EECG ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ
TCE RJ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

REVISTA DO TCE-RJ

VOLUME 2 | NÚMERO 1
JAN| JUN 2021



Entrevista | Página 10

CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TCE-RJ

Rodrigo Melo do Nascimento

'Uma das prioridades da nossa gestão é o diálogo com as instituições e com os órgãos jurisdicionados'

Conselho Deliberativo do TCE-RJ

Presidente
Rodrigo Melo do Nascimento

Vice-Presidente e Corregedora-Geral
Marianna Montebello Willeman

Gabinete dos Conselheiros
José Gomes Graciosa
Marco Antônio Barbosa Alencar
José Maurício de Lima Nolasco
Aloysio Neves Guedes
Domingos Inácio Brazão
Marianna Montebello Willeman
Rodrigo Melo do Nascimento

Gabinete dos Conselheiros-Substitutos

Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren

Ministério Público de Contas
Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral
Sérgio Cavalieri Filho

Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão
Karen Estefan Dutra

Secretária-Geral da Presidência
Marina Guimarães Heiss

Chefe de Gabinete da Presidência
Laelio Soares de Andrade

Secretário-Geral de Controle Externo
Oséias Pereira de Santana

Secretário-Geral de Administração
Mario Henrique Monteiro da Silva Anache

Diretor-Geral Interino de Relações Institucionais e Comunicação
Manoel Veras Farias Neto

Diretor-Geral de Tecnologia da Informação
Lucio Camilo Oliva Pereira

Diretor-Geral de Segurança Institucional
Antonio Carlos de Souza

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
v. 2, n. 1, jan./jun. 2021
É uma publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, com periodicidade semestral. Seu objetivo é disseminar trabalhos técnico-científicos – artigos, resenhas e estudos de caso – na área de administração pública, controle externo, tribunal de contas e áreas afins.

Os trabalhos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões neles manifestadas não correspondem, necessariamente, a posições que refletem decisões desta Corte de Contas. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Conselho Editorial: Conselho Superior da ECG, sendo exercido por:
Rodrigo Melo do Nascimento
Marianna Montebello Willeman
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren
Karen Estefan Dutra

Supervisão Acadêmica: Rosa Maria Chaise

Comissão Científica:
Comissão Permanente de Estudos e Pesquisas (COPEP)
Alberto de Fontes Tavares Neto, Bruno Fonseca Vilas Boas, Eduardo dos Santos Guimarães, Francisco Lopes de Magalhães Júnior, Marcos Ferreira da Silva, Marcus Augusto Pereira Ribeiro, Nina Quintanilha Araújo, Patricia Prado Faria, Sergio Lino da Silva Carvalho, Sergio Paulo Vieira Villaça.

Edição: Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação - DRC / **Projeto gráfico e diagramação:** Inês Blanchart (DRC) / **Fotografias:** Banco de imagens da DRC/TCE-RJ / **Arte e editoração:** Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação - DRC / **Coordenação:** Patricia Prado Faria (ECG) / **Revisão:** Paulo Cesar Bessa Neves e Ilvana Sousa do Amaral (ECG).

Endereço para correspondência
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44
CEP 20060-010 - Centro - Rio de Janeiro
Tel.: (21) 3916-9544
e-mail: pesquisas_ecg@tce.rj.gov.br

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas.
Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. /
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, v. 2, n. 1 (2021)- . - Rio deJaneiro: ECG/TCE-RJ, 2020- .

Semestral.
ISSN: 2675-763X (online)
ISSN: 0103-5517 (impresso)
Continuação de: Revista Síntese – ECG/TCE-RJ – v. 1, n. 1, 2006-2019.

1. Administração Pública. 2. Controle Externo. 3. Tribunal de Contas. I. Título.
CDD 352

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Escola de Contas e Gestão/TCE-RJ





SUMÁRIO

6 **EDITORIAL**
Conselheiro-Substituto Christiano Lacerda Ghuerren
(Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ)

8 **APRESENTAÇÃO**
Karen Estefan Dutra
(Diretora-Geral da ECG)

10 **ENTREVISTA**
Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento
(Presidente do TCE-RJ)

14 **ARTIGOS**

16 **MEDIAÇÃO, ARBITRAGEM & TRIBUNAIS DE CONTAS: reflexões e propostas**
Autores: Levy Pinto de Castro Filho e Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho

28 **CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS PELO ERJ: uma análise das deficiências de controle a partir das auditorias realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ**
Autores: Jeferson Luís Terroso Correa e Nina Quintanilha Araújo

44 **REVISÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO EM RAZÃO DA COVID-19: aspectos legais**
Autores: Hudson Hipólito Ferreira Nunes, Jones de Azevedo Pelech Junior e Leonardo Cesar Gomes

58 **INDICADORES DE QUALIDADE DO CONTROLE INTERNO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADO**
Autores: Adriano Corrêa de Sousa, Carlos Leandro dos Santos Reginaldo, Siddharta Legale Ferreira e Talita Dourado Schwartz

72 **PROPOSTA DE METODOLOGIA DE DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO PARA O TCE-RJ**
Autores: Adriana Maciel Rodrigues, Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti, Raul Araújo da Silva e Valéria Macedo

84 **MEDIDAS COMPORTAMENTAIS PARA GOVERNANÇA EM PESSOAS**
Autores: Ana Carolina Monnerat Fioravanti, Ana Flávia Azevedo Moura, Hugo Sandall, Pedro Paulo Pires e Sabrina Caetano da Silva

96 **DIMENSIONAMENTO E COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DE SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES SOB A LUZ DO CONTROLE EXTERNO**
Autores: Igor Soares Pinheiro, João Alberto Ferreira e Luiz Fernando Hall

EDITORIAL

O pleno cumprimento da missão constitucional do Tribunal de fiscalizar, orientar e avaliar a gestão dos recursos públicos está atrelado à capacitação permanente de seus servidores e de seus jurisdicionados estaduais e municipais, oferecendo-lhes a oportunidade de agregar conhecimentos e domínio dos recursos tecnológicos indispensáveis às tarefas que lhes cabe desempenhar. Com esse foco, a ECG vem angariando resultados positivos, quantitativa e qualitativamente. São relevantes as respostas a essa viabilidade de uma aprendizagem contínua, visando ao aprimoramento profissional.

Em conformidade com o previsto na Resolução TCE nº 14, de 18.12.2019, nos termos da Lei Complementar nº 63, de 01.08.1990, a ECG elaborou o Plano Anual de Formação e Capacitação – PAFC / 2021, como desdobramento do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, com o objetivo de sintetizar todos os programas e respectivas ações a serem desenvolvidas ao longo do ano. O Catálogo de Ações Educacionais destinado a informar à sociedade quais são os serviços prestados pela ECG, bem como a forma de acessá-los, é amplo e diversificado.

Ao assumir a Presidência do TCE-RJ, o Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento publicou as Diretrizes da Gestão para o biênio 2021/2022, com base em quatro pilares: ênfase na fiscalização, por meio de Auditorias Governamentais, organizadas por políticas públicas, com prioridade no Controle Externo da Regulação; aumento da efetividade das decisões condenatórias em débito e multa; ampliação do diálogo com a sociedade e demais instituições; e valorização do servidor, enquanto mais relevante ativo organizacional.

Todos os setores do TCE-RJ estão trabalhando alinhados a essas orientações, cada qual segundo as especificidades de suas atribuições. No âmbito da ECG, tem-se buscado o aumento da capilaridade de suas ações, por meio da preservação dos convênios e parcerias vigentes e estabelecimento de termos de cooperação com outras instituições proeminentes, entre as quais Escolas de Governo e Universidades públicas e privadas de todo o país, em um processo permanente de troca de experiências e integração de expertises, além da complementação da grade de cursos disponibilizados.



CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ

O processo de atualização da ECG permanece em 2021, destacando-se o investimento na qualificação de corpo docente, por meio de estímulo à pesquisa sobre temas de interesse do TCE-RJ e da Administração Pública. A Escola também trabalha com a preservação do acervo da Biblioteca Sérgio Cavalieri Filho, a concessão de bolsas de estudo para cursos em instituições de excelência, entre diversas outras oportunidades de aprimoramento, como o curso "Docência Online na ECG", iniciativa pertinente em mais um ano em que se impõe essa modalidade de ensino.

Também em alinhamento com as Diretrizes da Gestão para o biênio 2021/2022, é importante ressaltar duas publicações que já se tornaram referência no ambiente jurídico, acadêmico e da administração pública. Uma é o Boletim de Jurisprudência do TCE-RJ, com periodicidade mensal, que contém referências jurisprudenciais atualizadas, bem como legislações do TCE-RJ. A outra é a Revista do TCE-RJ, com periodicidade semestral, já uma tradição em seu ofício de disseminar trabalhos técnico-científicos, artigos, resenhas e estudos de caso na área de administração pública, controle externo, tribunal de contas e áreas afins.

Esta edição da Revista do TCE-RJ compõe-se de sete artigos e uma novidade. Passarão a ser publicadas entrevistas com personalidades com meritória contribuição para o mundo jurídico e administração pública. Para inaugurar esta seção, o convidado foi o Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, eleito Presidente do TCE-RJ para o biênio 2021/2022, que discorre sobre as diretrizes de gestão do Tribunal para contribuir para a construção de uma sociedade mais igualitária, em que os recursos públicos sejam alocados com efetividade e transparência.

Dos sete artigos ora publicados, quatro são oriundos da terceira edição do Programa de Pesquisa - Edital nº 01/2019, gerando contribuições para o aprimoramento da gestão pública, bem como dos procedimentos de trabalho do TCE-RJ. São eles: Indicadores de qualidade do controle interno constitucionalmente adequado; Proposta de metodologia de dimensionamento de força de trabalho para o TCE-RJ; Medidas comportamentais para governança em pessoas; Dimensionamento e composição de custos de serviços de coleta de resíduos sólidos domiciliares sob a luz do controle externo.

Em uma demonstração da capacidade analítica e produção de conhecimento dos servidores do TCE-RJ, além desses quatro trabalhos, dois outros foram elaborados por servidores do Tribunal: Concessão de Benefícios Fiscais pelo ERJ: uma análise das deficiências de controle a partir das auditorias realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ e Revisão dos Contratos de Concessão em Razão da Covid – 19: aspectos legais, estudos aderentes ao Pressuposto Básico nº 1 das Diretrizes de Gestão para o biênio 2021-2022: ênfase na fiscalização por meio de auditorias governamentais, organizadas por políticas públicas, com prioridade no controle externo da regulação (concessões e parcerias público-privadas).

O artigo Mediação, Arbitragem & Tribunais de Contas: reflexões e propostas foi uma contribuição da Professora Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho, Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, Doutoranda em Direito Financeiro e Econômico Global da Universidade de Lisboa, em parceria com o servidor e docente da ECG Levy Pinto de Castro Filho.

Nesta altura, impõe-se enfatizar que pesquisadores externos fazem parte dos grupos que participaram do Programa de Pesquisa referente ao edital 01/2019, cujos resultados se transformaram nos artigos publicados nesta edição da Revista do TCE-RJ, o que corrobora a "ampliação do diálogo com a sociedade e demais instituições", um dos pilares das Diretrizes da Gestão para o biênio 2021/2022. A aproximação com outras instituições vem sendo conquistada e fortalecida gradativamente, numa visão de que é imperativa a interlocução entre as entidades que desenvolvem conhecimentos. O TCE-RJ, por meio de seus servidores, ocupa lugar destacado nessa comunidade.
Os servidores do TCE-RJ mantêm permanente contato com entidades que se destacam no ensino e na pesquisa, a fim de preservarem a atualidade de sua formação e consolidação de sua trajetória profissional. Entre outras, estão citadas no currículo dos autores dos artigos desta edição da Revista do TCE-RJ: UFF, UFRJ, IBICT/UFRJ, CRIE/COPPE/UFRJ, UERJ, IMS/UERJ, UFMG. PUC -RJ, UFJF, USP, CEFET-RJ, ENSP/FIOCRUZ, Universidade de Lisboa, Université de Paris XI.

A Revista do TCE-RJ se constitui relevante instrumento estratégico para a modernização e efetividade das ações do Tribunal, visando "à melhoria das governanças estadual e municipais, em observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública", nas palavras do Presidente Rodrigo Melo do Nascimento, nas Diretrizes da Gestão para o biênio 2021-2022.

Boa leitura.

APRESENTAÇÃO

Ao apresentar aos nossos leitores os artigos que compõem esta edição da Revista do TCE-RJ, destacam-se, no período, as parcerias da ECG com outras instituições, escolas de governo e universidades, por meio de atividades colaborativas, consolidando a excelência dos cursos de capacitação e de formação que oferecemos. Assinala-se, ainda, o incremento do uso dos recursos digitais, para fazer frente às necessidades do predomínio da educação online.

Os artigos vinculam o embasamento teórico à prática, e sem descuidar da legislação vigente, os autores valorizaram a utilidade das conclusões de suas pesquisas. O propósito final é contribuir para o aprimoramento da gestão pública, por meio de sugestões eficazes e objetivas, em uma época em que se exige um olhar diferenciado para adequação à nova realidade que vivemos.

O primeiro artigo desta edição da Revista do TCE-RJ, relativa ao primeiro semestre de 2021, intitulado Mediação, arbitragem & tribunais de contas: reflexões e propostas, constitui uma valiosa colaboração para o desenvolvimento das atividades dos tribunais de contas de todo o país. Tem como autores Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho, Professora da ESAP, Procuradora do Estado do Rio de Janeiro e Doutoranda em Direito Financeiro e Econômico Global da Universidade de Lisboa, em parceria com o servidor do TCE-RJ e docente da ECG/TCE-RJ Levy Pinto de Castro Filho, Advogado e Mestre em Direito das Relações Econômicas/UGF.

O objetivo do trabalho é agregar esclarecimentos acerca dos instrumentos consensuais de composição de litígios pela Administração Pública. Dentre os métodos adequados de solução de conflitos (MASCs), destacam-se a mediação e a arbitragem, que vêm se revelando importantes recursos para a redução da quantidade de demandas judiciais. Ao abordar a mediação, os autores põem em relevo alguns tópicos sobre composição extrajudicial de conflitos envolvendo a Administração Pública, abrindo à possibilidade de participação do Sistema Tribunal de Contas. Quanto à arbitragem, o trabalho aponta os limites de atuação dos tribunais de contas, quando da análise das decisões arbitrais, a par do seu essencial papel na fiscalização e controle das contas públicas. O artigo acrescenta, por fim, como proposta conciliadora, a possibilidade de a mediação e a arbitragem serem usadas como auxílio na execução da sentença arbitral, em acordo com a boa governança.

Numa demonstração do talento e da capacidade de produzir e compartilhar conhecimentos em benefício da evolução da Administração Pública, os artigos 2 e 3 foram elaborados por servidores do TCE-RJ que atuam na atividade-fim do Tribunal – o controle externo. A temática de ambos está alinhada às Diretrizes da Gestão para o biênio 2021/2022, publicadas pelo Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento ao assumir a Presidência do TCE-RJ.

O segundo artigo, de autoria dos servidores Jeferson Luís Terroso Correa e Nina Quintanilha Araújo intitula-se Concessão de benefícios fiscais pelo ERJ: uma análise das deficiências de controle a partir das auditorias realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ.

O trabalho assinala as principais deficiências de controle da política de concessão de benefícios fiscais do ERJ, demonstrando, por meio de auditorias, que há uma falta de controle estrutural. Em um cenário de degradação das finanças estaduais, a discussão sobre a continuidade dessas políticas de incentivo se faz essencial, lembrando que, desde 2017, o ERJ está submetido às regras do Regime de Recuperação Fiscal, tendo que adotar medidas rígidas para aumentar receitas e reduzir despesas, com



KAREN ESTEFAN DUTRA
Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão - ECG/TCE-RJ

impactos diretos sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população.

O terceiro artigo, Revisão de contratos de concessão em razão da covid-19: aspectos legais, um trabalho conjunto dos servidores do TCE-RJ, com atuação destacada na Secretaria-Geral de Controle Externo e sólida formação acadêmica: Hudson Hipólito Ferreira Nunes, graduado em Engenharia Civil pela UFRJ e pós-graduado em Gestão Pública pela Faculdade Internacional Signorelli, Jones de Azevedo Pelech Junior, graduado em Ciência Navais/Administração pela Escola Naval, graduado em Ciências Contábeis pela Universo, pós-graduado em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes e Mestre em Engenharia de Transportes pela COPPE/UFRJ e Leonardo Cesar Gomes, graduado em Engenharia Civil pela UERJ e pós-graduado em Gestão Pública pela Faculdade Internacional Signorelli.

O estudo tem por objetivo apresentar fundamentos legais e doutrinários para a realização de procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão (comuns ou PPPs), frente aos efeitos da pandemia provocados pelo novo coronavírus. Nessa perspectiva, os autores estendem a análise para os conceitos de repartição objetiva de riscos e áleas extraordinárias, a partir dos quais as situações que ocasionaram determinado desequilíbrio nos ajustes podem vir a ser enquadradas. Concluem que, com apoio nesses fundamentos, as partes de um contrato podem avaliar com segurança a pertinência ou não da solicitação de revisão contratual.

Os quatro artigos a seguir são o resultado da terceira edição do Programa de Pesquisa da ECG/TCE-RJ. O objetivo do Programa é selecionar projetos de pesquisa que visem gerar contribuições para o aprimoramento da gestão pública, bem como dos procedimentos de trabalho do TCE-RJ, conforme as áreas de concentração indicadas no edital. O Programa admite a participação de grupos de pesquisadores externos, desde que pelo menos um deles seja servidor efetivo do TCE-RJ.

Nesse contexto, o artigo Indicadores de qualidade do controle externo constitucionalmente adequado foi uma produção coletiva de servidores do TCE-RJ com membros de instituições acadêmicas. Pelo Tribunal, Carlos Leandro dos Santos Reginaldo, Mestrando em Educação pela Universidad Sek de Santiago do Chile, e Talita Dourado Schwartz, Mestre em Saúde Coletiva pela UFES. Pela academia, Adriano Corrêa de Sousa, Doutor em Direito Constitucional e Professor de Direito Constitucional da Universidade Cândido Mendes, e Siddharta Legale Ferreira, Doutor em Direito Constitucional e Professor da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ.

Os autores partem do princípio de que os controles internos são instrumentos que contribuem para que os bens e serviços públicos resultem em benefícios sociais, econômicos, tecnológicos ou de outra natureza para os seus usuários. Diante dessa premissa, demonstram que eventual inadequação legal e constitucional de sua estrutura e organização pode concorrer para que os produtos e serviços públicos tenham sua eficiência, qualidade e efetividade comprometidas, prejudicando o exercício de direitos fundamentais. Concluem que a proposição de um indicador de avaliação dos sistemas de controles internos pelos Tribunais de Contas apresenta-se como relevante e necessária, não apenas como elemento de avaliação e cálculo de risco de controle, mas também como instrumento de fortalecimento dos processos de prestação de direitos fundamentais.

A seguir, na produção do estudo Proposta de metodologia de dimensionamento da força de trabalho para o TCE-RJ, trabalharam em conjunto Valéria Macedo, Doutora em Ciência de Informação pelo IBICT/UFRJ e pesquisadora do CRIE/COPPE/UFRJ, Adriana Maciel Rodrigues, Pós-Graduada em Direito Civil, Empresarial e Processual Civil pela FESUDEPERJ e pesquisadora do CRIE/COPPE/UFRJ, Raul Araújo da Silva, Mestre em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ e servidor do TCE-RJ, e Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti, Doutor em Informática pela Universitè de Paris XI, coordenador do CRIE e professor associado do Programa de Engenharia de Produção da COPPE-UFRJ.

O trabalho revisita o Dimensionamento da Força de Trabalho no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a fim de adequar o órgão às novas exigências da administração pública, em busca do alcance da eficiência, da diminuição dos custos e do aumento da produtividade. Com o objetivo de apresentar uma metodologia de DFT mais atualizada e adequada às características do órgão, os autores compararam metodologias já implementadas em diversos órgãos públicos. Utilizaram a abordagem descritiva com enfoque na pesquisa qualitativa por meio do levantamento bibliográfico e de entrevistas com especialistas em DFT e gestores públicos. Como contribuição, o trabalho fez o mapeamento das atividades, a definição do tipo de recurso por produto, a estimativa de recursos por tarefas, a previsão de demanda e a gestão de mudanças, cabendo ao TCE-RJ escolher qual a metodologia mais adequada à sua realidade.

O sexto artigo, Medidas comportamentais para governança em pessoas, também foi um trabalho que envolveu servidores do TCE-RJ e pesquisadores externos, numa integração que a instituição estimula, com excelentes resultados. Ana Flávia Azevedo Moura, Mestre em Sistema de Gestão pela UFF, Sabrina Caetano da Silva, Especialista em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ, são servidoras do TCE-RJ. Com elas trabalharam Hugo Sandall, Doutorando em Psicologia, Medidas do Comportamento pela Universidade Salgado de Oliveira - Universo, Pedro Paulo Pires, Doutor em Psicologia pela UFRJ com PDSE pela University of Maryland e Professor Adjunto do Departamento de Psicometria da UFRJ, e Ana Carolina Monnerat Fioravanti, Doutora em Psicologia pela PUC-RJ e Professora Adjunta do Departamento de Psicologia da UFF.

O trabalho põe em relevo que, nesse período de mudanças de toda ordem pelas quais as instituições vêm passando, torna-se fundamental estabelecer maneiras de avaliar quais ações serão mais efetivas, principalmente no que diz respeito à contenção de recursos. O objetivo do estudo é ajudar a organização a tomar decisões gerenciais com foco nos itens que têm maior centralidade e força. A metodologia empregada foi a pesquisa quantitativa, transversal, com instrumentos de caráter psicométrico e de questionário. Na conclusão, foi observado que a rede do TCE-RJ está dividida em dois hemisférios, agrupando de um lado a gestão de desempenho e de outro as demais variáveis, tendo como mediador a competência social.

O artigo que fecha esta edição da Revista do TCE-RJ, Dimensionamento e composição de custos de serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares sob a luz do controle externo, reuniu, num notável esforço para contribuir com o fornecimento de subsídios para o enfrentamento de um tema bastante sensível à Administração Pública, os servidores do TCE-RJ Igor Soares Pinheiro, Mestre em Construção Civil pela UFMG, e Luiz Fernando Hall, Especialista em Auditoria de Obras Públicas pela PUC-RJ, e João Alberto Ferreira, Pesquisador Visitante da UERJ e Doutor em Saúde Pública pela ENSP/FIOCRUZ.

Os autores, reconhecidos especialistas na matéria, assumiram a tarefa de avaliar os principais aspectos que envolvem o dimensionamento e a composição de custos dos serviços de coleta e transporte de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU). Discutiram os indicadores usuais de projeto e controle da coleta domiciliar de resíduos sólidos, com a definição dos requisitos mínimos para análise de projetos ou para termos de referência para contratações públicas desses serviços. O objetivo final é o recolhimento de dados que permitam a futura criação de um normativo de orientações técnicas acerca do assunto para o TCE-RJ, de possível utilização para o aperfeiçoamento desses serviços pelos municípios do estado do Rio de Janeiro.

Muito nos honra, na apresentação desta edição da Revista do TCE-RJ, sublinhar o compromisso da publicação com a qualidade da informação, a contribuição para o aprimoramento da gestão pública e a inovação de sua proposta. Nessa linha, esta edição inaugura uma nova Seção: entrevistas com gestores, de reconhecida atuação na administração pública, um modo de tornar ainda mais viva e próxima a relação do gestor com a sociedade.

Para iniciar a Seção, foi convidado o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, que acolheu o pedido, entendendo-o como mais uma oportunidade de compartilhar as Diretrizes da Gestão para o biênio 2021/2022, que norteiam e alinham as ações do Tribunal para o período e dizem respeito ao exercício da Presidência do TCE-RJ, para a qual foi eleito por seus pares.

ENTREVISTA

CONSELHEIRO-PRESIDENTE RODRIGO MELO DO NASCIMENTO



‘Uma das prioridades da nossa gestão é o diálogo com as instituições e com os órgãos jurisdicionados’

Conselheiro titular do TCE-RJ desde 2017, Rodrigo Melo do Nascimento assumiu a presidência no início de 2021 tendo como seus principais objetivos ampliar a fiscalização por meio de auditorias governamentais, aumentar a efetividade das decisões condenatórias em débito e multa, intensificar o diálogo com a sociedade e demais instituições e valorizar o servidor do Tribunal.

Na entrevista a seguir, o conselheiro-presidente fala da publicação “Diretrizes da Gestão - Biênio 2021-2022”, que norteia a sua administração, da ênfase no controle externo da regulação (concessões e parcerias público-privadas), da importância da valorização do servidor e da relevância do caráter orientador do TCE-RJ, entre outros temas.

Qual a importância para o TCE-RJ de se ter um instrumento como as “Diretrizes da Gestão - Biênio 2021-2022”?

As Diretrizes da Gestão para o Biênio 2021-2022 manifestam as linhas gerais que norteiam as tomadas de decisões pela Presidência e balizam os planejamentos, procedimentos e ações de todos os órgãos e servidores que integram esta Corte durante o nosso mandato. Constituem uma visão prospectiva, alinhada aos esforços institucionais permanentes, com o objetivo de indicar e promover as mudanças estratégicas e operacionais necessárias ao cumprimento das propostas da gestão, no período referenciado, trazendo, assim, agilidade e efetividade às decisões deste Tribunal em favor da sociedade fluminense.

