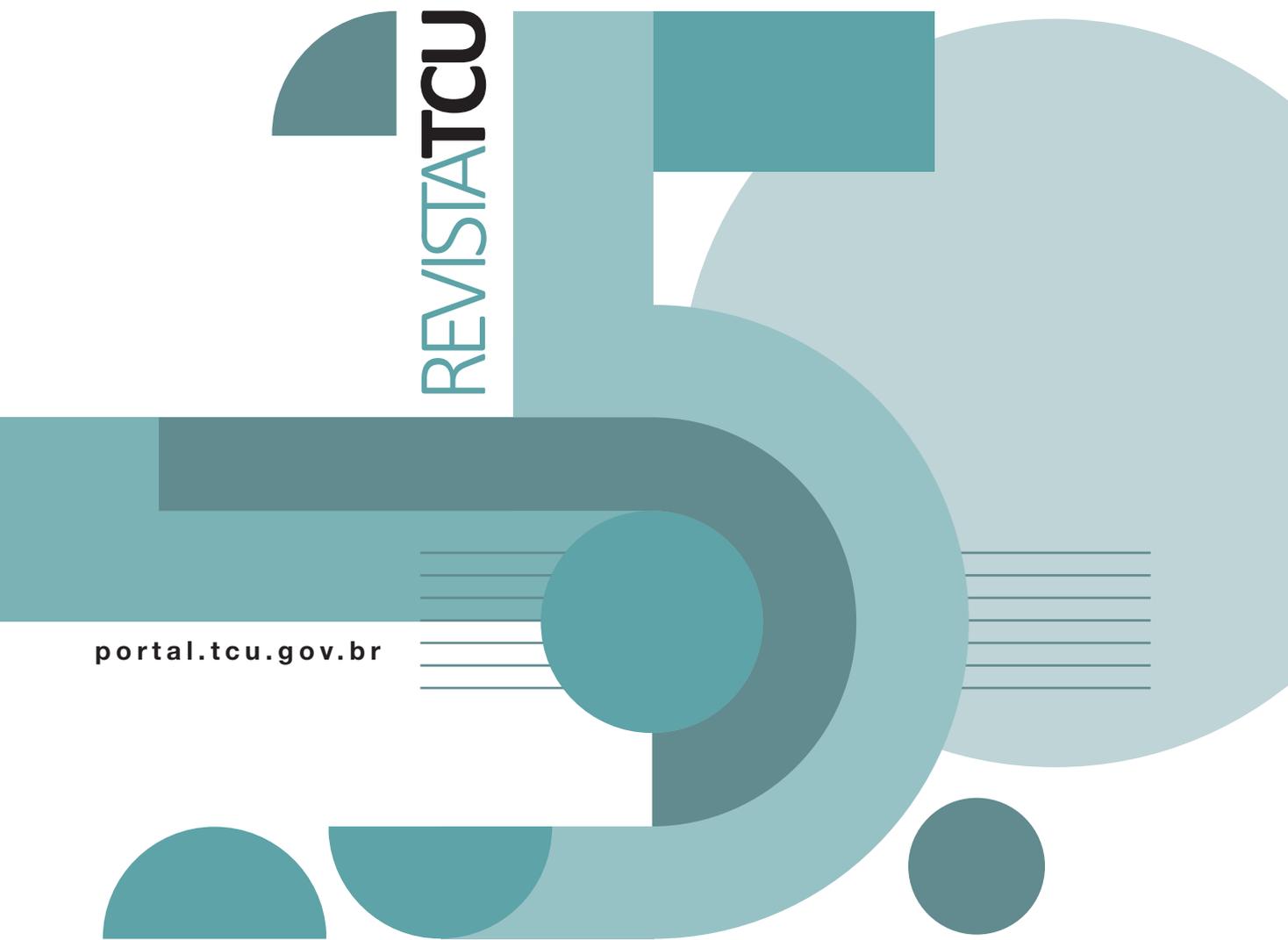


MISSÃO

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

VISÃO

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.



REVISTATCU

portal.tcu.gov.br