Quais são os principais objetivos deste documento?

De maneira geral, essas Diretrizes têm como objetivo promover o engajamento de todos (Corpo Deliberativo, membros do Ministério Público de Contas e servidores) e consolidar o pensamento estratégico com foco no controle externo da Administração Pública e da gestão responsável dos recursos públicos estaduais e municipais, em observância aos princípios constitucionais e legais. Elas buscam, também, enfatizar os principais focos de atuação do Tribunal neste biênio, de acordo com o que entendemos serem as nossas prioridades, a partir da nossa observação dos aspectos que podem – e devem – ser aprimorados.

O senhor poderia justificar a escolha dos pressupostos básicos que norteiam as diretrizes da sua gestão?

Este Tribunal deve ser visto como instituição promotora do aprimoramento da gestão pública e da transparência, bem como do controle social, fatores decorrentes de sua missão mais ampla de fiscalizar, orientar e avaliar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade. Os pressupostos básicos constantes da Diretrizes da Gestão para o Biênio 2021-2022 escolhidos como alicerce para a consecução dessa missão de fiscalização e orientação, neste nosso período à frente do Tribunal, são: ênfase na fiscalização, por meio de Auditorias Governamentais, organizadas por políticas públicas (tais como saúde, educação, segurança), com prioridade das auditorias no Controle Externo da Regulação de serviços públicos (concessões e PPPs); aumento da efetividade das decisões condenatórias em débitos e multas; ampliação do diálogo com a sociedade e demais instituições; e a valorização do servidor, como nosso mais relevante ativo organizacional.

Para o atingimento do pressuposto “valorização do servidor”, qual seria o papel da ECG?

Como mencionei anteriormente, o servidor é o nosso mais relevante ativo organizacional. Todos os serviços prestados por este Tribunal à sociedade fluminense só são possíveis em decorrência da dedicação e do comprometimento desses servidores. Em seu papel pedagógico, cabe à ECG proporcionar qualificação continuada aos servidores do TCE-RJ, com a transmissão de conhecimentos especializados relativos à área em que atuam. Esse importante papel da ECG certamente contribui para o fortalecimento do sentimento de pertencimento desses servidores a esta instituição. Além desse aspecto, outros mecanismos de reconhecimento profissional e de valorização da meritocracia estão em estudo para implantação.

De que maneira o TCE-RJ poderá intensificar sua atuação no controle externo da regulação (concessões e parcerias público-privadas)?

Com a redução de serviços oferecidos diretamente pelo Estado, o poder público deve ficar mais voltado para a regulamentação e a fiscalização do desempenho dos prestadores de serviço das empresas concessionárias. Nesse contexto, o TCE-RJ deve atuar tempestivamente verificando os processos de privatização em andamento, novas outorgas de concessões, bem como as parcerias público-privadas, sendo capaz de corrigir falhas nas diversas

etapas ainda em andamento e contribuindo, por exemplo, para a redução da tarifa paga pelos cidadãos ou para um maior valor de outorga devido pelas concessionárias em benefício do poder público. Tais ações certamente exigirão uma estrutura institucional voltada para este fim, com servidores em constante aprimoramento e atualização por meio de cursos de capacitação oferecidos pela ECG em temas como finanças corporativas, contabilidade, direito e gestão empresarial, temáticas essas mais complexas que as vivenciadas durante o exame dos processos de fiscalização habituais.



Das 16 diretrizes que constam na publicação, quais o senhor destacaria como mais importantes?

Todas as diretrizes são importantes, pois apontam as convergências e as metas a serem alcançadas, tanto nas atividades finalísticas como nas de apoio, ao mesmo tempo em que estimulam todos os servidores a realizar um grande esforço no sentido de buscar elevados padrões de desempenho para a melhoria das ações em curso, trazendo, assim, maior agilidade e efetividade às decisões do Tribunal de Contas. Entre as 16 diretrizes elencadas, eu voltaria a mencionar a primeira, que trata da intensificação da atuação do TCE-RJ no Controle Externo da Regulação (Concessões e Parcerias Público-Privadas). O Tribunal já vem intensificando as suas ações de fiscalização por meio de Auditorias Governamentais, que proporcionam controle concomitante dos atos administrativos. Em virtude da adoção, por parte do poder público, de processos de desestatização e de delegação de serviços públicos, com encorajamento à atuação da iniciativa privada na prestação de serviços públicos, o TCE-RJ defende tratá-los de forma prioritária. A adequada gestão regulatória das concessões e das PPPs configura-se muito relevante no contexto da crise fiscal por que passa o nosso Estado.

Um dos pressupostos menciona o "aumento da efetividade das decisões condenatórias em débito e multa". Como o senhor vê esta questão no Tribunal hoje? O índice de cumprimento das decisões neste sentido pode ser considerado baixo? Como aumentar essa efetividade?

A aplicação de multas e a imputação de débitos são instrumentos para que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro desestimule as práticas irregulares ou lesivas aos recursos dos contribuintes e garanta o ressarcimento dos prejuízos causados aos cofres públicos, em decorrência, por exemplo, de valores aplicados de forma contrária às determinações legais. No entanto, não basta simplesmente utilizar este instrumento. Não basta a mera aplicação da multa ou imputação do débito. É necessário que essas medidas sejam efetivas sob o ponto de vista de seu cumprimento e do recolhimento destes valores, reduzindo a impunidade e melhorando o desempenho e a agilidade da cobrança executiva.

O senhor já afirmou que o TCE-RJ não deseja apenas punir e que cabe também ao Tribunal orientar o jurisdicionado no sentido de prestar contas de acordo com a legislação e as normas. Qual a importância desse papel orientador da Corte de Contas? O senhor acredita que os gestores públicos estão abertos a esta iniciativa do Tribunal?

Uma das prioridades da nossa gestão, registrada na já mencionada publicação "Diretrizes da Gestão - Biênio 2021-2022", é o diálogo com as instituições e com os órgãos jurisdicionados. Aos gestores que não cumprem a legislação, que agem de má-fé, nesses casos a punição se faz necessária. Porém, sabemos que a grande maioria dos gestores quer acertar e muitas vezes não conta com uma estrutura de pessoal adequada ou não tem conhecimento pleno da legislação. A esses prefeitos e secretários, faço questão de reforçar o caráter orientador e pedagógico deste Tribunal de Contas. Não é objetivo do TCE-RJ emitir parecer prévio contrário à aprovação das contas de quem quer que seja. O Tribunal deseja orientar as diversas prefeituras e seus gestores para que cumpram a legislação, os mínimos constitucionais em educação e saúde, a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros aspectos. No entanto, diante da inobservância da legislação, o Tribunal de Contas, por dever legal, emitirá parecer prévio contrário. Para que se minimizem as chances de isso ocorrer, estamos aqui para dar toda a orientação ao nosso alcance, inclusive por meio dos cursos de capacitação da nossa Escola de Contas e Gestão. O Termo de Ajustamento de Gestão, conhecido como TAG, que está sendo adotado no TCE, também é outro instrumento importante e consensual para a solução de problemas vivenciados pelos gestores.

Por falar em Termo de Ajustamento de Gestão, qual a sua importância para o próprio Tribunal e para o jurisdicionado?

O Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) é um instrumento representativo de uma tendência da Administração Pública, que é a busca de soluções consensuais para sanear eventuais irregularidades detectadas em atos dos gestores públicos. Ele permite ao gestor que identificar falhas na administração do seu município, por exemplo, propor uma celebração consensual de TAG junto ao TCE-RJ. O gestor deverá elencar as irregularidades em uma minuta, listar as respectivas medidas saneadoras acompanhadas de prazos razoáveis para a regularização e submeter o documento ao Tribunal de Contas. Assim como os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) que são firmados junto ao Ministério Público, o TAG junto ao TCE se caracteriza pela busca de um consenso diante de uma infração ou mesmo de uma potencial infração à norma. Em vez de impor o cumprimento da norma por meio do seu poder de coerção, o Tribunal de Contas pode utilizar o TAG como proposta de uma busca consensual para o melhor atendimento do interesse público e para a efetiva solução dos problemas no âmbito do governo. É importante mencionar que no início de maio o plenário do TCE-RJ analisou pela primeira vez a proposta de um TAG. A minuta submetida ao Corpo Deliberativo pelo Governo do Estado trata da regularização do cumprimento dos índices de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelo Estado desde 2020, uma vez que na ocasião não foi possível cumprir o mínimo constitucional.



Na sua gestão foi criado um setor dedicado às Relações Institucionais. Por que o senhor considera importante esta formalização e como as atividades do setor podem ser úteis para o TCE-RJ?

O Tribunal necessitava de um setor dedicado à interação e ao fortalecimento das relações com os Poderes e instituições de controle do Estado do Rio de Janeiro que possibilitasse o intercâmbio de informações e a conjugação de esforços com vistas a contribuir para a melhoria da fiscalização e da qualidade da gestão pública. Nesse sentido, foi priorizada a atividade de assessoria parlamentar junto à Assembleia Legislativa (Alerj), para onde são direcionados, por exemplo, os processos das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro apreciadas previamente por esta Corte e julgadas pela Assembleia Legislativa. Da mesma forma, estamos buscando maior aproximação com os prefeitos e com as Câmaras de Vereadores dos municípios. Prova disso foi a realização, em março, por meio da nossa Escola de Contas e Gestão, do evento "Orientações para uma Gestão Efetiva", com a presença desses gestores. Destaco, ainda, que o trabalho de relações institucionais já é uma realidade, e resultados positivos já vêm sendo percebidos pelos integrantes deste Tribunal e pelo público externo.

OUÇA A ENTREVISTA
ACESSANDO O QR CODE

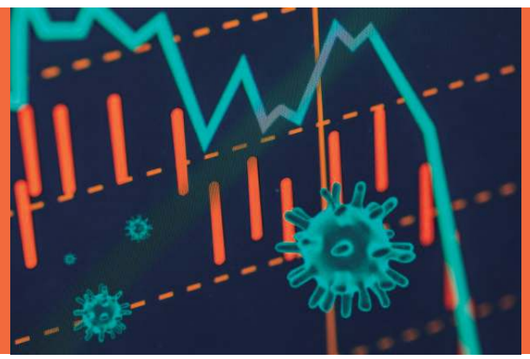
ARTIGOS

1 

MEDIAÇÃO, ARBITRAGEM & TRIBUNAIS DE CONTAS: reflexões e propostas

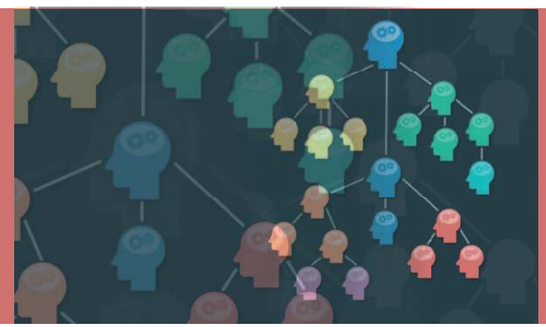
2 

CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS PELO ERJ: uma análise das deficiências de controle a partir das auditorias realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ

3 

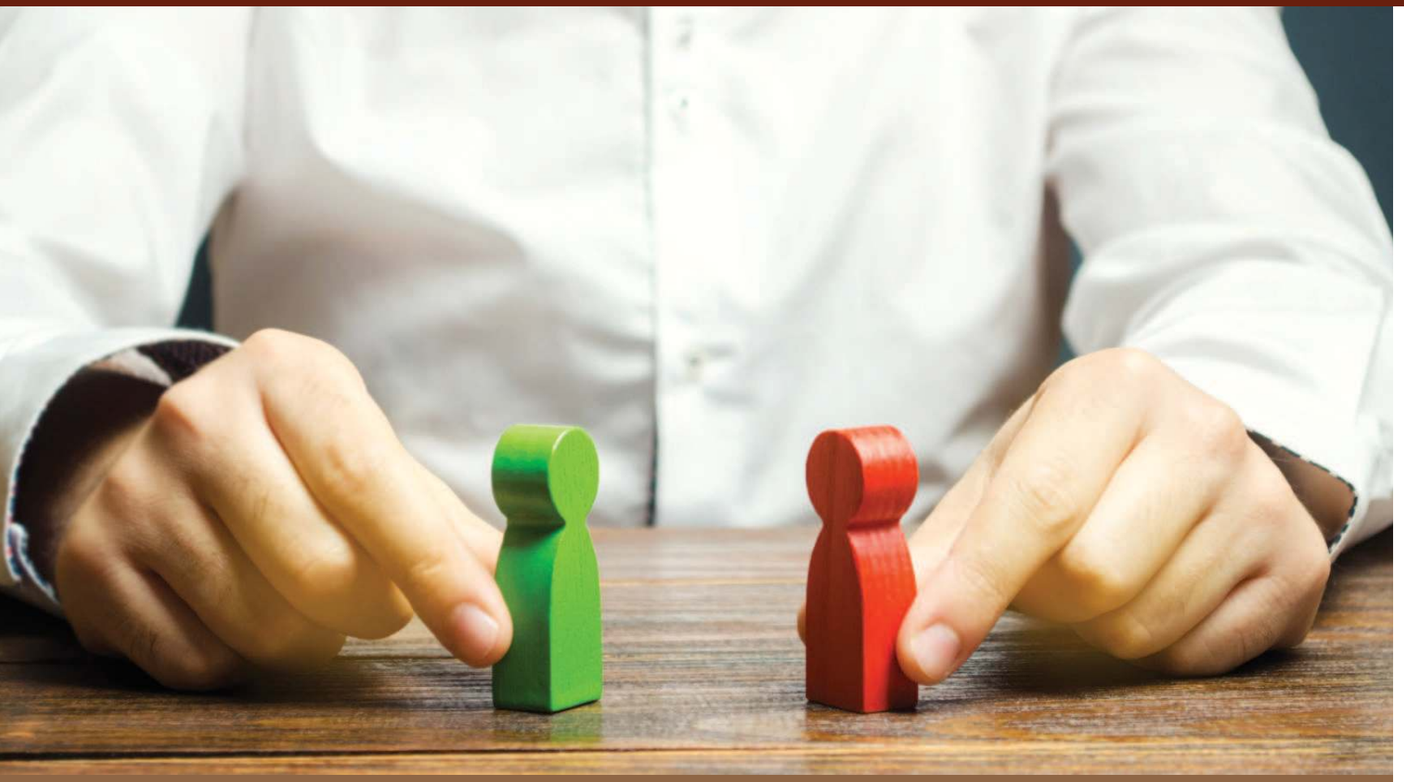
REVISÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO EM RAZÃO DA COVID-19: aspectos legais

INDICADORES DE QUALIDADE DO CONTROLE INTERNO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADO  4

PROPOSTA DE METODOLOGIA DE DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO PARA O TCE-RJ  5

MEDIDAS COMPORTAMENTAIS PARA GOVERNANÇA EM PESSOAS  6

DIMENSIONAMENTO E COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DE SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES SOB A LUZ DO CONTROLE EXTERNO  7



MEDIAÇÃO, ARBITRAGEM & TRIBUNAIS DE CONTAS: reflexões e propostas

Levy Pinto de Castro Filho
Mestre em Direito das Relações Econômicas/UGF; Mediador Certificado pelo Instituto de Certificação e Formação em Mediadores Lusófonos – ICFML; Membro do Colégio de Árbitros e Mediadores do Conselho Nacional de Justiça Arbitral – CONAJA; Professor da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho
Doutoranda em Direito Financeiro e Econômico Global da Universidade de Lisboa
Árbitra no Centro Brasileiro Mediação e Arbitragem – CBMA; Mestre em Direito da Administração Pública; Procuradora do Estado do Rio de Janeiro; Professora da Escola Superior da Advocacia Pública – ESAP

Resumo: O presente trabalho pretende lançar luz quanto aos meios consensuais de composição de litígios pela Administração Pública. Dentre os métodos adequados de solução de conflitos (MASCs), a mediação e a arbitragem exercem papel de destaque nos cenários nacional e internacional. A utilização desses institutos junto à Administração Pública se revela como uma real possibilidade de contribuição para a redução da quantidade de demandas judiciais e composição dos interesses das partes envolvidas. No tocante à mediação, o artigo pretende destacar alguns tópicos sobre composição extrajudicial de conflitos envolvendo a Administração Pública, oferecendo um contributo para a participação do Sistema Tribunal de Contas neste novo horizonte. No que se refere à arbitragem, o trabalho irá abordar os limites de atuação do Tribunal de Contas, quando da análise das decisões arbitrais, sem afastar o seu importante papel na fiscalização no controle das finanças públicas. Traz como proposta conciliadora a possibilidade de atuação no auxílio da execução da sentença arbitral, no exato termo do decidido, de acordo com a boa governança. Sem prejuízo de atuação ampla, no caso de fraude comprovada ou improbidade administrativa.

Palavras-chave: Arbitragem; Mediação; Consensualidade; Boa Governança; Finanças Públicas.

Abstract: *The present intends to shed light on the consensual means of composing disputes by the Public Administration. Among the alternative dispute resolution (ADRs), mediation and arbitration play an important role in the national and international stages. The use of these institutes with the Public Administration is revealed as a real contribution of the contribution to the reduction of the number of lawsuits and the composition of the interests of the parties involved. With regard to mediation, the article intends to highlight a few on the extrajudicial composition of conflicts involving the public administration, offering a contribution to the participation of the Accountability Office System in this new horizon. With regard to arbitration, the work will address the limits of performance of the Court of Audits, when analyzing the arbitration decisions, without undermining the important role played in the control of public finances. It brings as a conciliatory proposal, a possibility of acting in the assistance in the execution of the arbitration award, in the exact term of the decision, according to good governance. Without prejudice to the wide performance, without a case of proven fraud or administrative improbity.*

Keywords: *Arbitration; Mediation; Consensuality; Good Governance; Public finances.*

APRESENTAÇÃO

Já dizia Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000), há mais de vinte anos, que o Estado vai perdendo seus monopólios assim como o foi com a produção normativa para o desenvolvimento da regulática; com o monopólio da execução administrativa para a expansão das parcerias; e, por fim, com o monopólio da distribuição da justiça para o consenso.[1]

A fim de melhor elucidar a mudança proporcionada pela regulática e seu conceito, ensina José Gomes Canotilho[2]:

> "O estudo das fontes do direito no âmbito do Direito Constitucional está tradicionalmente vinculado a uma visão estatocêntrica da criação do direito.
> O monopólio de normação jurídica pertenceria ao Estado ou, pelo menos, a entidades públicas dotadas de prerrogativas normatizadoras. No entanto, de vários quadrantes – desde algumas correntes de Filosofia do Direito e metodologias jurídicas até as teorias ordenamentais do pluralismo jurídico, passando pelas correntes da Sociologia crítica e da Antropologia jurídica – se insiste na inadequação e até irrealismo de uma tal visão. Nos tempos recentes, tem-se acentuado uma nova perspectiva designada regulática. O ponto de partida da regulática é tendencialmente este: as mudanças estruturais das sociedades tornam clara a necessidade de o Direito não ser considerado como regulador heterônomo das relações sociais, mas como instrumento de trabalho para a autoregulação das relações sociais.
> Consequentemente, o problema das fontes de Direito deve ter em consideração não apenas as questões ligadas às regulações legais, mas também as normações jurídicas de qualquer gênero, como por exemplo, contratos, sentenças, normas privadas das empresas e associações e até o 'direito achado na rua'. Numa palavra: tem que tomar em conta o processo jurissociológico de produção do Direito. Além disso, uma compreensão moderna (rectius: pós-moderna) das fontes de Direito deve também responder às mudanças das estruturas sociais num sentido individualizante, e, por isso, causadoras de modelos de regulação flexíveis".

Já em relação ao método heterocompositivo de resolução de conflitos, denominado "arbitragem", conforme preceitua Moreira Neto (2000), após um grande atraso, foi dada a revalorização da consensualidade[3] com a edição da Lei 9.307, de 23 de setembro de 1996, mas somente em 26 de maio de 2015 foi conferida a oportunidade expressa para que a administração pública direta e indireta pudessem se utilizar da arbitragem para dirimir conflitos, relativos a direitos patrimoniais disponíveis, sendo a matéria de direito e respeitando o princípio da publicidade. O uso da mediação junto à administração pública, por seu turno, começa a se colocar como uma possibilidade concreta, a partir da vigência da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015).

Assim, dentro da autonomia da vontade entre as partes, as soluções consensuais, que surgiram "na crista dessa nova onda de socialização", nas palavras do saudoso Prof. Diogo, apresentam inúmeras vantagens em comparação como os métodos tradicionais, pois "estimulam a participação responsável dos indivíduos, o que se pode considerar como um desejável progresso ao campo do civismo"[4].

O TRIBUNAL DE CONTAS E A BOA GOVERNANÇA

O termo 'governança' remonta à Idade Média, mas seu uso no contexto atual foi utilizado pelo Banco Mundial em 1994, quando cita em 1989 o desenvolvimento da África Subsaariana como um dos primeiros usuários do conceito de governança na seguinte definição: "(...) A forma como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento"[5]. A Comissão das Comunidades Europeias, em Comunicação de 2003, afirma que "Governança" significa "a capacidade do Estado de servir os cidadãos" e tem essa definição como suficiente para explicar a governança de outros elementos como os direitos humanos, a democracia ou a corrupção. "A governança diz respeito às regras, processos e comportamentos segundo os quais são articulados os interesses, geridos os recursos e exercido o poder na sociedade"[6].

E é dentro desse conceito histórico e internacional que o Brasil vem aderindo importantes instrumentos junto à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em temas de governança, com destaque para a Recomendação sobre Governança Orçamentária, a que aderiu em 3/3/2020, e a Recomendação sobre aprimoramento da Governança Regulatória, em 14/5/2020[7].

Outro importante marco nesse caminho foi o que resultou na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos recentemente promulgada (Lei nº 14.133/2021), a respeito da qual Humberto Mota e Vanessa Reis enfatizam:

> "[...] avanços institucionais adequados para lidar com o conceito mais atual de governança pública que oferece uma nova abordagem do governo, entendido como um processo amplo, plural e complexo da sociedade, que envolve a integração da política e da administração, da gestão e das políticas públicas, no campo específico das compras públicas, imprescindível para o desenvolvimento internacional, principalmente em tempos atuais."[8]

Na administração pública tradicional era compreensível que o controle a ser exercido, mormente pelos tribunais de contas, centrasse na estrita legalidade e regularidade das finanças. Entretanto, em virtude do maior número de demandas para atender às necessidades sociais da população, justifica-se que o centro gravitacional da atividade de controle financeiro externo saia da estrita legalidade para a avaliação de resultados.[9] Nesse sentido, nossos tribunais de contas têm exercido um importante papel de orientação em prol da governança e aproximação das decisões ou recomendação na medida certa de adequação da realidade.

Uma importante atuação, em prol da boa governança, foi recentemente realizada pelo Tribunal de Contas da União ao aceitar, no Processo TC 006.851/2021-5, lançando o Acórdão 534/2021, a aquiescência para que o governo brasileiro suporte os riscos da vacinação, nas palavras do Ministro Benjamin Zymler, relator do processo:

> "Considerando os riscos ainda desconhecidos e o grande desequilíbrio entre a situação de oferta e demanda, não há óbice jurídico, a partir da ampliação da autonomia contratual concedida pelas Leis 14.121/2021 e 14.124/2021, a que o Estado Brasileiro aceite eventual cláusula limitadora de responsabilidade contratual das empresas fornecedoras".

O texto confirma o atual estágio de colaboração e governança que alcançamos. O Ministro ainda trata em seu voto da deslegalização, visto que "*as próprias leis em tela determinam a prevalência das cláusulas especiais dos contratos em detrimento das normas da teoria geral dos contratos, previstas em diplomas legais, mas sempre com respeito aos princípios constitucionais*"[10].

Essa dialogicidade também já é aplicada no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), por exemplo, no julgamento do processo TCE-RJ Nº 116.748-4/10, em sede de recurso de reconsideração interposto pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA) acerca do contrato com a Associação Pró-Gestão de Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (Agevap). A Conselheira Marianna M. Willeman, em sua declaração de voto da análise do Contrato de Gestão nº 03/10, que havia sido declarado nulo, suscitou o "debate acerca da manutenção ou alteração do paradigma atualmente em vigor de celebração de contratos de gestão com entidades sem fins lucrativos para exercer funções de competência das agências de água" (grifos no original), de uma forma totalmente colaborativa, mesmo aderindo após o voto do Relator, o Conselheiro Substituto Marcelo Verdini,

[1] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 222.

[2] CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra, Portugal: Almedina, 1998. p. 23-24.

[3] Ob. cit. p. 223.

[4] Ob.cit.

[5] TAVERDI, Yashar, SAHA, Shrabani, CAMPBELL, Neil. Governance, democracy and development, Economic Analysis and Policy, v. 63, p. 220-233, 2019. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0313592618303849#bb16. Acesso em: 26 mar. 2021.

[6] Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0615:FIN:PT:PDF. Acesso em: 26 mar. 2021.

[7] Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/dezembro/brasil-adere-a-mais-instrumentos-da-ocde-1?fbclid=iwar3n-cf2eiaieurevdnf43i97hok33a3xkzbdismy4i1id-9diuczykfr5bw. Acesso em: 26 mar. 2021.

[8] MOTA, Humberto; CARVALHO, Vanessa Cerqueira Reis. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/340920/governanca-e-compliance-das-compras-publicas-rumo-a-ocde. Acesso em: 27 mar. 2021.

[9] COSTA, Paulo Nogueira da. O Tribunal de Contas e a Boa Governança. Forte da Casa, Portugal: Petrony Ed, 2017. p.151.

[10] Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcucidades/noticias/detalhes/tcu-confirma-menos-burocracia-para-aquisicao-de-vacinas.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.

que acolheu parcialmente o recurso de reconsideração interposto, em que foi requerida a regularidade contratual na forma existente. Foi um exemplo prático de como o TCE-RJ já se inclina ao diálogo, sem o cunho meramente coercitivo e sim colaborativo e de governança.

Essa atuação, de certa forma, o TCE-RJ também já vem realizando em relação à pandemia da Covid-19 com a prorrogação do convênio entre o TCE-RJ e o MPRJ para fiscalizar atos e contratos durante a pandemia[11].

À luz do novo serviço público e diante da complexidade da *accountability*, tal atuação tem que ser compreendida em termos mais abrangentes que a tradicional[12], dentro de um novo quadro de liderança compartilhada em que se inserem os governos, como um instrumento de manutenção da legitimidade democrática por parte dos mesmos[13] e, claro, em conjunto com os tribunais de contas.

Erra quem pensa que *accountability* é somente a simples prestação de contas de origem grega na *euthyna* da Grécia Antiga, quando consistia em um simples processo de prestação de contas, em geral, no fim de um mandato. Hoje em dia, melhor se coaduna com a obtenção dos objetivos de boa governança, em um sentido mais amplo da *accountability*, o qual, segundo Kelvin Kearns e Bernard Rosen, adotam, além da *responsability* e *answerability*, a *responsiveness*, com a absorção de valores democráticos e éticos[14] devendo, segundo M. Dubnick e B. Romzeck, a administração pública corresponder às expectativas legítimas das populações[15] e, no caso do presente trabalho, das partes envolvidas na arbitragem e na mediação.

Assim, é sob essa ótica da boa governança e respeito a uma dimensão democrática da *accountability* que se pretende defender, no presente trabalho, a interpretação da atuação dos tribunais de contas, quando da análise e avaliação das decisões arbitrais, para que sejam tomadas dentro do respeito à vontade legítima das partes envolvidas, que democraticamente escolheram a arbitragem, como instrumento de solução de litígio, agindo em cooperação no interesse público decidido consensualmente.

DA MEDIAÇÃO

Em linhas gerais, a mediação é um método autocompositivo de solução de controvérsias em que as próprias partes envolvidas chegam a um consenso, sob a condução de um terceiro, denominado "mediador", que conduzirá as negociações com base nos seguintes princípios: **independência; imparcialidade; autonomia da vontade; confidencialidade; da oralidade; informalidade e decisão informada**.

Com o uso de ferramentas facilitadoras (escuta ativa; *caucus*[16]; *rapport*[17], dentre outras), a mediação objetiva criar oportunidades para que as partes debatam abertamente e, juntas, cheguem a um consenso, seja judicial ou extrajudicialmente.

No intuito de diminuir as consequências negativas do colapso do sistema estatal de resolução de litígios, a mediação vem exercendo papel de destaque para a resolução de conflitos que versem sobre direitos disponíveis, bem como sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

PREVISÃO LEGAL

No Brasil, as normas gerais de mediação estão previstas no Código de Processo Civil - CPC (arts. 165 a 175; 334; e 696), bem como na Lei de Mediação (Lei 13.140/2015), sendo que esta última também traz normas específicas sobre a matéria em foco. A Lei de Mediação dedica nove artigos à autocomposição de conflitos em que for parte pessoa jurídica de direito público, concentrados em um capítulo específico (Capítulo II - arts. 32 a 40), dividido em duas seções.

11 Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/tce_rj_e_mprj_prorrogam_convenio_para_fiscalizar_atos_e_contratos_durante_pandemia. Acesso em: 27 mar. 2021

12 COSTA, Paulo Nogueira da. O Tribunal de Contas e a Boa Governança. Forte da Casa, Portugal: Petrony Ed, 2017. p.155.

13 _____. O Tribunal de Contas e a Boa Governança. Forte da Casa, Portugal: Petrony Ed, 2017. p.156.

14 Ob. cit. p. 237.

15 Ob. cit. p. 238. Para um maior aprofundamento sobre o tema, o autor Paulo Nogueira da Costa traz um estudo detalhado sobre o caráter complexo da accountability, com diversos estudos, entre os quais se destacam Robert Behn sobre a "accountability democrática", "accountability pela lisura" "accountability pelos resultados, "accountability pelo uso (ou abuso) do poder, além de várias outras designações de cunho valorativo muito mais densas que a simples prestação de contas.

16 Reuniões individuais entre o mediador e as partes, em igualdade de condições.

17 Técnica psicológica que consiste em se colocar no lugar do outro.



TÓPICOS DA MEDIAÇÃO JUNTO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Confidencialidade X Publicidade

A confidencialidade ou sigilosidade é um dos princípios norteadores da mediação que resulta no *dever de sigilo* imposto não somente ao mediador, como também às partes, seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação.

Apesar da aparente incompatibilidade entre o princípio da confidencialidade e o princípio constitucional da publicidade[18], tal fato é mitigado, seja pela comunicação dos atos, através de convite para a mediação, seja pela publicação da decisão final, após a homologação do acordo. É oportuno salientar que, por imperativo legal, a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública não está abrigada pela regra de confidencialidade.

Facultatividade

A mediação é voluntária, por sua própria natureza, ou seja, ninguém pode ser obrigado a se submeter às regras da mediação contra a sua própria vontade.

Da mesma forma, a lei estabelece que é facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito.

A Transação Tributária

Como os direitos indisponíveis que admitem transação podem se sujeitar à mediação, tal forma de autocomposição será admitida nos casos em que a controvérsia se referir à matéria tributária, observados os limites leais (art. 38 da Lei de Mediação), sendo importante destacar que a transação tributária não implica a renúncia de receita vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Limites da Responsabilidade do Agente Público

A responsabilização civil, administrativa e/ou criminal dos servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito é uma possível consequência, condicionada à constatação de eles terem agido mediante dolo ou fraude; terem recebido qualquer vantagem patrimonial indevida; terem permitido ou facilitado sua recepção por terceiros, ou para tal terem concorrido.

É válido destacar, ainda, que a composição extrajudicial do conflito não implicará o afastamento da apuração

18 Sobre o aparente conflito entre tais princípios, vide: http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-con

de responsabilidade do servidor, sempre que se verificar que a ação ou omissão do agente público constituiu dano resultante de infração disciplinar.

Natureza Jurídica do Termo de Acordo

Quando for celebrado acordo, ao término da mediação, será lavrado um termo de acordo que se constitui como *título executivo extrajudicial*. Caso seja homologado judicialmente, passará a servir como *título executivo judicial*.

A Mediação e os Tribunais de Contas

O estabelecimento de parcerias institucionais tem se revelado um valioso instrumento de controle dos gastos e de proteção ao erário. Como visto anteriormente, a adoção de ações conjuntas entre o TCE-RJ e o MPRJ tem sido essencial para o combate a atos eivados de vício vinculados à pandemia do novo coronavírus.
A atuação dos dois referidos órgãos, com a participação do Ministério Público de Contas (MPC), além da troca de informações com o Ministério Público Federal (MPF), com a Procuradoria-Geral do Estado (PGE-RJ) e com a Controladoria-Geral do Estado (CGE-RJ), por exemplo, se revelou uma experiência deveras importante, garantindo eficiência e eficácia no combate à malversação de recursos públicos.
Visando ao estímulo da prevenção e da conciliação de conflitos, a PGE-RJ criou o "Programa + Consenso", com foco na solução administrativa para os litígios envolvendo o poder público. Para a sua efetividade, dois empreendimentos foram desenvolvidos em parceria com outros órgãos do governo de Estado e com a Defensoria Pública (DPRJ), a saber: a Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS)[19] e a Câmara Administrativa de Solução de Conflitos (CASC)[20].
Nesse sentido, o estreitamento entre o TCE-RJ e a PGE-RJ, visando a uma atuação conjunta, poderia ser o pontapé inicial para a viabilização do uso da mediação junto à administração pública fluminense, evitando que novas demandas cheguem ao Poder Judiciário e/ou tornando mais célere a solução das controvérsias em curso.
Por fim, mas não menos importante, faz-se oportuno salientar que a resolução de conflitos no ambiente de trabalho[21] tem apresentado resultados animadores no meio corporativo. Por tal razão, a implantação de uma unidade de mediação no âmbito dos Tribunais de Contas de país, junto aos setores de recursos humanos e/ou às ouvidorias, poderia ser avaliada, uma vez que a adoção de tal medida proporcionaria benefícios diretos e indiretos ao bem-estar dos seus servidores e servidoras, com a valorização da ideia de pertencimento, sem mencionar os reflexos de uma eventual redução do tempo de tramitação dos processos administrativos disciplinares.

DA ARBITRAGEM

A ARBITRAGEM E O PODER JUDICIÁRIO

A arbitragem, disciplinada pela Lei nº 9.307/1996[22], vem tomando fôlego no Brasil e tem como importante apoiador o próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ)[23] que em vários de seus julgados vem prestigiando a autonomia da vontade das partes, ao estabelecerem e ao se submeterem a essa forma de composição de litígios.
Aqui iremos tratar não do instituto, mas sim das repercussões da arbitragem no Poder Judiciário e nossa proposta de repercussão no Tribunal de Contas, dentro do conceito que abordamos de boa governança.
Ao contrário da mediação, que pode ocorrer estando ou não no contrato, a arbitragem, quando existente, é medida vinculante, antes do acesso ao Judiciário. De acordo como o decidido pela 4ª Turma no julgamento do REsp 1.331.100, que envolveu a existência de cláusula compromissória e a possibilidade de mediação, manifestou-se o Egrégio STJ, no rastro do voto vencedor proferido pelo Ministro Raul Araújo:

> "Como ninguém pode ser obrigado a acatar uma mediação, é claro que esta representa sempre apenas uma tentativa de alcance de solução. Uma vez frustrada a tentativa, vem a arbitragem, com sua força vinculante. Por isso, mostra-se também mais correto e lógico o emprego da alternativa "ou" do que a utilização da aditiva "e", pois, na prática, alcançada a mediação ou conciliação, por anuência das partes, desnecessária a arbitragem, inerente à persistência do litígio.
> Então, não é razoável entender-se que a referência à mediação como alternativa, sempre uma mera tentativa de resolução de divergência, tornaria nula a cláusula compromissória. Essa forma de compreensão conduziria à ilogicidade de entender-se que, uma vez firmada a cláusula compromissória, as partes estariam impedidas de firmar acordo ou conciliação, inclusive por mediação, já que esta é uma forma de resolução consensual de divergências".

Em outra passagem, a 3ª Turma analisou o REsp 1.550.260 e reafirmou a precedência do juízo arbitral para a solução do litígio quando presente a cláusula, na esteira do voto proferido pelo Ministro Villas Bôas Cueva:

> "Em assim o fazendo, a competência do juízo arbitral precede, em regra, à atuação jurisdicional do Estado para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis. A sentença arbitral produz entre as partes envolvidas os mesmos efeitos da sentença judicial e, se condenatória, constitui título executivo. Além disso, tão somente após a sua superveniência é possível a atuação do Poder Judiciário para anulá-la, nos termos dos artigos 31, 32 e 33 da Lei 9.307/1996".

De igual forma, no julgamento do REsp 1.598.220, o ministro Paulo de Tarso Sanseverino afastou a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor (CDC) que não poderia, no caso concreto, ser utilizado para afastar a cláusula compromissória, ao interpretar que norma extraída do parágrafo único do artigo 8º da Lei de Arbitragem tem caráter obrigatório e vinculante, afastando a jurisdição estatal.
Denota-se, portanto, que arbitragem veio como uma forma de socialização para contribuir para a governabilidade, promover a justiça coexistencial, visando a desafogar o Judiciário, tendendo ao ideal de justiça pronta para o caso[24].

A ARBITRAGEM E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Recentemente, o Tribunal de Contas da União decidiu, nos autos do Processo 000723/2020-7[25] (Acórdão 3.160/2020) em uma representação formulada pelo Deputado Federal Eli Corrêa Filho, acerca da legalidade e legitimidade das cláusulas de contratos administrativos que disponham sobre a possibilidade de arbitragens em câmaras privadas. Em brilhante voto da lavra do ministro Vital do Rêgo, foi reconhecido que a arbitragem aumenta a segurança jurídica e promove a melhoria do ambiente institucional, prestigiando a vinculatividade dos contratos em um ambiente neutro e especializado. Foi destacado ainda que, dada a complexidade elevada dos contratos, a existência das cláusulas de arbitragem garante a maior previsibilidade, o que incentiva os investidores estrangeiros.
A realidade é que, apesar de dispormos de um sistema judiciário altamente qualificado, organizado em instâncias com amplo acesso, a arbitragem ainda traz suas vantagens, frente a um problema inevitável, o congestionamento das demandas no Poder Judiciário. Em estudo do CNJ, "A justiça em números" apresenta uma série histórica do indicador de produtividade por magistrado, que tem crescido desde 2014 até 2018. Nesse período de 4 anos, a produtividade aumentou em 10,7%, alcançando a média de 1.877 processos baixados por magistrado em 2018, ou seja, uma média de 7,5 casos solucionados por dia útil do ano, sem descontar períodos de férias e recesso, mas já na execução o processo dura em média 8 anos na Justiça Federal.[26]
Portanto, conforme afirmado por Gustavo Schmidt (2020),[27] a arbitragem é excepcional para redução dos custos de transação com o Estado, visto que a "celeridade processual, associada a juízos técnicos e especializados, gera maior previsibilidade nas decisões, tanto no tempo quanto no que diz respeito ao resultado final dos processos".
No mesmo sentido, foi a fundamentação do voto lan-

tent/uploads/2020/03/DIR37-01.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

19 Disponível em: https://pge.rj.gov.br/mais-consenso/camara-de-resolucao-de-litigios-de-saude-crls. Acesso em: 28 mar. 2021.

20 Disponível em: https://pge.rj.gov.br/mais-consenso/camara-administrativa-de-solucao-de-conflitos-casc. Acesso em: 28 mar. 2021.

21 Sobre o assunto, confira: Mediação de Conflitos no Ambiente de Trabalho. Disponível em: http://pacto-contraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/2020/07/07/desatando-nos-mediacao-de-conflitos-no-ambiente-de-trabalho/. Acesso em: 28 mar. 2021.

22 A permissão da arbitragem é ratificada, ainda, pelo § 1º do art. 3º do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015).

23 Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/A-jurisdicao-arbitral-prestigiada-pela-interpretacao-do-STJ.aspx. Acesso em: 28 mar. 2021.

24 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 223.

25 Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520000.723%252F2020-7/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em: 28 mar. 2021.

26 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em: 29 mar. 2021

27 SCHMIDT, Rocha. Gustavo. Arbitragem Administrativa à Brasileira. Disponível em https://www.migalhas.com.br/depeso/331362/arbitragem-administrativa-a-brasileira. Acesso em: 29 mar. 2021.

çado no Acórdão 3.160/2020 DO TCU[28] quanto à consagração da interpretação da constitucionalidade da arbitragem no setor portuário, nos exatos termos pelo ministro relator, enaltecendo o instituto:

> "Em se tratando dos fundamentos jurídicos que conferem a base para o uso da arbitragem no setor portuário, destaque-se que o seu uso é plenamente respaldado pela Constituição Federal. Com efeito, aplicam-se plenamente à arbitragem todos os consectários da garantia constitucional do devido processo legal (art. 5º, LIV e LV, CF/88), como a ampla defesa e o contraditório processual, a igualdade das partes, a motivação e fundamentação de todas as decisões, a imparcialidade e o livre convencimento dos árbitros (art. 21, § 2º da Lei 9.307/1996), sem os quais uma sentença arbitral pode vir a ser anulada a posteriori pelo Poder Judiciário.
>
> Esse é o primeiro respaldo legal que vai de encontro aos pleitos do representante, posto que a legitimidade constitucional que é lançada sobre o processo arbitral garante a juridicidade de suas decisões, preservando o interesse público e a segurança jurídica. Tendo em vista que o legislador constitucional não faz qualquer separação entre a aplicação de ditos princípios para a arbitragem em câmaras públicas ou privadas, construir uma interpretação em sentido oposto significaria esvaziar o instituto sob a pretensão de que apenas nas arbitragens públicas seriam garantidas decisões legítimas, o que não é o caso".

Dessa forma, em um cenário favorável, as decisões tanto do Superior Tribunal de Justiça como do Tribunal de Contas da União vão exatamente na esteira da preservação dos direitos e reconhecimento da autonomia da vontade das partes no caso das decisões arbitrais. Entretanto, na verdade, ainda estamos em uma construção lenta rumo a essa consolidação, que pode ser boa saída para a retomada do desenvolvimento, como uma instância colaborativa rumo à boa governança.

Um bom exemplo de sucesso é Portugal, que já conta com dispositivo constitucional expresso sobre a existência de Tribunais Arbitrais, em seu artigo 209, 2, tendo o regime jurídico que regula a arbitragem voluntária previsto na Lei n.º 63/2011, em que o prazo legal para a duração do processo é de 12 meses, embora possa ser superior se as partes assim o convencionarem. Nos Centros de Arbitragem apoiados pelo Ministério da Justiça, o tempo médio de resolução de um processo é de cerca de 2 a 3 meses[29].

As sentenças arbitrais têm força vinculante, e a possibilidade de recurso das decisões arbitrais é limitada aos recursos para o Tribunal Constitucional com fundamento em inconstitucionalidade e para o Supremo Tribunal de Justiça com fundamento em oposição entre a decisão recorrida e acórdão anterior do Supremo Tribunal Administrativo ou de um Tribunal Central Administrativo[30].

DOS LIMITES DE ATUAÇÃO FRENTE À SENTENÇA ARBITRAL

Como dito, estamos em um processo de sedimentação para o acolhimento pleno dos efeitos das sentenças arbitrais, seja pelas partes, seja pelo Poder Judiciário, seja até mesmo pela Corte de Contas.

Quanto ao Judiciário, interessante é o decidido no caso do "Conflito de Competência 157.099" que, quando analisado o conflito entre o juízo arbitral e a 7ª Vara Empresarial do Rio de Janeiro, apesar de manter a competência do juízo arbitral, destacou que as jurisdições estatal e arbitral não se excluem mutuamente, sendo absolutamente possível sua convivência harmônica, exigindo-se, para tanto, que sejam respeitadas suas esferas de competência, que ostentam natureza absoluta. A douta decisão utiliza como fundamento o decidido no REsp 1.277.725, 3ª Turma, DJe 18/03/2013[31].

No mesmo sentido, ao entender a coexistência em ambiente de cooperação com o juízo arbitral, pronunciou-se o STJ no REsp 1.798.089, aduzindo que cabe ao Poder Judiciário conferir coercibilidade às decisões arbitrais, a fim de garantir um resultado útil ao procedimento de arbitragem.

Em prestígio à sentença arbitral, do mesmo modo, o TCU no Processo 016.896/2020-3, em voto no Acórdão 1.563/2020 - Plenário, entendeu que é competente para decretar medida cautelar de indisponibilidade de bens (art. 44, § 2º, da Lei 8.443/1992) com base em condenação proferida em sentença arbitral, desde que o débito se refira à matéria de competência do Tribunal[32], em atitude colaborativa e executória do decidido em instância arbitral, denotando a boa governança que ora propomos.

Destarte, somente essa deve ser a interpretação possível para a fundamentação lançada no Acórdão 3.160/2020 DO TCU[33] que, após toda a brilhante fundamentação prestigiando a escolha arbitral e sua segurança jurídica, entendeu como possível o controle a posteriori da sentença arbitral. De acordo com o voto:

> "(...) A accountability também pode ser tratada do ponto de vista horizontal, onde se destaca a participação do Ministério Público e Tribunal de Contas, que pode ter contato com esta matéria por ocasião da análise dos editais de licitação e dos contratos administrativos, seja de novas licitações ou nos casos das prorrogações de contratos já vigentes que eventualmente incluam convenção de arbitragem dentre as cláusulas a serem pactuadas.
>
> Na fase pós-arbitral, finalmente, é possível também vislumbrar a figura do Tribunal de Contas no acompanhamento do cumprimento da sentença arbitral, verificando, por exemplo, se a sentença favorável ou não à Administração foi fundamentada em padrões mínimos de razoabilidade e se o cumprimento da sentença condenatória de obrigação de fazer ocorre de modo compatível com as disponibilidades e limites orçamentários."

Como visto alhures, a boa governança está diretamente ligada ao desenvolvimento, à legitimidade e aos princípios democráticos, imprescindíveis para nosso país, onde as regras devem ser claras, as decisões previsíveis e respeitadas, principalmente quando já estamos inseridos em um cenário internacional de desenvolvimento econômico e governança, como aderentes a instrumentos da OCDE.

Deve-se, assim, ter em conta que ser sustentável (sem as vírgulas) abrange todas as dimensões: ordem econômica, social, ambiental e financeira[34].

Conforme ensinamentos de Gomes Canotilho, tem-se sob a perspectiva da governança uma compreensão político-normativa como um princípio da condução responsável dos assuntos do Estado[35].

Assim, o controle instrumentalizado pelos tribunais de contas é extremamente importante na colaboração da consecução dos objetivos firmados legitimamente e legalmente pelo Tribunal Arbitral, devendo exercer sua competência somente na exequibilidade do decidido no juízo arbitral.

Fora esse controle colaborativo, e diante da tecnicidade das sentenças arbitrais, a margem de espaço para atuação sancionatória e coercitiva do Tribunal de Contas somente pode ocorrer no caso de fraude ou improbidade administrativa. Nas palavras do Professor Fábio Medina Osório "preservando-se as diferenças e os matizes necessários entre grave desonestidade funcional e grave ineficiência funcional no marco das proibições pontuais e sanções proporcionais, inclusive mantendo um uso mais restrito e preciso da corrupção pública como espécie de improbidade, resgatando-se sua vocação originária de repressão à grave desonestidade funcional"[36].

Essa é a nossa interpretação sobre a afirmativa contida no bojo do texto do Acórdão 3.160/2020, de que a *accountability* também pode ser tratada do ponto de vista horizontal, com a participação do Ministério Público e Tribunal de Contas.

Assim, em atendimento à boa governança e à *accountability* democrática acima defendida, que abarca não somente a ideia arcaica de prestação de contas, mas também a de preservação dos valores democráticos e éticos em busca do pleno desenvolvimento, a atuação das Cortes de Contas abrange somente atos de cooperação para a exequibilidade do decidido na sentença arbitral ou nos casos de fraude e improbidade administrativa, em que pode atuar de ofício e de forma autônoma.

[28] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520000.723%252F2020-7/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em: 28 mar. 2021.

[29] Disponível em: https://dgpj.justica.gov.pt/Resolucao-de-Litigios/Arbitragem/Perguntas-frequentes-sobre-Centros-de-Arbitragem. Acesso em: 29 mar. 2021

[30] Referência no caso de sentenças de arbitragem tributárias proferidas pelo CAAD.

[31] Fica consignado que na época desta decisão que serve como precedente ainda não havia sido editada a alteração legislativa de 2015 na Lei 9.307/1996

[32] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/SENTEN%25C3%2587A%2520ARBITRAL/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue. Acesso em: 29 mar. 2021.

[33] Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/TC%2520000.723%252F2020-7/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520 Acesso em: 28 mar. 2021.

[34] COSTA, Paulo Nogueira da. O Tribunal de Contas e a Boa Governança. Forte da Casa, Portugal: Petrony Ed, 2017, p. 259.

[35] CANOTILHO, J. J. Gomes. Brancosos e Interconstitucionalidade: itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra, Portugal: Almedina, 2006. p.329.

[36] OSORIO, Fábio Medina, Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p.57.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os meios consensuais de solução de litígios são reconhecidamente uma forma de composição que preservam a autonomia da vontade das partes, atendem ao princípio da eficiência e estão inseridos como forma sustentável de solução das questões administrativas. A Administração Pública dispõe, ao seu lado, de excelente quadro de servidores públicos qualificados para seu acompanhamento, além de normas de boa governança. Em caso de desvio, não só os Tribunais de Contas e o Ministério Público, mas qualquer cidadão é competente para questionar.

Começa-se a perceber, aos poucos, uma mudança na mentalidade dos atores (partes, advogados, julgadores e instituições), privilegiando a cultura da paz em detrimento da já saturada cultura do litígio.

Dados do CNJ indicam que, há pouco mais de quatro anos, uma marca superior a 100.000.000 (cem milhões) de processos se encontravam pendentes de decisão pelo Poder Judiciário[37].

No intuito de diminuir as consequências avassaladoras do colapso do sistema estatal de resolução de litígios, a mediação vem exercendo papel de destaque dentre os denominados Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASCs).

Neste diapasão, a mediação e a arbitragem se apresentam como alternativas concretas não somente para a redução das demandas judiciais, como também, e especialmente, para a plena satisfação dos interesses das partes.

No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, alguns municípios têm incentivado o uso da mediação como forma de restabelecimento do diálogo e instrumento de pacificação social[38], em cumprimento às diretrizes de políticas públicas e às regras da boa governança.

O fato é que a Administração Pública não pode ficar à margem do atual momento de transformação, e a participação dos Tribunais de Contas nesse cenário colaborativo de mudanças é fundamental para o aperfeiçoamento dos instrumentos ora abordados que, em muito, podem contribuir para a proteção do interesse público, prestigiando a segurança jurídica das questões legitimamente escolhidas pelas partes.

[37] O Presidente da Associação Nacional de Desembargadores, Marcelo Buhatem, expõe a preocupante realidade em https://andes-jur.com.br/numeros-que-nao-consolam-2/. Acesso em: 28 mar. 2021.
[38] Em Niterói foi criado o "Espaço Mediar", cujas reuniões são agendadas por telefone, enquanto que, em Petrópolis, destaca-se o Programa de Pacificação Restaurativa "Petrópolis da Paz".

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1996]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm . Acesso em: 29 mar. 2021

_____. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 1 abr. 2021.

BUHATEM. Marcelo. **Números que não consolam**. Disponível em: https://andes-jur.com.br/numeros-que-nao-consolam-2/ . Acesso em: 28 mar. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Brancosos e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra, Portugal: Almedina, 2006. 435 p.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra, Portugal: Almedina, 1998. 1352 p.

CASTRO FILHO, Levy Pinto de. Panorama atual da mediação de conflitos no Brasil: atualidade jurídica e vivências. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 24, n. 5704, 12 fev. 2019. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/70806. Acesso em: 7 set. 2020.

CAVALCANTE, Lucas Ernesto Gomes; ZONARI, Mariana Luz. Transação tributária e renúncia de receita nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Controle**: doutrina e artigos, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Fortaleza, v. 17, n. 2, p. 393-421, jul./dez. 2019. Disponível em: https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/547/459. Acesso em: 10 maio 2021.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança**. Forte da Casa, Portugal: Petrony Ed., 2017.

ESTELLITA, Verônica, CASTRO FILHO, Levy Pinto de. **Desatando nós**: mediação de conflitos no ambiente de trabalho. Niterói, RJ: Pacto Niterói Contra violência, 7 jul. 2020. Disponível em: http://pactocontraaviolencia.niteroi.rj.gov.br/2020/07/07/desatando-nos-mediacao-de-conflitos-no-ambiente-de-trabalho/. Acesso em: 28 mar. 2021.

JÚDICE, José Miguel; FALCÃO, Pedro Fontes. **À Conversa sobre negociação**. um diálogo sobre a arte negocial ao longo da história. Alfragide, Portugal: Ed. Dom Quixote, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOTA FILHO, Humberto E. C.; CARVALHO, Vanessa Cerqueira Reis. Nova lei de licitações: governança e compliance das compras públicas rumo à OCDE. **Migalhas**, Broadcast Político da Agência Estado, São Paulo, 1 mar. de 2021. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/340920/governanca-e-compliance-das-compras-publicas-rumo-a-ocde. Acesso em: 27 mar. 2021.

MUNIZ, Joaquim de Paiva. **Curso Básico de Direito Arbitral**. teoria e prática. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2015.

NEIVA, Geisa Rosignoli. **Conciliação e mediação pela administração pública**: Parâmetros para sua efetivação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

OSORIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**: má gestão pública, corrupção, ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro (Orgs.). **Mediação e arbitragem na administração pública**. Curitiba, PR: Rio de Janeiro: Ed. CRV, 2018.

SCHMIDT, Rocha. Gustavo. Arbitragem Administrativa à Brasileira. **Migalhas**, Broadcast Político da Agência Estado, São Paulo, 30 jul. 2020. Disponível em https://www.migalhas.com.br/depeso/331362/arbitragem-administrativa-a-brasileira. Acesso em: 29 mar. 2021.

SILVA, Diógenes Ivo Fernandes de Sousa. **Reflexões sobre a Advocacia Pública na Lei de Mediação**: impacto da consensualidade no desenvolvimento. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

TAVERDI, Yashar, SAHA, Shrabani, CAMPBELL, Neil. Governance, democracy and development. **Economic Analysis and Policy**, v. 63, p. 220-233, sep. 2019. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0313592618303849#bb16. Acesso em: 26 mar. 2021.



CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS PELO ERJ: uma análise das deficiências de controle a partir das auditorias realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ*

* Parte do presente artigo foi incluído na análise das Contas de Governo do ERJ referente ao exercício de 2020 (Processo TCE-RJ nº 101.104-0/21), em virtude da importância do tema e seus impactos nas finanças estaduais.

Jeferson Luís Terroso Correa
Graduado em Ciências Contábeis pela UFF
Coordenador-Geral da Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ

Nina Quintanilha Araújo
Mestre em Economia da Indústria e da Tecnologia pela UFRJ
Analista de Controle Externo do TCE-RJ

Resumo: O artigo destaca as principais deficiências de controle da política de concessão de benefícios fiscais do ERJ, a partir da consolidação dos achados das auditorias mais recentes realizadas pela Coordenadoria de Controle da Receita do TCE-RJ. As auditorias demonstram que há uma falta de controle estrutural, uma vez que as falhas perpassam várias gestões e setores das diferentes secretarias envolvidas na concessão e monitoramento dos benefícios fiscais, além de apresentar graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultados. Em um cenário de deterioração das finanças estaduais, a discussão sobre a continuidade dessas políticas de incentivo, seu custo e retorno para a sociedade, adquire ainda mais importância, em especial diante da ausência de dados concretos e da constatação de que são desvinculadas de uma diretriz de política de desenvolvimento setorial ou regional que as justifique, destacando-se ainda que o ERJ, desde 2017, está submetido às regras do Regime de Recuperação Fiscal, tendo que adotar medidas para aumentar receitas e reduzir despesas, com impactos severos sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Palavras-chave: Benefícios Fiscais; Renúncia de Receita; Estado do Rio de Janeiro; Regime de Recuperação Fiscal; Lei de Responsabilidade Fiscal.

Abstract: *The article highlights the main control deficiencies in the ERJ's policy of granting tax benefits, based on the consolidation of the findings of the most recent audits carried out by the TCE-RJ Revenue Control Coordination. The audits demonstrate that there is a lack of structural control, since the failures permeate various administrations and sectors of the different departments involved in the granting and monitoring of tax benefits, in addition to presenting serious flaws in the design, operation and calculation of results. In a scenario of deterioration of state finances, the discussion about the continuity of these incentive policies, their cost and return to society, acquires even more importance, especially in the absence of concrete data and the finding that they are disconnected from a guideline. sectoral or regional development policy that justifies them, highlighting that the ERJ, since 2017, has been subject to the rules of the Tax Recovery Regime, having to adopt measures to increase revenues and reduce expenses, with severe impacts on the quantity and quality of public services provided to the population.*

Keywords: *Tax benefits; Revenue Waiver; Rio de Janeiro State; Tax Recovery Regime; Fiscal Responsibility Law.*

INTRODUÇÃO

Um maior controle da receita pública vem sendo crescentemente reconhecido e demandado pela sociedade, principalmente após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), importante marco legal que alçou a receita ao mesmo patamar de importância da despesa, tornando a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência constitucional dos entes da Federação requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal.

O estabelecimento de condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita pela LRF objetiva evitar excessos no uso desta política e seus efeitos negativos sobre a arrecadação pública, e por isso determina que a renúncia tenha seu impacto evidenciado, tanto na concessão do benefício fiscal de natureza tributária, nas hipóteses previstas no seu artigo 14, quanto, anualmente, no Anexo de Metas Fiscais que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do seu artigo 4º, inciso V.

Uma gestão pública responsável pressupõe que o universo de todas as receitas de competência dos entes governamentais - inclusive as não arrecadadas em razão das exceções ao sistema tributário - sejam controladas e computadas.

Assim, é necessário que haja controle das políticas públicas de concessão de benefícios fiscais, tanto para assegurar o equilíbrio fiscal e a transparência, quanto para possibilitar a avaliação da legalidade e dos resultados socioeconômicos alcançados.

Em decorrência da importância que a gestão da receita passou a ter na administração fiscal, a Lei Estadual nº 4.230/03 possibilitou a criação de uma estrutura no TCE-RJ com o objetivo exclusivo de exercer o acompanhamento da receita do estado e dos municípios fluminenses, em cumprimento às recomendações da Comissão Parlamentar de Inquérito criada pela Alerj em 2003, para investigar atos de corrupção na então Secretaria Estadual de Fazenda, a chamada "CPI do Propinoduto".

A Coordenadoria de Controle da Receita (CCR) já realizou 11 (onze) auditorias tendo como escopo exclusivamente o tema benefícios fiscais[1]. Os relatórios de auditoria são minuciosos na descrição das deficiências de gestão e de controle da política de concessão de benefícios fiscais do governo do estado do Rio de Janeiro. Além de fornecerem um diagnóstico das falhas verificadas, também apontam providências para minimizar as deficiências encontradas.

As auditorias realizadas demonstram que há uma falta de controle estrutural, uma vez que as falhas perpassam várias gestões e setores das diferentes secretarias envolvidas na concessão e monitoramento dos benefícios fiscais, além de apresentar graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultados.

Existe uma grande quantidade de benefícios fiscais em vigor; a legislação de concessão é complexa e abrange muitos tipos diferentes de benefícios; os processos de concessão não são uniformes e diferentes formas de concessão dificultam a padronização de entendimentos acerca da existência ou não de renúncia fiscal.

Dentre as falhas de controle identificadas, destacam-se a ausência de transparência do processo decisório de concessão de incentivos fiscais; a inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais; a fruição irregular de benefícios por empresas que deveriam ter sido desenquadradas por estarem em desconformidade com os requisitos de manutenção dos benefícios; e contratos de financiamento celebrados no âmbito do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes) com cláusulas demasiado onerosas para o ERJ.

Essas falhas indicam que a falta de controle dos benefícios concedidos, tanto no que se refere aos impactos econômico-financeiros, quanto à geração de contrapartidas socioeconômicas, permanece sendo a realidade no ERJ nestes 16 anos de auditorias realizadas pela CCR, carecendo de sustentação a defesa desta política pública sem uma demonstração transparente dos critérios de concessão e dos resultados obtidos à custa de elevada renúncia de receita.

Entre 2007 e 2018, a renúncia efetiva da receita estadual atingiu R$86 bilhões, representando 27% do ICMS arrecadado no período, chegando a atingir 38% em 2016, ano em que o estado decretou estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Renúncia efetiva x ICMS arrecadado (principal): 2007-2018

Exercícios	Renúncia efetiva (a)	ICMS arrecadado (b)	a/b
2007	2.379.929.955	15.485.610.647	15,37%
2008	2.633.011.485	17.692.405.930	14,88%
2009	3.266.245.274	18.619.452.202	17,54%
2010	3.852.381.642	22.100.629.616	17,43%
2011	5.908.244.882	24.808.160.105	23,82%
2012	7.243.643.549	26.918.029.550	26,91%
2013	8.587.084.378	30.748.259.744	27,93%
2014	9.720.131.867	31.324.978.013	31,03%
2015	11.339.905.497	32.096.011.190	35,33%
2016	11.823.796.691	31.148.459.317	37,96%
2017	12.022.098.649	32.362.495.899	37,15%
2018	7.313.452.971	35.836.058.091	20,41%
Totais	**86.089.926.840**	**319.140.550.304**	**26,98%**

Fonte: Prestação de Contas do Governo do ERJ de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19) a partir de dados fornecidos pela SEFAZ-RJ. Valores históricos.
Obs.: utilizou-se, para efeito de comparação, apenas o valor arrecadado referente ao principal do imposto, sendo desconsiderados os valores recolhidos referentes aos acréscimos legais (juros e multa).

De acordo com o Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2020 (Lei Estadual nº 8.485/19), o total estimado de benefícios tributários fruídos pelos contribuintes seria de R$32,3 bilhões, sendo que R$7,3 bilhões (23% do total) corresponderiam a uma efetiva renúncia de receita.[2] Considerando a receita tributária arrecadada em 2020 de R$54,5 bilhões, a renúncia declarada correspondeu a 13,4% deste total. Com relação à receita total arrecadada de R$81,9 bilhões, a renúncia alcançou 8,9% . Para o exercício de 2021, o Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei estadual nº 9.000/20) estimou uma renúncia efetiva de R$7,6 bilhões.

Na prática, entretanto, a renúncia da receita estadual é ainda maior, uma vez que os montantes apresentados estão subavaliados em virtude de falhas no processo de apuração, conforme verificado nas auditorias realizadas. As auditorias constataram um incremento substancial de benefícios concedidos a partir da década de 2000, notadamente a partir de 2009, tendo sido admitidas em programas de benefícios fiscais 1.716 empresas entre 1995 e 2016.

Observou-se também, em auditoria realizada em 2016 (Processo TCE-RJ nº 108.773-3/16), grande prazo estipulado para os beneficiários (até 25 anos), sendo quase metade dos benefícios concedidos entre 2011 e 2015 pelo prazo de 15 anos, aparecendo em terceiro lugar os benefícios com prazo indeterminado.

Em um cenário de deterioração das finanças estaduais, a discussão sobre a continuidade dessas políticas de incentivo, seu custo e retorno para a sociedade, adquire ainda mais importância, em especial diante da ausência de dados concretos e da constatação de que são desvinculadas de uma diretriz de política de desenvolvimento setorial ou regional que as justifique, destacando-se ainda que o ERJ, desde 2017, está submetido às regras do Regime de Recuperação Fiscal, tendo que adotar medidas para aumentar receitas e reduzir despesas, com impactos severos sobre a quan-

[1] Os relatórios das auditorias realizadas deram origem aos processos TCE-RJ nºs 113.936-1/06, 107.627-8/06, 106.494-8/09, 127.948-7/11, 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753-5/20.

[2] Conforme Prestação de Contas do Governo do ERJ de 2020 (Processo TCE-RJ nº 101.104-0/21).

tidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população.
Diante deste quadro, o presente artigo busca dar maior publicidade, alcance e repercussão às deficiências constatadas no exercício da fiscalização da renúncia da receita estadual realizada pelo TCE-RJ, permitindo maior controle social e consequentemente maior cobrança da sociedade com relação aos resultados da política de benefícios fiscais empreendida pelo governo fluminense.

BENEFÍCIOS FISCAIS E RENÚNCIA DE RECEITA

A concessão de benefícios fiscais é um instrumento de política pública utilizada pela União, Estados e Municípios, com a finalidade de alcançar objetivos sociais ou econômicos, fomentar atividades ou regiões, mitigar desigualdades e incentivar determinados segmentos da economia. A aferição da efetividade desta política é, entretanto, tarefa complexa, que demanda contínuo acompanhamento dos seus impactos, para identificar se a renúncia de receita decorrente da ação governamental está gerando os efeitos pretendidos, de forma a avaliar o custo - benefício da sua manutenção ou revogação.
Em termos conceituais, pode-se dizer que benefício fiscal é a denominação mais abrangente, que corresponderia ao gênero, ao passo que os benefícios financeiros, creditícios e tributários seriam espécies – ou seja, diferentes tipos de benefícios fiscais [3].
Benefícios financeiros compreendem as subvenções (transferências correntes para cobrir despesas de custeio de entidades sociais ou empresas públicas) e os auxílios (transferências de capital destinadas a investimentos ou inversões financeiras para pessoas de direito público ou privado, sem fins lucrativos).
Benefícios creditícios tratam de operações oficiais de crédito destinadas a financiar o investimento ou a produção, com taxas de juros diferenciadas em comparação àquelas praticadas no mercado e dispensa de taxas de serviços, comissões e outros ônus de qualquer natureza.
Já os benefícios tributários correspondem a uma disposição especial à regra tributária geral, que propicia à parcela do universo dos contribuintes de certo tributo a redução do pagamento a que estariam normalmente sujeitos, mediante cumprimento de condições específicas.
Na verdade, não existe uma única definição para benefício tributário e várias expressões são utilizadas para o mesmo fenômeno, como "gasto tributário", "incentivo tributário" e "renúncia de receita". A Receita Federal do Brasil utiliza a expressão "gasto tributário" e o define como gastos indiretos do governo – já que comparáveis aos demais realizados, ainda que financiados por desonerações do sistema tributário e não por despesa orçamentária - visando atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte [4].
Na medida em que são intercambiáveis, tanto a instituição de um benefício fiscal quanto a concessão de um subsídio direto ou a realização de uma despesa, por exemplo, constituem opção do gestor público e, portanto, devem ter tratamento semelhante no que se refere aos mecanismos de controle interno, externo e social.
Quanto ao conceito de renúncia de receita, a Receita Federal do Brasil considera a concessão de incentivos que cumulativamente atenda aos seguintes critérios: redução da arrecadação potencial; aumento da disponibilidade econômica do contribuinte; e constituição, sob o aspecto jurídico, de uma exceção à norma que referencia o tributo ou que alcance, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes.
O art. 14 da LRF define os benefícios tributários que implicam em renúncia de receita e determina que devem estar acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, além de prever que a renúncia deve estar considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou estar acompanhada de medidas de compensação, por meio do aumento de receita.
Esse dispositivo enumera várias modalidades de benefício tributário: anistia, remissão, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
A especificidade da incidência do ICMS, a quantidade de dispositivos e a diversidade de formas dos benefícios fiscais em vigor no ERJ dificultam a identificação da renúncia efetiva e o seu controle, tanto pelo governo quanto pelos órgãos de controle externo, conforme será visto mais adiante.

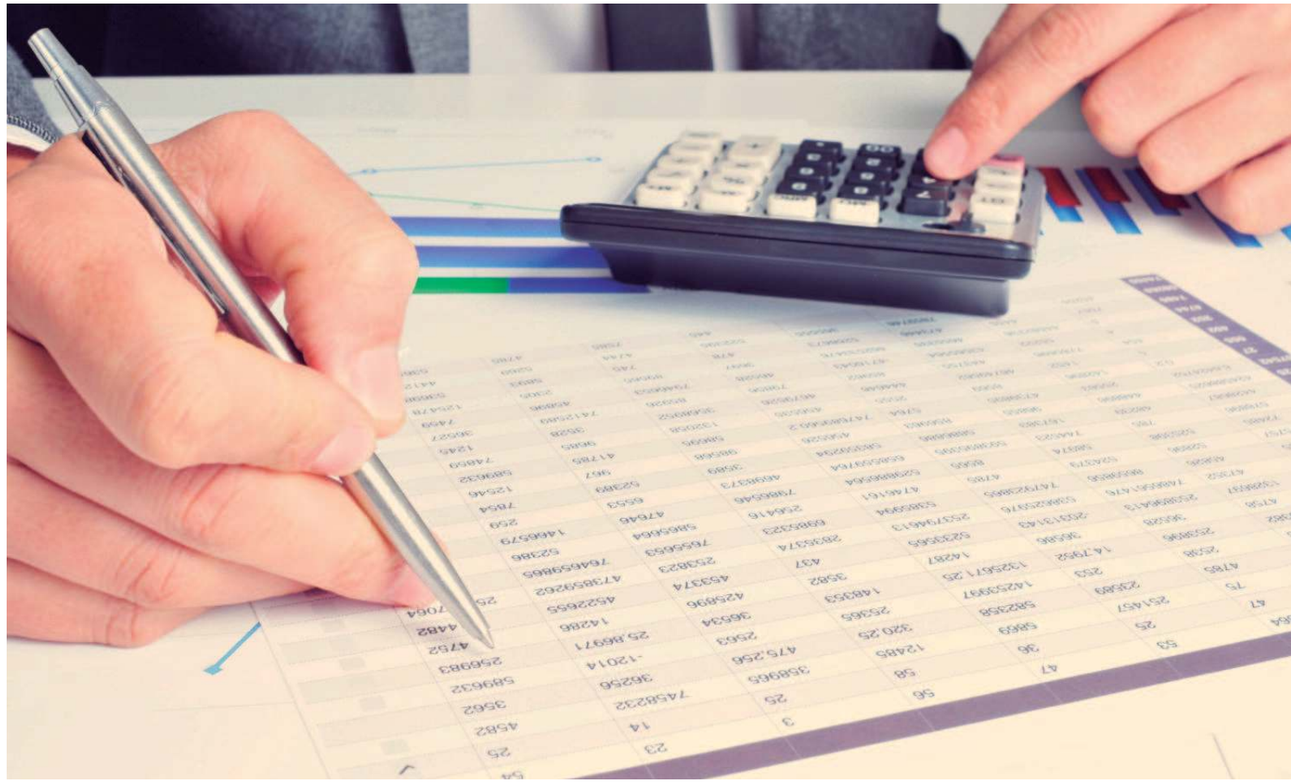
[3] Conforme MADUREIRA (2007).
[4] BRASIL. Ministério da Economia. Gasto Tributário: conceito e critérios de classificação. Disponível em: https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf.

PRINCIPAIS DEFICIÊNCIAS DE CONTROLE VERIFICADAS NA POLÍTICA DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO ERJ

A seguir serão relatadas de forma resumida as principais deficiências de controle da política de concessão de benefícios fiscais do ERJ, a partir da consolidação dos achados das auditorias mais recentes realizadas pela CCR, entre 2014 e 2020[5].
Além de fornecer um diagnóstico detalhado das falhas de controle verificadas, os relatórios de auditoria apontam providências a serem tomadas pela administração estadual para minimizar as deficiências encontradas. Em caso de identificação dos gestores pelas falhas apontadas, eles são chamados nos respectivos processos para apresentarem esclarecimentos, ficando sujeitos às eventuais penalizações devidas na apuração dos casos concretos.

AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO PREVIAMENTE À CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS E ERROS DE INTERPRETAÇÃO SOBRE QUAIS BENEFÍCIOS IMPLICAM RENÚNCIA DE RECEITA.

O espírito da LRF é institucionalizar o planejamento visando ao equilíbrio das contas públicas e à transparência. E não é por outra razão que seu art. 14 impõe como condição à prática da renúncia a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, não apenas no exercício em que inicia a vigência do tratamento tributário especial, mas nos dois seguintes.
À época da realização da auditoria (2016), o processo de concessão de benefício fiscal no ERJ era instruído no órgão de competência sobre o qual versava o benefício proposto (por exemplo: Secretaria de Fazenda



[5] As deficiências relatadas foram extraídas principalmente dos seguintes feitos: processos TCE-RJ nºs 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753-5/20.

(Sefaz), Secretaria de Cultura, Secretaria de Pesca ou Secretaria de Desenvolvimento Econômico), recaindo a incumbência de realizar a estimativa do impacto sobre a Secretaria em que se originou o processo (que não o fazia por não ter conhecimento técnico) e não à Sefaz, que seria o órgão competente para fazê-lo, por dispor das informações tributárias e de arrecadação de ICMS regionalizadas e por atividade econômica, para fins de enquadramento do benefício como renúncia de receita ou não. Os processos de concessão originados em outras secretarias acabavam sendo submetidos à Sefaz apenas para aposição de parecer quanto ao preenchimento de requisitos de regularidade fiscal do postulante ao benefício.

Esta tramitação evidenciou a ausência de análise técnica, em cada processo, dos impactos da concessão de benefícios fiscais nas finanças do Estado ao longo dos anos, implicando descumprimento da LRF e inviabilizando qualquer mecanismo de restrição a políticas de fomento que viessem a trazer desequilíbrio financeiro sem medidas de compensação.

Além da ausência do estudo de impacto verificada em diversos processos de concessão analisados, foram constatados erros de interpretação, por parte da administração estadual, sobre quais benefícios implicam renúncia de receita como, por exemplo, no caso de empresas novas, atraídas para exercerem suas atividades em território fluminense a partir da concessão de um benefício.

Não é o fato de a empresa não se revestir da condição de contribuinte em momento anterior à concessão de benefício fiscal que retira deste último o caráter de renúncia de receita. O estudo de impacto previsto no artigo 14 da LRF é sempre necessário quando algum tratamento tributário diferenciado é concedido (mesmo que se conclua pela inexistência de impacto). Trata-se de medida que visa à prevenção de riscos orçamentários e eventual correção de desvios, mas, antes de tudo, a transparência.

Outra situação identificada em auditoria foram benefícios que, no entendimento da Sefaz, resultariam em maior recolhimento de ICMS pela empresa, e por isso não implicariam renúncia, dispensando, portanto, o estudo de impacto. Além de ser difícil conceber uma hipótese em que uma empresa deliberadamente adere a um benefício fiscal para, ao final, pagar mais ICMS, esta constatação se baseava em cálculos apresentados pela empresa beneficiária, sem que tenha sido feita qualquer crítica ou cruzamento com os dados disponíveis pelo fisco.

Com base nas falhas constatadas em auditoria do TCE-RJ, o TJRJ proferiu decisão em Ação Civil Pública impetrada pelo MPRJ (Processo nº 0334903-24.2016.8.19.0001), determinando que o governo do estado se abstenha de conceder, renovar ou ampliar benefícios fiscais ou financeiros a qualquer sociedade empresária sem a prévia mensuração, de forma específica e individualizada, do impacto orçamentário-financeiro da medida; e promova a revisão de todos os benefícios e incentivos fiscais em vigor que não tenham observado o disposto na LRF, no que tange à mensuração específica e individualizada do impacto orçamentário-financeiro e à previsão de medidas de compensação.

A SEFAZ NÃO DISPÕE DE INFORMAÇÕES FIDEDIGNAS SOBRE O TOTAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Verificou-se a existência de fruição de benefícios fiscais de ICMS que não constam do sistema adotado pela Sefaz para mensurar e controlar os benefícios fiscais do ERJ.

O Documento de Utilização de Benefícios Fiscais do ICMS (DUB-ICMS) é uma obrigação acessória (posteriormente extinta em 2021[6]) em que o contribuinte do ERJ informa os valores não pagos a título do ICMS em decorrência da fruição de benefícios fiscais.

O preenchimento do DUB-ICMS pelos contribuintes e o tratamento das informações pela Sefaz, entretanto, apresentam uma série de falhas que prejudicam o objetivo almejado de quantificação da totalidade dos benefícios concedidos: as informações fornecidas eram imprecisas porque os valores apresentados no DUB são de livre preenchimento pelo contribuinte e a análise das informações é realizada "manualmente", uma vez que o sistema gerava críticas muito limitadas e, ademais, não eram feitos cruzamentos com outras bases de dados; a fiscalização também não adotava procedimentos voltados para validar as informações do DUB-ICMS mediante confronto com a escrituração dos contribuintes fiscalizados, a despeito de já haver roteiro de fiscalização contendo tal previsão; tampouco havia cobrança das empresas que fruíam dos benefícios, mas não apresentaram o DUB-ICMS ou o apresentaram com os valores zerados.

Esta falha de controle tem como efeito a subavaliação dos benefícios fiscais fruídos pelos contribuintes do ICMS, com prejuízo à transparência do uso de recursos públicos via gastos tributários, pela impossibilidade de avaliação do seu custo-benefício, além de dificultar o cálculo da renúncia de receita total do ERJ.

[6] De acordo com a Resolução SEFAZ nº 208 de 19/03/21, foi extinta a obrigatoriedade de apresentação do DUB-ICMS, relativamente a operações e prestações realizadas a partir de 1º de julho de 2020.

A METODOLOGIA DE CÁLCULO DA RENÚNCIA EFETIVA DE RECEITA DO ERJ APRESENTA MUITAS INCONSISTÊNCIAS (NÃO INCLUSÃO DE TODOS OS ATOS NORMATIVOS QUE CONCEDEM BENEFÍCIOS FISCAIS; FALHAS NOS CRITÉRIOS UTILIZADOS; AUSÊNCIA DE VALIDAÇÃO DOS DADOS PRESTADOS PELOS CONTRIBUINTES ATRAVÉS DE PROCEDIMENTOS FISCALIZATÓRIOS PERIÓDICOS)

A Sefaz desenvolveu uma metodologia para calcular a "renúncia efetiva", que é aquela que efetivamente reduz a carga tributária, ou seja, aquela que diminui a arrecadação do imposto aos cofres estaduais decorrente da concessão de benefícios tributários, concluindo que, em média, apenas 25% dos benefícios concedidos representariam efetivamente renúncia para os cofres estaduais.

De acordo com o Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2020, a estimativa da renúncia efetiva anual de 2019 até 2022 é de cerca de R$ 7,3 bilhões, representando em 2020 cerca de 23% do total de benefícios tributários fruídos pelos contribuintes, previstos em R$32,3 bilhões.

Uma das dificuldades para o controle e quantificação dos benefícios concedidos reside nas inúmeras maneiras possíveis para se desonerar a cadeia tributária – não sendo incomum um único ato veicular mais de três diferentes tipos de benefícios a serem fruídos isolada, conjunta ou alternativamente pelos contribuintes.

Conforme levantado pela Sefaz à época da realização da auditoria da CCR (Processo TCE-RJ nº 106.302-6/16), de um total de 535 atos de concessão, cerca de 22% (118) concediam mais de um benefício, resultando em cerca de 708 benefícios fiscais em vigor, a serem operacionalizados das mais diversas formas e com variados efeitos sobre a atividade econômica, que tornam o controle complexo e custoso.

Fora a complexidade dos atos de concessão, observou-se que 227 atos presentes no Manual de Benefícios – de um total de 421 em vigor em 2015 - não foram objeto de declaração pelos potenciais beneficiários no DUB-ICMS, não tendo sido identificado se os referidos benefícios não foram efetivamente fruídos, ou se foram omitidos pelos contribuintes, em virtude da inexistência de críticas no sistema e de verificação fiscal (conforme apontado no item anterior).

Assim, em virtude dessas deficiências de controle, constatou-se que o cálculo da renúncia de receita efetuado pela Sefaz não incluiu cerca de 37% dos normativos de concessão de benefícios fiscais constantes do Manual de Benefícios, indicando que a base de declaração está bastante subavaliada, prejudicando uma apuração com razoável grau de certeza da renúncia fiscal do estado. O DUB-ICMS também não considera os benefícios creditícios fruídos no âmbito do Fundes.

Além dos problemas com a base de dados utilizada, outros fatores contribuem para a subavaliação da renúncia fiscal do ERJ, como a exclusão indevida de benefícios fruídos que implicam renúncia efetiva, seja por falhas nos critérios utilizados, seja pela ausência de validação dos dados informados pelos contribuintes no DUB-ICMS (que tem conteúdo declaratório), através de procedimentos fiscalizatórios periódicos.

CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS POR DECRETO E SEM RELAÇÃO COM OS OBJETIVOS ECONÔMICOS QUE OS LEGITIMARIAM

Em virtude da alegada guerra fiscal travada entre os estados, que tem como justificativa a atração de investimentos para seus limites territoriais, a concessão de benefícios fiscais por meio de decretos e outros instrumentos infralegais era prática observada indistintamente no ERJ e demais unidades da Federação, contrariando o artigo 150, §6º, da Constituição Federal, que prevê que apenas uma lei específica é o instrumento hábil para fazê-lo. Posteriormente, a LCF nº 160/17 e o Convênio ICMS nº 190/17 autorizaram os estados a ratificar e reinstituir os benefícios concedidos irregularmente.

Além da questão jurídica, a análise de alguns casos concretos demonstrou que não houve qualquer relação entre uma suposta atração de investimentos e os benefícios concedidos, a exemplo de situações em que o benefício foi formatado para atender a uma estratégia elisiva de determinada empresa; situações em que o benefício acarretava em concorrência predatória a empresas já situadas no estado e protegidas por lei estadual; situações em que não havia nenhuma justificativa para a ampliação de benefício concedido a empresas já instaladas no estado; e situações em que as contrapartidas para fruição do incentivo eram genéricas, dificultando ou até impossibilitando seu acompanhamento.

A existência dessas situações aponta para o favorecimento indevido de empresas já instaladas em território fluminense, derrubando o argumento de que a concessão de incentivos fiscais visa a atrair empresas e indicando que a falta de critérios objetivos para esta concessão, sem embasamento em uma política de desenvolvimento econômico institucionalizada, expõe o estado a uma condição meramente reativa às proposições da iniciativa privada, sem que reste salvaguardado o interesse público.

AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA DO PROCESSO DECISÓRIO DE CONCESSÃO DE INCENTIVOS FISCAIS

Há benefícios em que os critérios objetivos para enquadramento são definidos em lei, cabendo aos órgãos do Executivo apenas o enquadramento das empresas, verificado o preenchimento dos requisitos legais. Grande parte da política de incentivos fiscais, porém, é definida por Comissões criadas para decidir o mérito do benefício, ou seja, para efetivamente concedê-lo.
A Comissão Permanente de Políticas para o Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (CPPDE) foi constituída pelo Decreto Estadual nº 34.784/04 (posteriormente revogado pelos Decretos nº 44.862/14 e 47.201/20), no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, composta por representantes de várias Secretarias, com a finalidade de avaliar os programas de fomento e decidir sobre a concessão de benefícios fiscais, de forma a melhorar a eficiência da política de desenvolvimento da economia fluminense.
A análise das atas de reunião da CPPDE revelou, entretanto, que a avaliação efetuada sobre os pedidos de concessão de benefícios fiscais muitas vezes são mero expediente de verificação de cumprimento de formalidades, sem qualquer checagem das informações prestadas pelas empresas. Também não se abordam questões como o impacto que a vinda de determinada empresa pode causar na economia da região, nem apresentado o teor dos debates que antecedem o deferimento ou indeferimento dos pedidos de enquadramento, tais como o estudo de impacto orçamentário-financeiro, a comprovação da situação econômico-fiscal da empresa, a legislação externa da qual se deseja defender a empresa e outros condicionantes importantes do processo decisório de concessão.
Essa falta de transparência tem como possíveis efeitos o risco de concessão de benefícios fiscais sem o enfrentamento de questões primordiais relacionadas ao cenário econômico-social regional e a ausência de demonstração do impacto econômico-financeiro do incentivo para o estado e para empresas que desenvolvem atividades similares na região previamente à concessão.

INEXISTÊNCIA DE ACOMPANHAMENTO ESTRUTURADO E SISTEMÁTICO DOS REQUISITOS E CONTRAPARTIDAS DAS EMPRESAS BENEFICIÁRIAS DE INCENTIVOS FISCAIS

Verificou-se que nem todas as empresas beneficiárias de incentivos fiscais condicionados têm as contrapartidas acompanhadas pelo governo do estado, que monitora apenas aquelas que tenham obrigatoriedade de assinatura de Termo de Acordo de Regime Especial (TARE). Foi constatado também que apenas algumas empresas que declararam ter fruído de um determinado benefício tiveram procedimento regular de acompanhamento.



No entanto, com base em análise processual, observou-se que, quando da formulação de proposta para obtenção de benefício fiscal, todas as empresas comprometem-se, mesmo que indiretamente, a oferecer vantagens para o estado em um cenário com instituição de tratamento tributário diferenciado, demandando consequentemente um acompanhamento, independentemente de assinatura de termo específico. De outro modo, torna-se inviável sustentar que a prática de concessão de benefícios de natureza tributária traz ganhos reais para a economia fluminense.
Identificaram-se também irregularidades na análise dos termos de compromisso assumidos pelas empresas beneficiárias, como contrapartidas informadas que não são conferidas pelo setor responsável, e mesmo quando insuficientes para atingir a meta estipulada, não são objeto de críticas, a exemplo de empresas que em alguns anos criaram postos de trabalho em número inferior ao pactuado ou até mesmo apresentaram redução do número de empregos após a concessão e mesmo assim continuaram fruindo do benefício além da ausência expressa de metas de faturamento e arrecadação de ICMS, embora a Carta de Encaminhamento (documento que oficializa o pedido de inclusão no benefício) contenha projeção de resultados durante os primeiros anos de fruição do benefício.
Esses achados de auditoria evidenciaram a ausência de controle fidedigno sobre as contrapartidas oferecidas pelas empresas beneficiárias, ocasionando a livre fruição de incentivos sem o atingimento das metas pactuadas, tendo sido apontadas como causas desta falha a ausência de ciência e manifestação da Sefaz nos processos de concessão; estrutura insuficiente de pessoal dos setores envolvidos no acompanhamento dos benefícios; ausência de definição clara das competências de cada órgão, bem como dos procedimentos necessários ao acompanhamento dos benefícios fiscais, que variam conforme o ato que concede o tratamento diferenciado.

FRUIÇÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIOS FISCAIS POR EMPRESAS COM DÉBITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA NÃO SUSPENSOS, EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO DE CONCESSÃO E FRUIÇÃO CUMULATIVA INDEVIDA DE BENEFÍCIOS FISCAIS

Alguns atos legais instituidores de benefícios fiscais estabelecem explicitamente a condição de que a empresa solicitante não possua débitos inscritos em dívida ativa. Cruzando-se os dados das empresas declarantes do DUB-ICMS com o cadastro da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), apurou-se em auditoria cerca de R$730 milhões em renúncia efetiva fruída por 100 empresas em dívida ativa à época da realização da auditoria em 2016. Constatou-se também a fruição simultânea indevida de benefícios previstos em diferentes normativos, apesar de ser vedado por um dos atos concessivos.
Apontou-se, como causas desta irregularidade, falhas no acompanhamento dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais, principalmente em virtude da ausência de fiscalização sobre os beneficiários e o Decreto Estadual nº 42.644/10 (posteriormente revogado pelo DE nº 47.201/20), que possibilitava que o contribuinte irregular não tivesse seu benefício cancelado, bastando regularizar a situação fiscal antes de concluída a fiscalização, em disposição totalmente estranha à legislação tributária.
A existência deste decreto, aliada à ausência de acompanhamento dos benefícios fiscais, cria um ambiente propício ao descumprimento, uma vez que o risco da empresa mal-intencionada é praticamente nulo e, caso a irregularidade seja descoberta pela fiscalização, ainda há a possibilidade de evitar a punição.

FRUIÇÃO IRREGULAR DE BENEFÍCIO FISCAL POR EMPRESAS QUE DESCUMPRIRAM METAS DE EMPREGO E DE ARRECADAÇÃO ESTABELECIDAS NOS TERMOS DE ACORDO CELEBRADOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA RIOLOG; AUSÊNCIA DE PARÂMETROS OBJETIVOS NA DEFINIÇÃO DAS METAS; E AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DAS METAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E DE ARRECADAÇÃO POR INTERPRETAÇÃO EQUIVOCADA DA LEGISLAÇÃO REGENTE DO PROGRAMA RIOLOG E DO DECRETO ESTADUAL Nº 44.498/13

Conforme relatado nos achados anteriores, muitos benefícios são onerosos ou condicionados e, para serem fruídos, dependem da assinatura de um TARE por meio do qual são estabelecidos requisitos, condicionantes e/ou contrapartidas para o beneficiário.
A geração de empregos e o incremento no recolhimento do ICMS são exemplos dessas condicionantes, cuja verificação pela administração estadual resultará na manutenção ou não do benefício.
A Lei Estadual nº 4.173/03 e o Decreto Estadual nº 36.453/04 tratam do Programa de Fomento ao Comércio Atacadista e Centrais de Distribuição do ERJ – Riolog, criado com o intuito de atrair novas empresas

do setor atacadista e estimular a expansão daquelas já existentes. O gozo deste benefício fiscal depende, dentre outros requisitos, do estabelecimento de metas para o incremento da arrecadação do ICMS a médio e longo prazos e da abertura de novos postos de trabalho, sob pena de perda do direito ao tratamento tributário diferenciado em caso de descumprimento.
Posteriormente, o Decreto Estadual nº 44.498/13[7] também concedeu regime de tributação diferenciado ao contribuinte localizado no ERJ que exerça atividade de comércio atacadista. Esses benefícios fiscais para o setor atacadista geraram uma renúncia de receita de mais de R$600 milhões em 2016, correspondendo ao quinto maior benefício então vigente.
Verificou-se que algumas empresas que celebraram TARE no âmbito do Programa Riolog descumpriram as metas de emprego e de arrecadação pactuadas e, mesmo assim, continuaram fruindo irregularmente dos benefícios do Programa [9].
Por sua vez, as metas de emprego estabelecidas nos TAREs examinados não seguiam um padrão, variando de um incremento de 5.7% a 680%. Quanto às metas de arrecadação, além de descumprimento, observou-se significativa discrepância entre a estipulada no TARE e o efetivo recolhimento de ICMS, variando entre 121% a 2.661% por parte das empresas que atingiram a meta, evidenciando tanto falha no procedimento de controle do cumprimento das metas estabelecidas quanto ausência de parâmetros objetivos na fixação destas metas. Também foram constatadas situações em que a administração estadual se omitiu de fiscalizar porque equivocadamente considerou não haver meta de arrecadação a cumprir por parte de empresas beneficiárias do Riolog nem metas de geração de emprego a atingir por parte de empresas beneficiárias do Decreto Estadual nº 44.498/13, contrariando o estabelecido na própria legislação que os regulamenta.

MANUTENÇÃO DE BENEFÍCIO CREDITÍCIO CONCEDIDO ATRAVÉS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (FUNDES) A EMPRESA QUE DESCUMPRIU A META DE EMPREGO ESTIPULADA EM CONTRATO

O Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), instituído pelo Decreto-lei nº 08/75, regulamentado pelo Decreto nº 22.921/97, constitui-se numa ação de política pública de incentivo fiscal para atração de investimentos para o ERJ e objetiva, na sua essência, a destinação de créditos especiais de ICMS para financiamento de longo prazo ao setor produtivo, a taxas de juros subsidiadas, para programas e projetos da iniciativa privada considerados prioritários para o desenvolvimento econômico e social do estado.
A constituição dos recursos do Fundes deveria ser decorrente de dotações orçamentárias, além de eventuais receitas de contribuições e doações, retornos financeiros e rendimentos de aplicações financeiras daqueles recursos, seguindo a mesma sistemática de contabilização dos demais fundos geridos pelo ERJ.
Entretanto, na medida em que o ERJ não possui recursos para efetivar aportes financeiros às empresas beneficiárias, tornou-se regra permitir que os contribuintes deduzam as quantias pactuadas através da compensação tributária do ICMS a recolher no momento da apuração (conforme previsto em legislação). Assim, ao invés de receber recursos orçamentários, as empresas reduzem na mesma proporção o valor de ICMS a ser recolhido no mês posterior ao mês de referência.
É importante destacar que a sistemática adotada pelo Fundes, de concessão de benefício creditício mediante compensação automática via crédito de ICMS, ocasiona uma redução da receita tributária e da receita corrente líquida (RCL), e, consequentemente, impacta negativamente os gastos constitucionais com saúde e educação, cálculo de duodécimos, dentre outros, pois, à medida que se deixa de recolher ao tesouro o ICMS devido, transforma-se receita tributária presente em receita de capital futura de amortização de empréstimos.
Por reduzir a receita corrente, esta sistemática também acaba por "socializar", entre todos os poderes e órgãos com autonomia financeira e orçamentária, os subsídios concedidos pelo governo do estado à iniciativa privada.
A análise da execução de contratos de financiamento evidenciou a manutenção da fruição do benefício por empresa que descumpriu a meta de emprego estipulada (apresentando até mesmo redução do número de empregados em relação ao que a empresa dispunha antes da assinatura do contrato), aliada a uma redução significativa de arrecadação de ICMS em virtude do tratamento diferenciado recebido.
Como o gasto tributário – no caso renúncia de receita por meio do benefício creditício – deve ser justificado pelos benefícios socioeconômicos esperados, a manutenção de tratamento diferenciado à empresa sem o cumprimento das contrapartidas pactuadas evidencia fragilidade no desenho desta política pública de fomento, notadamente no que se refere a seus procedimentos de concessão, controle e acompanhamento, acarretando graves prejuízos às finanças estaduais sem alcançar os objetivos de desenvolvimento almejados.



CONTRATO DE FINANCIAMENTO CELEBRADO NO ÂMBITO DO FUNDES COM CLÁUSULAS DEMASIADO ONEROSAS PARA O ERJ E AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE DOS EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS

Além do não cumprimento das contrapartidas, verificou-se a celebração de contrato em condições extremamente vantajosas à empresa financiada, gerando, em contrapartida, uma onerosidade substancial suportada pelo ERJ na qualidade de financiador.
Mesmo com limitações fiscais severas, sob a justificativa de fomentar a atividade industrial e o desenvolvimento socioeconômico regional, o ERJ ofertou contrato de financiamento extremamente vantajoso que, do ponto de vista econômico, não encontra qualquer paralelo em bancos de fomento de grande porte, seja comparando-se com bancos nacionais (BNDES ou Banco do Brasil) ou internacionais (BID, BIRD, dentre outros), destacando-se cláusulas que preveem desconto de 95% para pagamento antecipado; juros de 1% ao ano, sem correção monetária; e prazo de carência para pagamento de 360 meses (30 anos).
Um contrato celebrado nestes termos, embora possua todo um aparato formal similar a uma operação de empréstimo, acaba por promover a transferência direta de recursos do orçamento público para a empresa beneficiada, em oposição frontal a qualquer padrão mínimo de economicidade, uma vez que obviamente a empresa beneficiada opta por pagar antecipadamente o crédito concedido com desconto de 95% e o fisco acaba por receber apenas 5% do total "emprestado".
A título de exemplo, se uma empresa recebe um crédito subsidiado através do Fundes de R$500 milhões, só pagará R$25 milhões se o fizer antecipadamente. Os outros R$475 milhões serão deduzidos do ICMS a ser recolhido pela empresa e

[7] A Lei nº 4.173/03 e os Decretos nºs 36.453/04 e 44.498/13 foram posteriormente revogados pela Lei nº 9.025/20 e pelo Decreto Estadual nº 47.437/20 que a regulamentou.
[8] Para verificar se a empresa/estabelecimento cumpriu a meta de geração de empregos e de arrecadação foi realizada uma comparação respectivamente entre o que foi estabelecido nos TARES e os dados do Ministério de Trabalho e os dados de arrecadação das empresas disponibilizados pela Sefaz. O exame da continuidade da fruição do benefício foi realizado por meio de consulta à base do DUB-ICMS.

deixarão de ser arrecadados pelo ERJ.
A combinação de um prazo de carência para pagamento demasiado longo, associado a um percentual de juros deveras baixo (1% ao ano) e ainda a possibilidade de quitação antecipada com um expressivo desconto sobre o saldo devedor (95%), implica considerável corrosão do ICMS que deveria ser recolhido em favor do ERJ, ao mesmo tempo em que concede à empresa beneficiada um ganho financeiro substancial, resultando numa política de fomento desequilibrada e extremamente onerosa, por ocasionar uma renúncia de receita desproporcional que contribui para o aprofundamento da deterioração das finanças estaduais.
Em que pese a existência de contratos concedidos no âmbito do Fundes envolvendo valores substantivos (somente um contrato analisado previa um financiamento de R$4,7 bilhões à época da assinatura do acordo), constatou-se que os sites e portais de transparência do governo do estado fornecem parcas informações sobre as empresas beneficiadas e nenhuma informação sobre os valores financiados, condições contratuais, contrapartidas de geração de empregos, arrecadação de tributos etc., dificultando o controle pela sociedade e pelos órgãos competentes dos benefícios creditícios concedidos.

A REVISÃO DE INCENTIVOS FISCAIS PROMOVIDA PELO GOVERNO DO ESTADO SOB O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF) ESTÁ EM DESACORDO COM O PREVISTO NO PRF-RJ E NÃO DEMONSTRA OS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

A Lei Estadual nº 7.629/17 autorizou o Poder Executivo a aderir ao RRF e em 05/09/17 o Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro (PRF-RJ) foi homologado. O PRF-RJ prevê medidas de ajuste para aumento da receita e redução da despesa, e, apesar de o prazo de vigência ser de três anos (2017 a 2020), as projeções do fluxo de caixa foram feitas até 2023, já considerando uma possível prorrogação por mais 3 anos, de forma a atingir o reequilíbrio das contas públicas estaduais.
Dentre as medidas de ajuste previstas está a revisão de incentivos fiscais, cujo impacto na arrecadação foi estimado em cerca de R$8 bilhões no período de 2018-2023, conforme Anexo 18 do PRF-RJ.
À época da auditoria realizada (2018), verificou-se que, dos 22 atos normativos selecionados no PRF-RJ para revisão, apenas 13 foram efetivamente alterados ou revogados, sendo que os 9 atos que não sofreram alteração ou revogação respondem por 46% do impacto financeiro estimado.
Além da proposta de revisão dos incentivos fiscais constante do Anexo 18 do PRF só ter englobado 10% do valor total fruído pelas empresas declarantes do DUB-ICMS, tampouco foi evidenciada qualquer justificativa ou fundamentação para seleção desses 22 atos normativos em detrimento dos demais vigentes, que continuam a produzir seus efeitos de desoneração tributária dentro de um universo bastante considerável, impossibilitando a compreensão da motivação de determinado benefício fiscal ter sido selecionado, considerando os objetivos predefinidos para a medida de ajuste, revelando mais uma vez falta de transparência na gestão desta política pública.

INDÍCIOS DE DESCUMPRIMENTO À VEDAÇÃO DE CONCESSÃO OU AMPLIAÇÃO DE INCENTIVO OU BENEFÍCIO DE NATUREZA TRIBUTÁRIA DA QUAL DECORRA RENÚNCIA DE RECEITA DURANTE A VIGÊNCIA DO RRF E DESATUALIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

Enquanto estiver sob o Regime de Recuperação Fiscal, além das medidas impositivas e das medidas de ajuste elencadas no PRF-RJ, o governo do estado deve observar as vedações expressas no art. 8º da LCF nº 159/17 - sendo o seu descumprimento causa para extinção do RRF -, dentre as quais se insere a vedação à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária do qual decorra renúncia de receita, ressalvados aqueles relativos ao ICMS concedidos no âmbito do Confaz.
A análise dos atos de concessão de benefícios fiscais expedidos após a adesão ao RRF identificou problemas na atualização dos atos que consolidam a relação dos benefícios fiscais de ICMS nos moldes do Anexo Único do Convênio ICMS 190/17; a edição de atos de concessão (leis, decretos) sem autorização do Confaz ou que por outros motivos apresentam indícios de descumprimento à vedação prevista no art. 8º, inciso IX da LCF 159/17; e atos de adesão a benefícios fiscais concedidos por outra unidade federada da mesma região (faculdade prevista no § 8º do artigo 3º da LCF nº 160/17) sem indicar precisamente a que atos estão aderindo e sem se ater rigorosamente aos benefícios ali especificados, dificultando o seu controle e incorrendo o estado em risco de instituir benefício sem amparo legal.
A desatualização – seja do ato normativo em si ou da divulgação consolidada das suas alterações - pode parecer um mero detalhe, mas a sua recorrência dificulta consideravelmente o controle da concessão dos benefícios fiscais, diante da complexidade da legislação que dispõe sobre benefícios tributários, principalmente a que envolve atos que estavam em desacordo com o mandamento constitucional, como é o caso dos atos reinstituídos nos termos da LCF nº 160/17 e do Convênio ICMS nº 190/17.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concessão de benefícios fiscais é uma política pública a ser utilizada pelos gestores devidamente normatizada pelo nosso ordenamento jurídico. Entretanto, além da observância aos aspectos legais, para ser legítima, deve se pautar pela racionalidade econômica e apresentar resultados para a sociedade que justifiquem a renúncia de receita incorrida pelo fisco.

Sem que esteja atrelada a uma política de desenvolvimento consistente, sem controle e sem análise de sua efetividade mediante a apresentação de resultados concretos, sua defesa não se sustenta, particularmente em um cenário de deterioração das finanças estaduais, como é o caso do ERJ, que desde 2017 está submetido às severas regras do Regime de Recuperação Fiscal, tendo que decidir quais receitas aumentar e quais despesas reduzir, com impactos negativos sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população.

As auditorias realizadas pelo TCE-RJ demonstram que a política de concessão de benefícios fiscais do ERJ apresenta graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultados, que permanecem sem solução.

Existe uma grande quantidade de benefícios fiscais em vigor; a legislação de concessão é complexa, abrange diversos tipos diferentes de benefícios e muitas vezes está disponibilizada de forma desatualizada, características que dificultam seu controle desde a origem.

A política de concessão é pouco transparente e carece de critérios objetivos, sem amparo em uma política de desenvolvimento econômico institucionalizada, expondo muitas vezes o ERJ a uma condição meramente reativa às proposições da iniciativa privada, sem que reste salvaguardado o interesse público.

Previamente à concessão, observou-se também a ausência do estudo de impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com o previsto na LRF. O governo do estado também não dispõe de informações fidedignas sobre o total de benefícios fiscais concedidos e da renúncia efetiva de receita, em virtude de falhas na apuração e validação da base de dados utilizada.
Quanto aos resultados, inexiste acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias, tendo sido constatados casos de fruição irregular de benefício fiscal por empresas que descumpriram metas de emprego e de arrecadação.
No caso de benefícios creditícios concedidos no âmbito do Fundes, contratos foram celebrados com cláusulas demasiado onerosas para o ERJ, acabando por promover a transferência direta de recursos do orçamento público para a empresa beneficiada, em oposição frontal a qualquer padrão mínimo de economicidade.

A falta de controle e de avaliação dos gastos tributários não é exclusividade do ERJ. Em nível federal e em outros estados da federação os problemas se assemelham: falta de planejamento e de transparência (inexistência de obje-

tivos, indicadores e metas); descumprimento às regras previstas na LRF; ausência de monitoramento e de avaliação sistemáticos, sem aferição de contrapartidas e de metodologia de apuração.[9]

Além de todos os problemas mencionados no presente artigo, a ausência de dados e de avaliação dos resultados prejudica e até mesmo impede o debate sobre o custo e a efetividade desta política para a população. É urgente abrir a "caixa preta", melhorar a transparência e aprimorar a sua governança.

As auditorias realizadas pelo TCE-RJ apontam nesta direção, não deixando dúvidas quanto às falhas apontadas e a forma de corrigi-las, a exemplo das seguintes determinações plenárias dirigidas aos gestores estaduais:

- Estabelecer critérios objetivos de análise para fins de concessão de benefícios fiscais;
- Estabelecer procedimento estruturado e sistemático de controle de concessão e acompanhamento dos benefícios fiscais, definindo claramente as atribuições de cada um dos órgãos envolvidos, de maneira que os requisitos de fruição e as contrapartidas, previstos na legislação, sejam avaliados no momento do enquadramento e periodicamente, enquanto perdurar o benefício;
- Promover a revisão dos incentivos fiscais em vigor, a fim de verificar a regularidade do cumprimento dos requisitos e das contrapartidas necessários à sua manutenção;
- Realizar e formalizar estudos econômico-setoriais que estabeleçam critérios sólidos para a concessão de benefícios fiscais, definindo regiões e setores específicos a serem beneficiados, de modo alinhavado com as diretrizes do Plano Plurianual ou outro instrumento de macroplanejamento.

Entretanto, as providências adotadas pela administração estadual (mudança de normativos, elaboração de estudos, desenvolvimento de novas metodologias para aferição da totalidade dos benefícios concedidos etc.) não vêm se concretizando a contento e não têm sido suficientes para melhorar os controles de forma significativa.

É preciso vontade política e cobrança da sociedade para que mudanças substanciais ocorram de fato.

[9] Conforme Webinário sobre Controle e Avaliação de Gastos Tributários realizado pelo TCU em 08/10/20, disponível em https://www.youtube.com/watch?v=OOTW0maKyaQ&t=5889s.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Gasto Tributário**: conceito e critérios de classificação. Brasília, DF: Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2019. 182 p. Disponível em https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/arquivos-e-imagens/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-01.pdf. Acesso em: 08 out. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n.º 429/CE**. Ação Direta de Inconstitucionalidade - Medida Cautelar. Dispositivo da Constituição do Estado do Ceará que disciplinam tratamento tributário de Ato Cooperativo e concedem isenção de ICMS em hipóteses que especificam. Requerente: Governador do Estado do Ceará. Requerido :Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Relator: Min. Luiz Fux, 20 de agosto 2014. Diário da Justiça: Brasília, DF, 30 out. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade n.º 4481/PR**. Tributário. Lei Estadual que institui benefícios fiscais relativos ao ICMS. Ausência de convênio interestadual prévio. Ofensa ao art. 155, § 2º, xii, g, da CF/88. Controle de Constitucionalidade. Modulação dos efeitos temporais. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Requerido: Governador do Estado do Paraná, Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Relator: Min. Roberto Barroso, 11 de março de 2015. Diário da Justiça: Brasília, DF, 19 maio 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Painel de Referência**: Controle e Avaliação de Gastos Tributários. Brasília: TCU, 8 out. 2020. 1 vídeo (3h30min). Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=OOTW0maKyaQ&t=5889s. Acesso em: 08 out. 2020.

COELHO, Diogo Lins Barbosa. **A Lei Complementar n.º 160/2017 e a Guerra Fiscal de ICMS**. 2018. 85 f. Dissertação (Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

MADUREIRA, Maria Verônica de Souza; PINHO, Lívia Azevedo Zeemam do; SANTOS, Márcia Vasconcellos dos. **O Controle Externo dos Benefícios Fiscais Concedidos pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro**. 2007. 132 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Contas e Gestão do TCERJ, Rio de Janeiro, 2007.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo nº 100.514-5/19**. Auditoria Governamental para verificar o cumprimento das condicionantes de geração de emprego e arrecadação das empresas enquadradas no Programa Riolog e no DE nº 44.498/13. Disponível em: www.tce.rj.gov.br. Acesso em: 15 out.2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo nº 101.753-5/20**. Auditoria Governamental para acompanhar o cumprimento da vedação à concessão de benefício tributário durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Disponível em: www.tce.rj.gov.br. Acesso em: 20 nov.2020.

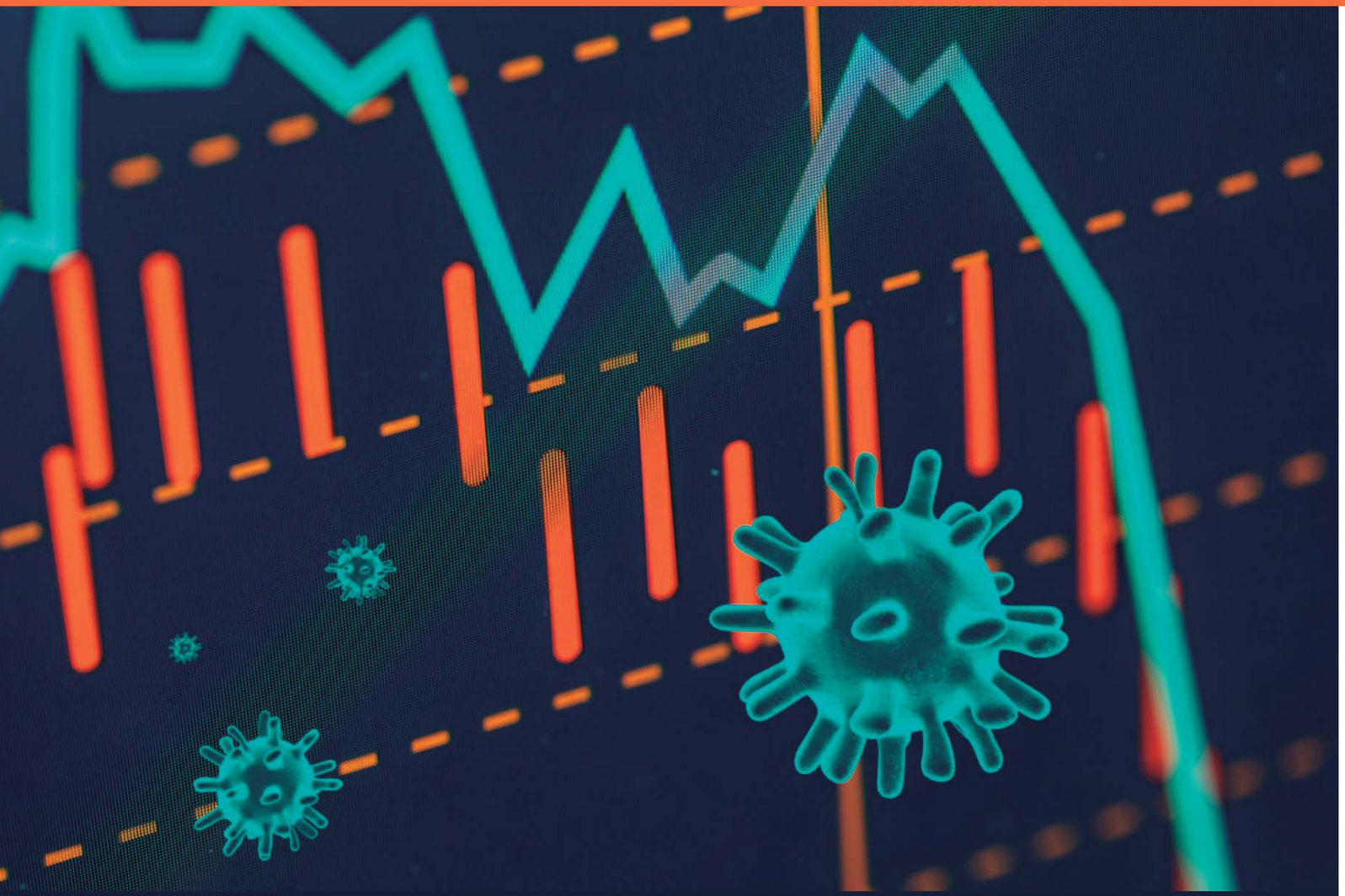
RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo nº 105.661-5/17**. Auditoria Governamental para verificação de contratos de concessão de benefícios fiscais. Disponível em: www.tce.rj.gov.br. Acesso em: 15 jan.2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo n.º 106.302-6/16**. Auditoria Governamental para verificação do cálculo da renúncia efetiva informada pela Sefaz-RJ. Disponível em: www.tce.rj.gov.br. Acesso em: 20 jan.2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo n.º 108.773-3/16**. Auditoria Governamental para verificação da conformidade dos benefícios tributários do ICMS concedidos. Disponível em: www.tce.rj.gov.br. Acesso em: 20 jan.2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo n.º 113.423-3/14**. Auditoria Governamental para análise dos controles internos e avaliação da renúncia fiscal. Disponível em: www.tce.rj.gov.br. Acesso em: 15 dez.2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo nº 114.328-2/18**. Auditoria Governamental para acompanhar a implementação das medidas de ajuste de natureza tributária constantes do PRF-RJ. Disponível em: www.tce.rj.gov.br. Acesso em: 15 dez.2020.



REVISÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO EM RAZÃO DA COVID-19: aspectos legais

Hudson Hipólito Ferreira Nunes
Pós-Graduado em Gestão Pública pela Faculdade Internacional Signorelli
Analista de Controle Externo do TCE-RJ

Jones de Azevedo Pelech Junior
Mestre em Engenharia de Transportes pela COPPE/UFRJ
Analista de Controle Externo do TCE-RJ

Leonardo Cesar Gomes
Pós-Graduado em Gestão Pública pela Faculdade Internacional Signorelli
Analista de Controle Externo do TCE-RJ

Resumo: O isolamento social impõe grande alteração na rotina da população e relevante modificação das bases estabelecidas nos contratos administrativos, especialmente aqueles de longo prazo. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é apresentar fundamentos legais e doutrinários para a realização de procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de concessão (comuns ou PPPs), frente aos efeitos da pandemia de Covid-19. Nessa linha, são expostos os conceitos de repartição objetiva de riscos e áleas extraordinárias, a partir dos quais as situações que ocasionaram determinado desequilíbrio nos ajustes podem vir a ser enquadradas. Com base nisso, portanto, as partes de um contrato podem avaliar a pertinência ou não da solicitação de revisão contratual.

Palavras-chave: pandemia; equilíbrio; econômico-financeiro; revisão; repartição; riscos; matriz; extraordinária.

Abstract: *TThe objective of this paper is to present legal and doctrinal foundations for carrying out economic and financial rebalancing procedures in concession contracts (ordinary or PPPs), in view of the effects of the COVID-19 pandemic. In this line, the concepts of objective sharing of risks and extraordinary areas are exposed, from which the situations that caused a certain imbalance in the adjustments may come to be framed. Based on this, therefore, the parties to a contract can assess the relevance or otherwise of the request for contractual review.*

Keywords: *public-private partnership; concession; Covid-19; economical-financial.*

INTRODUÇÃO

Em 16 de março de 2019, o Decreto Estadual nº 46.973 reconheceu a situação de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro em razão da pandemia decorrente do novo coronavírus (Covid-19). A partir desta decisão do Governo do Estado, medidas foram adotadas para conter a propagação desse vírus, dentre elas a restrição à circulação de pessoas e o incentivo ao isolamento social.

Como efeitos desse isolamento, citam-se: a redução de utilização de transporte público; a redução de automóveis circulando pela cidade; o aumento de consumo de luz, água e gás encanado/botijão nas residências, bem como a sua consequente redução nos ambientes comerciais; aumento na produção de resíduos sólidos domiciliares nas áreas residenciais, com a sua consequente redução nas áreas comerciais; além de tantos outros impactos.

Devido a essas mudanças na dinâmica de funcionamento da sociedade, muitos contratos de concessão podem ter sido afetados, o que tem o condão de gerar impactos significativos que podem ir desde alterações profundas nos termos contratuais até a alterações que se restrinjam ao seu fluxo de caixa.

Sejam quais forem os impactos verificados nos contratos de concessão, tanto o poder concedente quanto a contratada devem dialogar, por meio de um processo transparente, com o intuito de encontrar o novo ponto de equilíbrio do contrato.

Neste sentido, este artigo aborda os aspectos legais da revisão extraordinária de contratos de concessão decorrentes da pandemia, objetivando auxiliar os gestores públicos em eventuais pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.

EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO

O equilíbrio econômico-financeiro retrata um cenário em que a remuneração pela realização de um objeto (prestação de serviço, realização de obra ou fornecimento) é compatível e suficiente para cobrir as despesas e, também, para remunerar o capital. As metodologias para remuneração de capital são variadas e, geralmente, estão delineadas no Edital e no Contrato de Concessão.

A manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos, neles incluídos os de concessão de serviços públicos, é um de seus princípios basilares. Esta conclusão advém tanto da interpretação da Constituição Federal[1] quanto das normas infraconstitucionais:

O inc. XXI, art. 37, da Constituição Federal define o seguinte:

> Art. 37 (...)
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)

A Lei Federal nº 8.987/95 (lei geral das concessões) define o seguinte:

> Art. 9º [...]
> § 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.
> [...]
> § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração. (grifo nosso)

A Lei Federal nº 8.666/93[2] (Lei de licitações e contratos da Administração Pública, aplicada na forma de seu art. 124 [3]), define o seguinte:

> Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
> II - por acordo das partes:
> [...]
> d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (grifo nosso).

O art. 4º da Lei Federal nº 11.079/04 estabelece a necessidade de repartição de riscos entre as partes nos contratos de parcerias público-privadas. Isso permite que esses ajustes sejam administrados com menor grau de incerteza quanto aos responsáveis pelos ônus decorrentes dos acontecimentos ao longo de sua vigência, o que favorece a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro desses contratos.

Verifica-se, portanto, que o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos deve pautar tanto a sua concepção inicial quanto a sua condução, sendo direito das partes buscar a sua manutenção.

Para tanto, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe basicamente de três formas para a recomposição do reequilíbrio econômico-financeiro [4], quais sejam: o reajuste, a repactuação e a revisão.

Considerando que o objetivo deste trabalho é tratar das situações de desequilíbrio nas concessões (comuns e PPPs) decorrentes da pandemia causada pela Covid-19, tem-se uma situação extraordinária e, portanto, a maneira de reequilíbrio a ser discutida será a revisão. Por isso, quanto ao tema "direito ao reequilíbrio", a exposição será centrada no direito de revisão dos contratos.

REVISÃO DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

A revisão dos preços é um dos instrumentos utilizados para se recompor o equilíbrio econômico-financeiro inicial quando este é afetado por ocorrências que não se refiram a variações inflacionárias normais dos custos de produção e, além disso, tenham impacto relevante na relação entre os encargos assumidos pela contratada e a contrapartida devida pela administração. Trata se, portanto, de um procedimento de reavaliação dos preços envolvidos na prestação dos serviços, não se referindo à mera aplicação de índices específicos, setoriais ou gerais.

O procedimento de revisão, além de ser decorrente do princípio do equilíbrio econômico-financeiro, também está previsto na Lei Geral das Concessões (§§ 2o e 4º, art. 9º, da Lei Federal 8.987/95) e na Lei de Licitações (alínea "d", inc. II, art. 65, da Lei Federal 8.666/93[5]) e pode ser classificado, quanto ao seu momento de realização, como:

> - Revisão Ordinária – refere-se à revisão que é realizada em períodos predefinidos no contrato; ou
> - Revisão Extraordinária – refere-se à revisão que é realizada a qualquer tempo, em decorrência de desequilíbrio econômico-financeiro no contrato decorrente de situações extraordinárias.

A revisão extraordinária, como já dito, decorre de um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato que pode ter sido provocado por ações da administração ou por fatos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis. Quanto a esses eventos,

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 328: "No direito brasileiro, entende-se que, seja nas áleas administrativas, seja nas áleas econômicas, o contratado tem direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, por força do artigo 37, XXI, da Constituição, que exige, nos processos de licitação para obras, serviços, compras e alienações, sejam mantidas "as condições efetivas da proposta".

[2] Em que pese a entrada em vigor da recente Lei Federal 14.133/21, decidiu-se utilizar primordialmente a Lei Federal 8.666/93, uma vez que o presente trabalho foi elaborado a partir de metodologia que se utiliza tanto das Leis quanto da respectiva jurisprudência, que ainda é escassa para a nova Lei de Licitações. Além disso, por força do inc. II do art. 193 da Lei Federal 14.133/21 a Lei Federal 8.666/93 ainda se encontra em vigor. De toda forma, apontou-se o artigo da nova Lei correspondente a cada artigo da Lei 8.666/93 utilizado, como se vê na nota de rodapé nº 3.

[2] O art. 186 da Lei Federal 14.133/21 é o correspondente ao art. 124 da Lei Federal 8.666/93.

[4] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 1021.

[5] A alínea "d", inc. II, do art. 124 da Lei Federal 14.133/21 é o correspondente a alínea "d", inc. II, do art. 65 da Lei Federal 8.666/93.6

a legislação e a doutrina os tratam conforme os conceitos de repartição dos riscos e/ou de áleas extraordinárias.
Antes de adentrarmos aos temas repartição dos riscos e áleas extraordinárias, cabe falar de outras ocorrências que podem desequilibrar um contrato de concessão, mas que não ensejariam a sua revisão. Esses eventos são classificados, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, como áleas ordinárias ou empresariais. A referida autora fala, acerca desta álea, o seguinte[5]:

> [...]está presente em qualquer tipo de negócio; é um risco que todo empresário corre, como resultado da própria flutuação do mercado; sendo previsível, por ele responde o particular. Há quem entenda que mesmo nesses casos a Administração responde, tendo em vista que nos contratos administrativos os riscos assumem maior relevância por causa do porte dos empreendimentos, o que torna mais difícil a adequada previsão dos gastos; não nos parece aceitável essa tese, pois, se os riscos não eram previsíveis, a álea deixa de ser ordinária.

Desta forma, tem-se que os eventos autorizativos da solicitação de revisão contratual são, portanto, os extraordinários, que serão objeto de discussão na sequência.

REPARTIÇÃO OBJETIVA DE RISCOS

A repartição objetiva de riscos é uma diretriz introduzida nos contratos concessionais por meio do art. 4º, inc. VI, da Lei Federal 11.079/04 e consiste na estimativa, precificação das ocorrências prejudiciais à regular execução do contrato e distribuição de cada risco entre as partes.
Segundo o autor Fernando Vernalha Guimarães[7], cada risco deve ser atribuído: "àquela parte que tem aptidão para se prevenir dos riscos a custos mais baixos do que a outra ou para minorar os prejuízos na hipótese de materialização dos riscos".

Portanto, a repartição dos riscos constitui-se uma forma de se estimar os possíveis sinistros e identificar os responsáveis por arcar os seus ônus, reduzindo-se, assim, os custos alocados para cobrir as incertezas contratuais.
O produto desta repartição é, principalmente, a matriz de risco, nela constam as ocorrências e os seus responsáveis. Nesse contexto, cabe transcrever o que diz o inc. III, art. 5º, da Lei Federal 11.079/04:

> Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:
> [...]
> III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

Verifica-se, na leitura do dispositivo acima, que mesmo as áleas extraordinárias devem constar dessa matriz nos contratos de PPPs, o que denota a intenção do legislador de trazer para o plano do contrato o tratamento dessas ocorrências. Desta maneira, torna-se forçosa a discussão dos custos de cada parcela de risco e, por conseguinte, possibilita-se a obtenção dos ganhos econômicos deste tratamento da imprevisibilidade (GUIMARÃES, 2016, p. 96).
Um exemplo prático da importância da matriz de riscos é o recente caso do conhecido Torneio de tênis de Wimbledon. Ao longo de 17 anos, organizadores da competição pagaram US$ 2 milhões anuais em seguro para o caso de impossibilidade de ocorrência do torneio. Devido ao cancelamento em 2020, por conta da pandemia, haverá uma indenização de US$ 141 milhões[8] .
Apesar de o comando legal acerca da necessidade de se prever a alocação de riscos se referir aos contratos de PPPs, este conceito vem sendo utilizado nas concessões comuns, conforme o autor Flávio Amaral Garcia[9] acentua:

> "Mesmo nas concessões comuns, cuja definição legal explicita que a sua execução "será por conta e risco do concessionário", a doutrina tem se afastado de uma interpretação literal e compreendido, corretamente, que atende ao interesse público promover uma divisão racional de riscos entre as partes."

Nesse sentido, existindo-se uma matriz de risco na concessão, o que foi pactuado deve ser obedecido, imputando-se a cada parte o ônus que lhe confere.
Como exemplo disso, pode-se citar uma situação na qual o risco de demanda seja atribuído à administração. Nesse caso, ocorrendo um evento que tenha forte impacto na demanda pelo serviço, a concessionária faria jus à revisão.
Em que pese a aparente clareza desse conceito, é importante trazer ao debate o que diz o autor Flávio Amaral Garcia (2016, p. 117-118) sobre o tema:

> Supor que as partes devam manter tudo como está, mesmo diante de uma aguda transformação das circunstâncias econômicas exógenas ao contrato, bastante o suficiente para desequilibrar financeiramente a relação e gerar iniquidades e injustiças gravosas para um dos contratantes, é ignorar a boa-fé como pressuposto das públicas relações contratuais.
>
> Ainda que o desequilíbrio recaia essencialmente em custos assumidos por uma das partes, parece solução simplista dizer que se tratava de risco contratualmente previsto, afastando-se a racionalidade da teoria da imprevisão.
> [...]
> A álea extracontratual (crise econômica) impacta diretamente a matriz de risco, não para justificar a modificação na sua alocação ou distribuição original, mas para motivar uma revisão do contrato que possa restabelecer a justiça comutativa maculada pela inesperada alteração da exógena conjuntura macroeconômica do país.
> [...]
> Quando as ocorrências fáticas – contratualmente partilhadas – se desenvolvem em cenários drasticamente alterados, absolutamente imprevisíveis e que geram uma elevação extremada e extraordinária dos custos, onerando excessivamente uma das partes, a interpretação que privilegie o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a estabilidade do pacto é a que melhor se coaduna com a concretização do interesse público e com a justiça contratual.

Nesse sentido, deve-se ponderar a utilização da matriz de risco em decorrência da pandemia, pois essa situação pode afetar drasticamente as bases conjunturais

[5] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 327.
[7] GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPS: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2016. p 97.
[8] Disponível em: https://www.espn.com.br/tenis/artigo/_/id/6837314/wimbledon-pagou-seguro-caso-pandemia-agora-recebera-r-722-milhoes-mesmo-torneio-cancelado. Acesso em 22 jun. 20.
[9] GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno.** Belo Horinzonte: Fórum, 2016. p 114.





nas quais os riscos foram estimados. Nesse caso, suponha-se que a concessionária tenha assumido o risco da demanda, contudo o advento do isolamento social impõe uma realidade completamente distinta daquela na qual o contrato foi concebido, desequilibrando completamente o pacto a partir de uma situação que não poderia ser estimada, considerando o conceito econômico de alocação eficiente de risco. Sendo assim, uma interpretação literal da matriz de risco pode não ser a mais adequada.
Em situações análogas à supracitada, que versa sobre a ocorrência de uma situação extrema, a matriz de risco deveria ser analisada sob um ponto de vista mais amplo, considerando, inclusive, a possibilidade de estimativa racional do impacto da materialização do risco em comento.
Outro ponto a ser observado refere-se às situações para as quais não houver previsão na matriz de risco, ou por não existência desse pacto ou pela sua incompletude e, sobre esse caso, cabe transcrever o que diz o autor Fernando Vernalha Guimarães[10]:

Na hipótese, contudo, de ausência de solução contratualmente estabelecida, caberá ao intérprete e ao juiz encontrar critérios secundários a oferecer uma solução à questão que possa estar harmonizada com o regime jurídico dos contratos de longo prazo.

Neste particular, e como já anotei em outro estudo, o tratamento dispensado pela Lei nº 8.666/93 para a tutela de riscos extracontratuais (alínea "d" do inc. II do art. 65) não parece inconciliável com o modelo concessionário: "Observe-se que essa regra visa a tutelar uma situação própria de risco extracontratual, desconsiderado pelo contratado ao tempo da contratação. O objetivo do legislador parece ter sido precisamente o de desestimular, nas propostas oferecidas na licitação, a precificação de situações de risco cujo controle pelos interessados é impossível ou bastante limitado.

[10] GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPS: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno:** a lógica das concessões e parcerias público-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p 99-100.

A finalidade é desonerar as propostas desses custos, transferindo-se a responsabilidade de gerenciamento desses riscos à Administração. Essa orientação está alinhada com a premissa fundamental costumeiramente utilizada para nortear a alocação de riscos em contratos complexos e de longo prazo, como as concessões e as PPPs, a qual recomenda alocar o risco à parte que detém melhores condições para o seu gerenciamento, donde se extrai a exegese de que riscos que não possam ser adequadamente gerenciados pelo parceiro privado devem ser retidos pelo parceiro público. Como esses riscos serão aqueles considerados imprevisíveis (e extracontratuais), o parceiro privado não terá meios para gerenciá-los adequadamente, fazendo sentido, portanto, que sejam eles alocados à responsabilidade do parceiro público".

Sendo assim:

1 – Para os casos previstos na matriz de risco, o ônus por uma ocorrência deverá ser imputado à parte responsável por esse risco. Porém, essa não é uma verdade absoluta, havendo casos nos quais a mudança da conjuntura econômica/social pode ser profunda a ponto de modificar as bases nas quais o contrato foi concebido, o que poderia justificar a revisão; e
2 – Para os casos não previstos na matriz de risco, o gestor poderá utilizar a teoria das áleas extraordinárias, apresentadas a seguir, para decidir sobre o cabimento ou não da revisão.

ÁLEA EXTRAORDINÁRIA

O particular, ao contratar com administração pública, está sujeito a riscos, além daqueles presentes nos contratos privados, que podem provocar o seu desequilíbrio econômico-financeiro. Esses riscos podem ser decorrentes da atuação do poder público ou inevitáveis e estranhos à vontade de ambas as partes, sendo denominados, em ambos os casos, de extraordinários (DI PIETRO, 2017, p 326-327).
Os riscos associados à atuação do poder público são denominados de áleas administrativas, que são divididas em três classificações: alteração unilateral do contrato, fato do príncipe e fato da administração; por outro lado, aqueles riscos inevitáveis e estranhos à vontade de ambas as partes são intitulados de áleas econômicas[11].
Na sequência, essas áleas serão detalhadas, apresentando-se os seus aspectos gerais e a sua aplicabilidade nos processos de revisão dos contratos.

Álea administrativa – Alteração unilateral do contrato

A alteração unilateral do contrato se refere às modificações realizadas pela administração nesse instrumento com base nas cláusulas exorbitantes. O objetivo desse procedimento é realizar adequações no objeto contratado com o intuito de melhor atender ao interesse público.
A previsão legal para a realização destas alterações consta do inc. i, do art. 58[12] e do art. 65, da Lei Federal 8.666/93[13], nos quais se definem as possibilidades e limites para estas alterações.
Nesses casos, tanto a Lei Federal 8.666/93 (§ 6º[14] do art. 65[15]) quanto a Lei Federal 8.987/95 (§ 4º do art. 9º[16])

[11] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 327-328. [12] O inc. I, do art. 104, da Lei Federal 14.133/21 é o equivalente ao inc. I, do art. 58, da Lei Federal 8.666/93.
[13] Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:
I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;
[...]
Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
I - unilateralmente pela Administração:
[...]
[14] O art. 130, da Lei Federal 14.133/21, é o equivalente ao § 6º, do art. 65, da Lei Federal 8.666/93.
[15] § 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial.
[16] § 4º Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração.

definem que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser recomposto pela administração. Portanto, em se verificando alterações unilaterais que desequilibrem o contrato, a contratada tem o direito de pleitear a revisão.

Álea administrativa – Fato do príncipe

O fato do príncipe consiste, segundo a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em: "medidas de ordem geral, não relacionadas diretamente com o contrato, mas que nele repercutem, provocando desequilíbrio econômico-financeiro em detrimento do contratado".[17]
A ocorrência desta álea se dá quando o Poder Concedente, no exercício de sua autoridade, adota medidas que impactem financeiramente a execução dos contratos em vigência, não se referindo às decisões relacionadas diretamente à execução contratual.
Como exemplo de fato do príncipe, pode-se citar a criação de algum tributo que onere determinado segmento empresarial, impactando reflexamente à execução de algum contrato.
Quanto ao tratamento desta álea extraordinária nos contratos de concessão, cabe transcrever o que consta da alínea d, inc. II, do art. 65 da Lei Federal 8.666/93 – lembrando-se sempre de que o art. 124 desta mesma lei autoriza sua aplicação a contratos de concessão, quando não conflitante com a legislação específica:

> "Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
> [...]
> II - por acordo das partes:
> [...]
> d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou f**ato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual**." (grifo nosso)

Depreende-se da leitura do referido dispositivo que o fato do príncipe é motivo para a solicitação de revisão contratual, bem como é considerado como álea extraordinária.
Desta forma, em se verificando a ocorrência do fato do príncipe, será cabível o procedimento de revisão, caso tenha se verificado o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo-se o pleito: estar devidamente fundamentado juridicamente; e demonstrado de forma detalhada, inclusive com a apresentação de cenários comparativos, o impacto econômico-financeiro do evento extraordinário no contrato.

Álea administrativa – Fato da administração

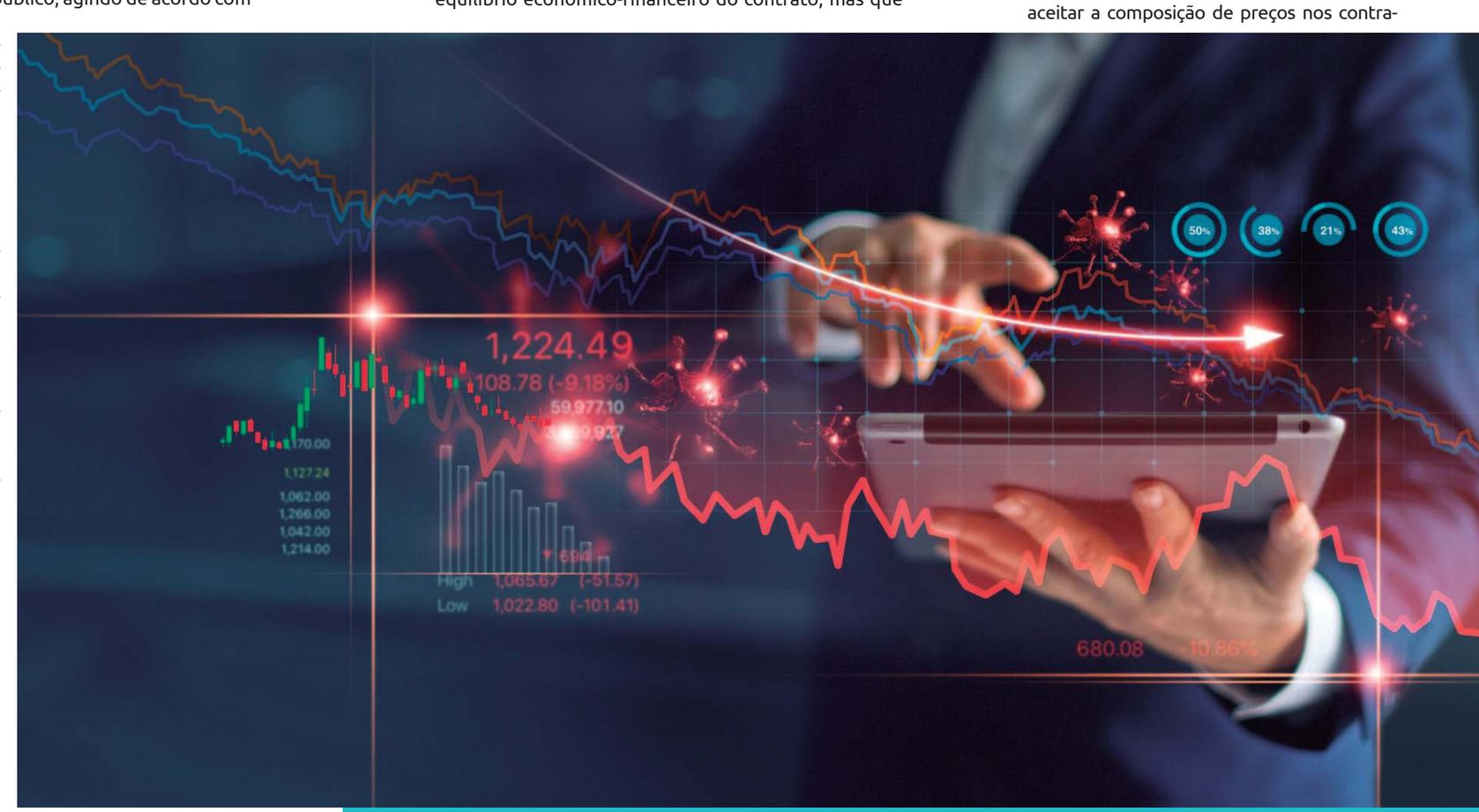
Conforme já visto nos tópicos anteriores, a atuação da administração pode impactar diretamente o contrato por meio de alterações unilaterais ou reflexamente através do exercício de sua autoridade (fato do príncipe). Nessas duas hipóteses, verifica-se o comportamento regular do poder público, agindo de acordo com o pactuado ou dentro de suas competências legais, todavia há uma outra conduta da administração, marcada por sua irregularidade, que pode impactar o contrato (DI PIETRO, 2017, p. 330).
Como exemplos desse comportamento irregular e nocivo à boa execução contratual, podem-se citar os atrasos de pagamento ou a não liberação de áreas para a execução de determinada obra. Desta forma, um fato da administração pode provocar um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato e ensejar o direito a sua recomposição (DI PIETRO, 2017, p. 330).

Dessa forma, em se verificando a ocorrência do fato da administração, a contratada poderá solicitar a revisão do contrato, em caso de desequilíbrio econômico-financeiro, devendo esse pedido estar devidamente fundamentado juridicamente e demonstrar de forma detalhada, inclusive com a apresentação de cenários comparativos, o impacto econômico-financeiro do evento extraordinário no contrato.

Álea econômica - Teoria da imprevisão

A álea descrita anteriormente, que justificaria a realização de revisão no contrato, se refere a situações provocadas pela vontade da administração, diante das quais a contratada poderia requerer o reequilíbrio do contrato, caso pertinente, visto que não tinha como prever ou controlar a ocorrência destes eventos. Por isso, são áleas extraordinárias administrativas, ou seja, provocadas pela administração.
Além dessas situações, podem ocorrer eventos imprevisíveis ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, bem como os inevitáveis, que afetem o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas que sejam estranhos à vontade de ambas as partes (Poder Concedente e Concessionária). Neste caso, deve-se verificar se a teoria da imprevisão pode ser aplicada para justificar o pleito de reequilíbrio do contrato.
Preliminarmente, deve-se frisar que nem todo evento que desequilibre um contrato pode ser motivo de revisão, visto que a administração não pode arcar com o ônus de propostas mal elaboradas por licitantes que não previram situações ordinárias. Sobre este ponto, o autor Lucas Rocha Furtado diz o seguinte:

> Segundo a definição legal, fatos previsíveis, de consequências que se possam razoavelmente estimar, não podem servir de fundamento à pretensão de recomposição de preços. A lei não visa suprir a imprevidência do particular ou sua imperícia em calcular o comportamento da curva inflacionária, por exemplo. Apenas o resguarda de situações extraordinárias, fora do risco normal da economia de seus negócios.
> De fato, admitir a aplicação da teoria da imprevisão aos contratos administrativos fora das circunstâncias definidas em lei, vale dizer, aceitar a composição de preços nos contra-



[17] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 329.

> tos a todo tempo e modo, na hipótese de o contratante apenas demonstrar alterações na relação econômico-financeira, seria negar qualquer sentido ao instituto da licitação e premiar o licitante que, por má-fé ou inépcia empresarial, apresentou proposta que, com o tempo, revelou-se antieconômica.[18]

Diante disso, resta necessário verificar quais eventos poderiam ser enquadrados dentro da teoria da imprevisão. Nesse sentido, a alínea "d", inc. II, art. 65, da Lei Federal 8.666/93, no trecho que define as hipóteses de alteração contratual por acordo entre as partes, traz luz ao tema, conforme transcrição a seguir:

> d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na **hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado**, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (grifo nosso)

O trecho grifado se refere àquelas situações nas quais se aplicaria a teoria da imprevisão – o restante do texto trata de álea da administração, caso fortuito e força maior –, do qual se depreende que os eventos ensejadores de revisão devem ser não passíveis de estimativa à época da licitação e materialmente impactante (retardadores ou impeditivos da execução do ajustado). Quanto a estas características, cabe transcrever os requisitos para a aplicação da teoria da imprevisão formulados por Maria Sylvia Zanella Di Pietro [19].

> Aliada essa norma aos princípios já assentes em doutrina, pode-se afirmar que são requisitos para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, pela aplicação da teoria da imprevisão, que o fato seja:
> 1. imprevisível quanto à sua ocorrência ou quanto às suas consequências;



> 2. estranho à vontade das partes;
> 3. inevitável;
> 4. causa de desequilíbrio muito grande no contrato.
>
> Se for fato previsível e de consequências calculáveis, ele é suportável pelo contratado, constituindo álea econômica ordinária; a mesma conclusão, se se tratar de fato que o particular pudesse evitar, pois não será justo que a Administração responda pela desídia do contratado; só o desequilíbrio muito grande, que torne excessivamente onerosa a execução para o contratado, justifica a aplicação da teoria da imprevisão, pois os pequenos prejuízos, decorrentes de má previsão, constituem álea ordinária não suportável pela Administração.

Cabe aqui uma ressalva relacionada ao causador do desequilíbrio. Se o evento gerador for causado pela contratada, não sendo, portanto, estranho a sua vontade, deverá ser suportado pela própria. Já se for decorrente da vontade da administração, se enquadrará na álea administrativa. Portanto, eventos causadores de desequilíbrio, que não sejam estranhos à vontade de ambas as partes envolvidas no contrato, não ensejarão a aplicação da teoria da imprevisão.

Face ao exposto, verifica-se que a aplicação da teoria da imprevisão será adequada aos eventos que sejam:

> 1. Imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis; ou inevitáveis;
> 2. Estranhos à vontade das partes envolvidas no contrato;
> 3. Causadores de um desequilíbrio relevante, a ponto de retardarem ou impedirem o prosseguimento do contrato.

Avaliadas estas questões, as partes poderão concluir pelo cabimento ou não da revisão. Caso seja pertinente a solicitação de revisão, este pleito deve estar devidamente fundamentado juridicamente e demonstrar, de forma detalhada, inclusive com a apresentação de cenários comparativos, o impacto econômico-financeiro do evento extraordinário no contrato.

Força maior ou caso fortuito

Preliminarmente, cabe distinguir o que seriam ocorrências caracterizadas como de força maior ou caso fortuito. No primeiro caso, temos a ação humana como a promotora do evento; já no segundo; é a natureza que gera o fato[20].

Ambos os casos são imprevisíveis, inevitáveis e estranhos à vontade das partes, porém, diferentemente das situações para as quais se aplica a teoria da imprevisão, a ocorrência de força maior ou caso fortuito provoca não somente o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, mas também a sua impossibilidade de execução[21]. Um exemplo dessa situação é a ocorrência de uma greve que não permita a prestação dos serviços contratados por ausência de trabalhadores, logo, vislumbra-se aqui a impossibilidade de execução e, não somente, o aumento de seu custo.

Quanto à possibilidade de revisão em decorrência de caso fortuito ou força maior, a Lei Federal 8.666/93 diz o seguinte:

> Possibilidade de revisão
> Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
> [...]
> II - por acordo das partes:
> [...]
> d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual (grifo nosso)

Portanto, mesmo diante de distinções teóricas acerca do enquadramento de um evento como caso fortuito, força maior ou passível de aplicação da teoria da imprevisão, a lei de licitações os agrupou em um mesmo dispositivo e definiu que são situações que possibilitam a revisão contratual.

Desta forma, em se verificando a ocorrência de caso fortuito ou força maior, a revisão contratual será uma alternativa possível – ressalvando-se, sempre, que deve ser observada a repartição de riscos pactuada –, devendo o pleito de reequilíbrio: estar devidamente fundamentado juridicamente e demonstrado de forma detalhada, inclusive com a apresentação de cenários comparativos, o impacto econômico-financeiro do evento extraordinário no contrato.

[18] FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p 321.
[19] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 334.

[20] NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2015. pp. 1084. "O caso fortuito, na lição de Hely Lopes Meirelles, desenha evento da natureza, ao passo que a força maior consubstancia-se em evento humano.1 De toda forma, ambos são eventos imprevisíveis, necessários, que os contratantes não poderiam evitar, como, por exemplo, desastres naturais, greves, interdição de estradas, paralisação de portos etc."
[21] Maria Sylvia Zanella destaca que a ocorrência de caso fortuito ou força maior gera a impossibilidade de execução do contrato (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017. p. 335)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dinâmica de funcionamento da sociedade sofreu importantes alterações decorrentes da pandemia do coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), com reflexos observados em diversas atividades econômicas, visto que uma parte significativa da população do Estado do Rio de Janeiro entrou em quarentena. Nesse sentido, diversos contratos de concessão podem ter sofrido forte impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro.

Nesse contexto, a revisão contratual pode ser um instrumento utilizado para se recompor o equilíbrio econômico-financeiro inicial dos contratos de concessão, no caso de ocorrências que não se refiram à variação inflacionária, dentro de situações normais, dos custos de produção e tenham impacto relevante na relação entre os encargos assumidos pela contratada e contrapartida devida pela administração.

Dessa forma, ao se verificar que a pandemia de Covid-19 gerou uma situação que afetou o equilíbrio econômico-financeiro de um contrato de concessão, as partes devem analisar essa ocorrência à luz da repartição objetiva de riscos pactuada ou segundo a teoria das áleas extraordinárias, para, na sequência, concluir pela possibilidade e fundamento de um pleito de revisão contratual.

Tendo em vista o grande impacto da pandemia na atividade econômica do país, com considerável repercussão nos contratos de concessão, buscou-se, até aqui, apresentar os principais aspectos legais relacionados à revisão extraordinária, com o propósito principal de colaborar com os administradores públicos fluminenses na desafiadora tarefa de gerir tais contratos.

Planejamos, em uma próxima oportunidade, continuar a pesquisa no que tange aos aspectos práticos da revisão de contratos de concessão em razão da Covid-19, tratando dos parâmetros que podem ser utilizados para aferição do equilíbrio econômico-financeiro, como: a Taxa Interna de Retorno - TIR, a TIR Modificada - TIRM, o Valor Presente Líquido – VPL, o Payback e a Exposição Máxima de Caixa.

Pretende-se, ainda, apresentar as principais características, sob o viés de impacto no usuário ou no Poder Concedente, das formas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro mais tradicionais, como alteração do valor das tarifas, indenização pelo Poder Concedente, alteração de encargos, dilação do prazo de concessão e alteração do plano de investimentos.

REFERÊNCIAS

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, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1995]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 29 jun. 2020.

BRASIL. **Lei 14.133, de 01 de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 28 abr. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017.

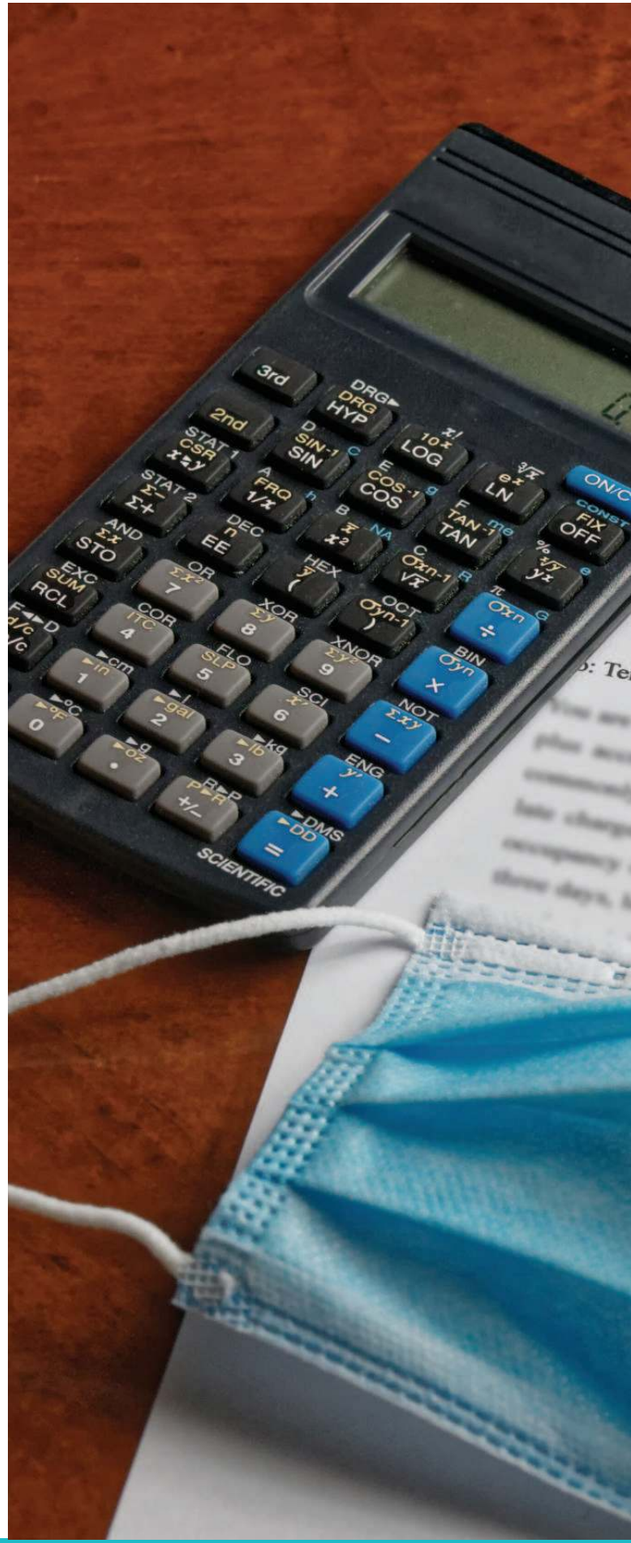
FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GARCIA, Flávio Amaral. A imprevisão na previsão e os contratos concessionais. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno**: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2016. p. 109-124.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O equilíbrio econômico-financeiro nas concessões e PPPS: formação e metodologias para recomposição. In: MOREIRA, Egon Bockmann (Coord.). **Contratos administrativos, equilíbrio econômico-financeiro e a taxa interna de retorno**: a lógica das concessões e parcerias público-privadas. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2016. p. 89-108.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 4. ed. rev. Belo Horizonte: Fórum, 2015.





INDICADORES DE QUALIDADE DO CONTROLE INTERNO CONSTITUCIONALMENTE ADEQUADO

Adriano Corrêa de Sousa
Doutor em Teoria e Filosofia do Direito pela UERJ
Professor da Universidade Cândido Mendes

Carlos Leandro dos Santos Reginaldo
Mestrando em Educação pela Universidad Sek de Santiago-Chile
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Siddharta Legale Ferreira
Doutor pela UERJ em Direito Constitucional.
Professor da Faculdade Nacional de Direito-UFRJ

Talita Dourado Schwartz
Mestre em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Espírito Santo-UFES
Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: Os controles internos são mecanismos de garantia de que os processos necessários à execução das ações, projetos, políticas e programas governamentais sejam realizados de forma a reduzir os riscos ao alcance de seus objetivos, muito embora essa garantia seja razoável e não absoluta. Neste diapasão, os controles internos são instrumentos que contribuem para que os bens e serviços públicos resultem em benefícios sociais, econômicos, tecnológicos ou de outra natureza para os seus usuários, motivo pelo qual uma eventual inadequação legal e constitucional de sua estrutura e organização pode contribuir para que esses produtos e serviços públicos tenham sua eficiência, qualidade e efetividade comprometidas, prejudicando o exercício de direitos fundamentais. Por esse motivo, a proposição de um indicador de avaliação dos sistemas de controles internos pelos Tribunais de Contas apresenta-se como relevante e necessária, pois não apenas servirá como um elemento de avaliação e cálculo de risco de controle, mas também como instrumento de fortalecimento dos processos de prestação de direitos fundamentais.

Palavras-chave: Sistema de controle interno; Avaliação; Indicador; Tribunais de Contas.

Abstract: *Internal controls are mechanisms to ensure that the processes necessary for the execution of government actions, projects, policies and programs are carried out in order to reduce the risks to the achievement of its objectives, even though this guarantee is reasonable and not absolute. In this tuning fork, internal controls are instruments that contribute for public goods and services to result in social, economic, technological or other benefits for their users, which is why an eventual legal and constitutional inadequacy of their structure and organization may contribute so that these public products and services have their efficiency, quality and effectiveness compromised, impairing the exercise of fundamental rights. For this reason, the proposal for an indicator of evaluation of internal control systems by the Courts of Accounts is relevant and necessary, as it will not only serve as an element of evaluation and calculation of control risk, but also as an instrument for strengthening processes for the provision of fundamental rights.*

Keywords: *Internal control system; Assessment; Indicator; Courts of Accounts.*

INTRODUÇÃO

A legislação nacional vem avançando na regulamentação de medidas que visam ao fortalecimento de controles internos de empresas privadas. Com a publicação da Lei Federal n° 12.846/13, também denominada "lei anticorrupção", que entrou em vigor em 2014, as empresas brasileiras ficaram sujeitas a graves consequências civis e administrativas, caso pratiquem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira. A prática de atos de corrupção ou de fraudes em licitações e contratos com o Poder Público passou a ser objeto de severas punições, exigindo-se das empresas o fortalecimento de seus sistemas de controle interno para evitar sua ocorrência.

Essa legislação foi elaborada em um cenário de desconfiança política, de déficit democrático e de falta de representatividade em um discurso de crise cada vez mais intenso no cotidiano da sociedade brasileira: escândalos de corrupção envolvendo empresas, agentes públicos e entidades governamentais associados a movimentos de massa que negavam aos partidos políticos o caráter de representatividade ("eles não nos representam!") são alguns aspectos deste cenário que colocavam em cheque a credibilidade das instituições e dos órgãos e entidades públicas, o que exigia uma resposta de curto prazo à sociedade.

No entanto, não obstante a publicação da Lei nº 12.846/13, na última década não foram registrados avanços significativos na legislação federal que estabelecessem orientações mínimas quanto à estruturação e à organização dos sistemas de controles internos dos entes da federação, muito embora no bojo do movimento anticorrupção que o país vem experimentando neste período a produção legislativa tenha se voltado aos controles internos de empresas privadas que licitam e contratam com a administração pública.

As exposições anteriores não significam que os controles internos têm por única finalidade a prevenção e o combate à corrupção. Por isso, é relevante destacar que eles também são mecanismos de governança, que auxiliam no processo de tomada de decisões na medida em que avaliam, direcionam e monitoram a gestão das políticas e dos serviços públicos visando atender, com maior efetividade, as demandas e necessidades dos cidadãos.

A propósito, foi a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que inaugurou o marco do controle interno no âmbito da administração pública brasileira, instituindo a verificação prévia, concomitante e posterior aos atos de gestão orçamentária, e o controle de legalidade dos atos do poder público, dentre outras medidas de controle. Por sua vez, a reforma administrativa veiculada pelo Decreto nº 200/1967 introduziu os controles de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na administração pública brasileira, em contraponto à cultura de controle de legalidade até então vigente, o que mais uma vez reforça a proposição de que a finalidade dos controles internos não se resume ao tema "corrupção" e às formas de preveni-la ou combatê-la (TRAVAGLIA & CESAR, 2016).Posteriormente, a Constituição de 1988 e as reformas gerenciais ocorridas na década de 90 do século passado reforçaram os princípios da eficiência, da economicidade e da efetividade das políticas públicas, mas isto não foi acompanhado de medidas legislativas de orientação relativamente à estruturação e organização dos controles internos dos denominados entes subnacionais. O advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também veiculou normas que privilegiaram o fortalecimento do controle interno como instrumento fundamental de uma gestão fiscal responsável.

A deficiência de normas de caráter geral com orientações sobre adequação da estrutura, organização e funcionamento dos sistemas de controle interno, especialmente no âmbito municipal, gera impacto significativo, não apenas na prevenção e combate à corrupção, mas também no fortalecimento da governança pública e na qualidade e efetividade dos produtos e serviços públicos oferecidos à população.

Além disso, a adequada organização, funcionamento e estruturação dos sistemas de controle interno privilegiam o alcance dos objetos dos programas, políticas e projetos públicos, instrumento de efetivação de direitos fundamentais como educação, saúde e segurança pública, dentre outros.

Ao contrário, sistemas de controle interno que apresentam fragilidades em sua forma de organização e funcionamento podem representar riscos à efetivação desses mesmos direitos fundamentais. Portanto, o fortalecimento dos controles internos é uma forma de proteger e garantir, ainda que com razoável segurança, que os objetivos das políticas, programas e projetos públicos sejam alcançados, o que poderá resultar em bens e serviços efetivos e de qualidade oferecidos à sociedade.

É neste cenário que os Tribunais de Contas possuem um papel fundamental na medida em que, no exercício de sua função pedagógica, podem se valer de instrumentos de controle externo de caráter orientativo que contribuam para que os sistemas de controle interno de seus jurisdicionados possam apresentar uma estrutura, organização e funcionamento que observem os princípios que lhes são aplicáveis.

A criação de um indicador de avaliação de controles internos pode ser uma boa alternativa para o exercício dessa função pedagógica, pois a realização de avaliações periódicas, com base nesse indicador, pode fomentar um movimento de melhoria contínua nos sistemas de controles internos dos jurisdicionados desses Tribunais, especialmente os municípios brasileiros, o que pode resultar em maior efetividade e qualidade dos serviços e bens de produção pública, agregando, ainda, maior valor à atividade de controle externo de competência dos Tribunais de Contas.

Além disso, a metodologia e o modelo conceitual adotado pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) podem ser utilizados na construção do indicador proposto neste trabalho, pois ele permite a utilização por qualquer Tribunal de Contas do país e confere maior eficiência ao processo de avaliação, tendo em vista que a avaliação dos sistemas de controle interno se dará no âmbito do processo de aplicação do IEGM.

Assim, o presente trabalho busca desenvolver os critérios e os itens de avaliação para o referido indicador, fomentando o debate sobre sua aplicação no âmbito dos Tribunais de Contas. Para tanto, questionou-se:

> "Que aspectos e dimensões da administração pública devem ser considerados na concepção de um indicador de avaliação de sistemas de controles internos municipais?"

A ênfase nos sistemas de controles internos municipais decorre da finalidade de apresentar uma proposta de indicador compatível com a metodologia adotada no âmbito do IEGM.

METODOLOGIA

Inicialmente foi realizada uma ampla pesquisa bibliográfica sobre o tema controle interno e governança pública. Também foram pesquisados relatórios de auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas nesta temática. A pesquisa bibliográfica permitiu identificar as principais dimensões que poderiam compor os critérios de avaliação do indicador proposto.

Posteriormente, com a finalidade de conferir maior validez ao indicador a ser elaborado, foi realizada uma pesquisa junto aos controladores internos dos municípios fluminenses para identificar o peso que eles atribuíam a cada uma das dimensões identificadas a partir da pesquisa bibliográfica, assim como verificar junto a esses profissionais se alguma outra dimensão ou aspecto relevante da atividade de controle interno não haviam sido contemplados e que deveriam estar presentes em um indicador de avaliação de sistemas controles internos.

Por fim, foi realizado um estudo bibliográfico sobre a construção de indicadores bem como uma pesquisa documental com o intuito de analisar o modelo conceitual e matemático do IEGM, com vistas a adequar o indicador proposto à sua metodologia e elaboradas as questões e critérios de avaliação a serem propostas ao novo indicador.



ELABORAÇÃO DE INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Jannuzzi (2002), o desenvolvimento de indicadores no Brasil deve-se a diversos fatores. Um deles é o movimento de reforma de Estado que o país experimentou a partir de meados da década de 90 do século passado, que introduziu princípios gerenciais na elaboração e execução de políticas públicas, exigindo-se maior eficiência, economicidade, eficácia e efetividade das políticas públicas (PEREIRA, 1998).
Além disso, o modelo de plano plurianual exigido pela Constituição também contribuiu para o desenvolvimento de indicadores de avaliação de políticas públicas.
Este fato, associado à consolidação do Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988, que passou a exigir maior transparência dos gastos públicos e fortaleceu o controle social, resultou na elaboração e disponibilização de dados e informações e de criação de indicadores que demonstrassem o desempenho das políticas públicas em determinado aspecto (JANNUZZI, 2005).
Mas o que são indicadores? Para Ferreira e*t al. (apud* BRASIL, 2012, p.16), os indicadores são:

> "O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado".

Por sua vez, o IBGE (apud BRASIL, 2012, p.17) preceitua que os indicadores "são ferramentas constituídas de variáveis que, associadas a partir de diferentes configurações, expressam significados mais amplos sobre os fenômenos a que se referem".

Os indicadores são instrumentos que auxiliam o gestor no processo decisório, na medida em que apontam possíveis incongruências em determinado aspecto esperado de uma política pública, processo, sistema ou organização (RUA, 2004).
Eles são úteis aos gestores públicos na avaliação das ações dos projetos, processos, programas e outros instrumentos de intervenção governamental, e possuem o potencial de auxiliar na revisão de ações e na elaboração de intervenções que possam contribuir para o alcance dos objetivos esperados.
Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (2012), da elaboração de indicadores pode-se esperar as seguintes consequências positivas:

a. Aprimorar os resultados do Estado;

Os indicadores permitem o monitoramento do desempenho e a avaliação de determinado aspecto das intervenções governamentais, permitindo revisão das ações e a adoção de medidas que contribuam para aperfeiçoar os resultados pretendidos.

b. Aprimorar o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas;

Os indicadores são úteis no planejamento de políticas públicas na medida em que medem o impacto de determinado agravo na sociedade. Também auxiliam na implementação de políticas públicas, pois contribuem no direcionamento das ações, e são uteis no seu monitoramento e avaliação, pois apresentam uma medida do grau de desempenho e dos resultados das intervenções públicas.avaliar é um ato vinculado ao conjunto de ações que dão sentido ao Estado e à noção de público. Nesse sentido, valorar uma ação pública significa colocar uma lupa sobre as políticas públicas e sobre o conjunto de issues que as estruturam e as atravessam.

c. Melhorar a comunicação dos resultados das ações públicas.

Por meio dos indicadores, a administração pública comunica de forma direta e objetiva os resultados das políticas públicas, privilegiando, assim, o controle social e o sistema de *accountability* governamental.
Para Jannuzzi (2005), os indicadores podem ser classificados de duas formas, conforme sua finalidade: Podem ser científicos, caso sejam desenvolvidos para atender aos interesses e objetivos de pesquisas acadêmicas, ou programáticos, se desenvolvidos para avaliar políticas públicas e auxiliar no processo de tomada de decisões quanto à elaboração, revisão ou implementação de intervenções governamentais.
Não obstante a classificação de Jannuzzi, a literatura da taxonomia dos indicadores é vasta. O MPOG (2012), ao estudar essa taxonomia, resumiu a classificação dos indicadores segundo o preceituado pelos principais autores: Jannuzzi; Rua y Santagada; ademais, apresentou um resumo da classificação dos indicadores nas seguintes categorias:

I. Indicadores de Gestão do Fluxo de Implementação de Políticas Públicas

Nesta classificação, os indicadores são agrupados segundo sua aplicação nos diferentes ciclos de gestão das políticas públicas.

Assim, os indicadores podem ser:

Insumo (antes): o objeto dos indicadores são os recursos alocados nas políticas, programas, sistemas ou organização, o que inclui a disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem utilizados pelas ações de governo.

Processo (durante): os indicadores de processos medem o esforço empreendido na obtenção dos resultados. Em outras palavras, esse tipo de indicador mede o nível de utilização dos insumos alocados, a exemplo do percentual de recursos financeiros empregados.

Produto (depois): indicam o alcance das metas físicas. São medidas que expressam as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo, como o percentual de vagas oferecidas em creches e pré-escola em relação a sua demanda ou o percentual de rede de abastecimento de água e esgoto disponibilizado à sociedade.

Resultado (depois): são medidas que expressam, direta ou indiretamente, os benefícios para o público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto de uma dada política e têm particular importância no contexto de gestão pública orientada a resultados, a exemplo da taxa de evasão escolar, de mortalidade infantil etc.

Impacto (depois): são indicadores de natureza abrangente e multidimensional, relacionando-se com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazos na realidade social, política, econômica, tecnológica, científica ou de outra natureza de abrangência integral. Um exemplo é o PIB per capita.

II. Complexidade

Segundo esta classificação, é possível combinar indicadores simples para se obter uma avaliação multidimensional de determinada realidade. Nesta ótica, os indicadores podem ser:

Analíticos: são indicadores que retratam determinado aspecto da realidade ou dimensão de seu objeto de avaliação. São exemplos a taxa de mortalidade infantil e a taxa de reprovação escolar.

Sintéticos: também chamados de índices, sintetizam diferentes conceitos da realidade empírica. O modelo conceitual desses indicadores é composto por diferentes indicadores analíticos e resulta de operações realizadas com estes últimos. Em geral, os indicadores sintéticos também são chamados de índices. São exemplos o IEGM e o IDH.

Por fim, vale destacar a classificação de indicadores apresentada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2000). A classificação apresentada pelo TCU permite uma avaliação dos recursos empregados e dos resultados alcançados pelas intervenções governamentais. Assim, os indicadores são classificados como de:

a. Economicidade: tem como finalidade reduzir os custos das intervenções governamentais, mas sem comprometer a qualidade dos produtos que dela são esperados. Assim, medem os gastos envolvidos na obtenção dos insumos necessários às ações que produzirão os resultados planejados;

b. Eficiência: mede a relação entre o produto entregue e os meios/insumos disponibilizados para sua realização. Dessa forma, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de um processo será tanto maior quanto mais produtos forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou os mesmos produtos e/ou serviços sejam obtidos com menor quantidade de recursos;

c. Eficácia: expressa o grau de alcance das metas e objetivos planejados;

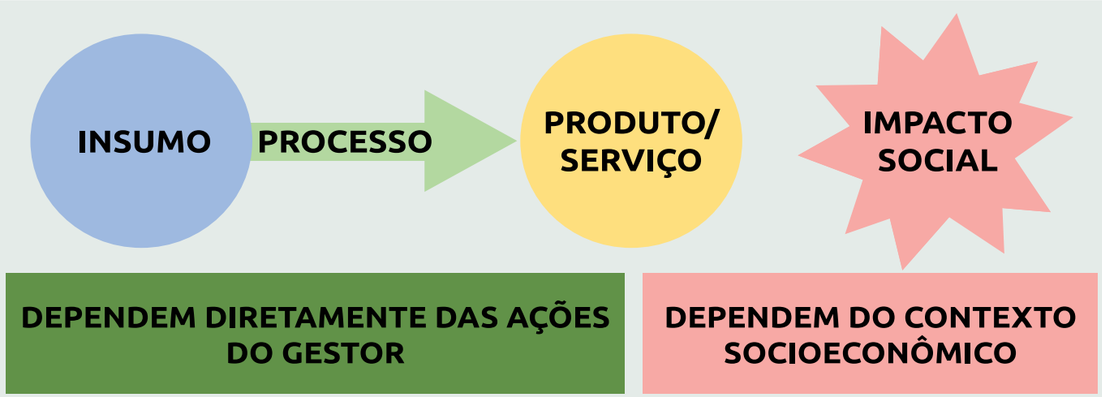
d. Efetividade: mede os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção, ou seja, aponta se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados obtidos pela política, plano ou programa.

O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL: IEGM

A metodologia do IEGM foi desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCE-SP que, em 2013, promoveu eventos e reuniões com agentes políticos, técnicos de secretarias (Educação, Saúde, Meio Ambiente, Defesa Civil), órgãos da sociedade civil, além de conversas técnicas entre seus auditores e demais servidores da área técnica de fiscalização. Como resultado das discussões, foi possível idealizar e organizar os indicadores componentes do IEGM/TCESP baseados em sete dimensões da gestão pública: i-Educ, i-Saúde, i-Planejamento, i-Fiscal, i-Amb, i-Cidade e i-GovTI (IRB, 2020).
Essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica das respectivas temáticas no contexto das finanças públicas. O método de sele-

ção dos temas e perguntas que compõem a dimensão Cidade do IEGM pautou-se em elementos (específicos, mensuráveis, acessíveis, relevantes e oportunos) capazes de subsidiar ações fiscalizatórias de controle externo quanto ao planejamento municipal para proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres (IRB, 2020).
O IEGM/TCESP foi aplicado pela primeira vez em 2014 e seus resultados foram divulgados em 2015. No ano seguinte, o IRB e o TCE-SP iniciaram um movimento nacional, buscando a cooperação dos demais 33 Tribunais de Contas do país para o desenvolvimento da Rede Nacional de Indicadores Públicos – Rede Indicon INDICON. Neste mesmo ano, o TCE-RJ assinou o Acordo de Cooperação nº 001/2016 junto ao Instituto Rui Barbosa – IRB e ao TCE-SP (desenvolvedor original da metodologia), passando a contribuir para a referida rede (TCE-RJ).
Os indicadores do IEGM estão em constante processo de revisão e atualização em âmbito nacional e já foi implementado por todos os Tribunais de Contas do país.
Segundo o IRB (apud TCE-SC, 2020, p. 5), Os indicadores do IEGM estão em constante processo de revisão e atualização em âmbito nacional e já foi implementado por todos os Tribunais de Contas do país.
Segundo o IRB (*apud* TCE-SC, 2020, p. 5),

> "O IEG-M é um indicador de processo que mensura o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas. O índice tem a finalidade de orientar os gestores municipais a implantar os processos e controles que são inquiridos nos questionários. O modelo conceitual adotado no IEGM pode ser extraído da teoria da gestão da qualidade total aplicada aos processos, em especial seu princípio segundo o qual a qualidade e quantidade dos recursos (financeiros, humanos, tecnológicos etc.) empregados influenciam no resultado de seus produtos finais que, em se tratando de administração pública, referem-se às políticas, ações e projetos governamentais."



Fonte: IRB

O IRB destaca ainda que:

> "(...)enquanto a disponibilidade de recursos orçamentários e a qualidade dos produtos e serviços públicos, bem como o seu impacto social são diretamente afetados pelo contexto socioeconômico em que o gestor está inserido, **os processos inquiridos pelo IEGM estão diretamente subordinados à ação (esforço) do gestor, independentemente do contexto socioeconômico em que está inserido"** (IRB, 2020, p. 2, grifo nosso).

Neste sentido, cada um dos indicadores do IEGM tem a finalidade de avaliar os esforços do gestor para melhorar os resultados das políticas públicas em cada uma das sete dimensões. Entretanto, nenhuma das dimensões avalia os sistemas de controle interno, em seus múltiplos aspectos, elemento fundamental da governança pública e essencial à garantia dos objetivos organizacionais.
Por ser um índice ou um indicador sintético, cada um dos indicadores do IEGM é composto por outros indicadores. A título exemplificativo, o I-Educ é composto por nove indicadores, como os de acesso à educação, o de gestão pedagógica e o de gestão de transporte escolar (IRB, 2020).

A metodologia do IEGM propõe a coleta de dados por meio de aplicação de questionários que devem ser respondidos pelos gestores e posteriormente validados pelo Tribunal de Contas respectivo. Os questionários apresentam perguntas sobre os esforços adotados pela gestão para aperfeiçoar os resultados em cada uma das áreas de avaliação. Após coletar e validar os dados, a gestão municipal pode ser classificada em 5 níveis distintos, conforme tabela a seguir:

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEG-M com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEG-M entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEG-M entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEG-M entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEG-M menor ou igual a 49,9%

Fonte: IRB

Os indicadores de cada uma das sete áreas do IEGM apresentam uma pontuação que varia de 0 a 100 pontos. Como são indicadores sintéticos, o peso de cada um dos indicadores que os compõe é definido segundo metodologia própria. Assim, em cada indicador, a respectiva gestão receberá a nota "A" se alcançar ao menos 90 dos 100 pontos possíveis ou, ainda, se obtiver nota A em pelo menos 5 índices do IEGM.

Elementos de avaliação de controles internos

Inicialmente, definiu-se que, após a revisão da literatura, seria estabelecida a metodologia para avaliação dos sistemas de controle interno (SCI), o que subsidiaria a definição dos critérios de avaliação para comporem o Questionário de Avaliação do Controle Interno - QACI. Neste sentido, os QACI, que contêm as questões de avaliação dos SCI, foram elaborados considerando cinco dimensões essenciais para sua adequada estruturação e funcionamento:

a. Governança;
b. Ambiente de controle;
c. Atividades de controle;
d. Avaliação e gestão de riscos;
e. Monitoramento.

As dimensões foram selecionadas considerando, ainda, os indicadores já existentes no âmbito do TCE-RJ, como o Indicador de Transparência Ativa – ITAI, e os já desenvolvidos pelo IRB no âmbito do IEGM, como o I-Planejamento e o I-GovTI, que avaliam, respectivamente, a capacidade de planejamento do ente e seu sistema de governança em tecnologia da informação.
Para delimitar as dimensões de avaliação do indicador, foram utilizados, também, os parâmetros para definição de sistemas de controles internos previstos tanto pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*-COSO, quanto pela ISSAI 5700, com ênfase nesta última por estabelecer diretrizes para as Entidades de Fiscalização Superiores em auditorias de prevenção à corrupção.
Destaca-se que, muito embora a ISSAI 5700 tenha sido elaborada pela INTOSAI, entidade representativa de Entidades de Fiscalização Superior de diversos países, o documento apresenta orientações para delineamento de um sistema de controle interno que podem ser seguidas pelos jurisdicionados dos Tribunais de Contas.
O indicador proposto neste trabalho apresenta uma pontuação máxima de cem pontos, sendo que o peso de cada dimensão na pontuação máxima foi determinado a partir das respostas encaminhadas pelos controladores internos em questionário elaborado pelos pesquisadores.
Esse indicador, que passa a ser designado como I-Controle Interno, apresentará cinco faixas diferentes de avaliação, tal como proposto pela metodologia do IEGM:

Tabela I - Faixas de avaliação do IEGM

Nota		Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual 49,9% da nota máxima

Fonte: IRB

Neste sentido, para que um ente obtenha a nota A no I-Controle Interno, deverá apresentar pelo menos 90% da nota máxima admitida em cada uma das cinco dimensões (Governança; Ambiente de controle; Atividades de controle; Avaliação e gestão de riscos; Monitoramento) tendo em vista que cada uma delas compõe um índice distinto do I-Controle Interno.

A avaliação em cada dimensão se deu a partir da aplicação de um QACI que coletou dados e informações que subsidiaram o processo de medição e avaliação. O resultado dessa avaliação é um índice obtido a partir da aplicação do modelo matemático que se apresenta a seguir.

Modelos de avaliação de controles internos: o I-Controle Interno

Para realização da avaliação dos controles internos, propôs-se um modelo matemático em que as dimensões de avaliação possuem pesos que foram atribuídos por profissionais da área, após pesquisa realizada junto aos órgãos centrais de controle interno dos jurisdicionados do TCE-RJ.
Neste sentido, o peso atribuído a cada dimensão está apresentado na tabela a seguir:

Tabela II - Peso das dimensões de avaliação do I -Controle Interno

Dimensão	Peso
Atividades de Controle (AtivC)	5
Monitoramento (Mon)	4
Ambiente de Controle (AmbC)	4
Gestão de riscos (GRisc)	3
Governança (Gov)	2
	18

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores

As atividades de controle, tais como a auditoria interna, a assessoria e a avaliação de riscos, foram consideradas mais relevantes em um sistema de controle interno, razão pela qual o peso que lhe fora atribuído é maior. Muito embora o sistema de controle seja um elemento de fortalecimento da governança pública, os controladores internos participantes da pesquisa não lhe atribuíram um peso significativo, considerando-a pouco relevante em comparação às demais dimensões. Os motivos e impactos desse fato podem ser objeto de pesquisas futuras.

Dessa forma, muito embora as dimensões possuam a mesma pontuação máxima, ou seja, 100 pontos, cada uma delas terá um peso diferente na composição da nota final do indicador.

Considera-se que:

AtivC = nota obtida na dimensão "Atividade de Controle"
Mon = nota obtida na dimensão "Monitoramento"
AmbC = nota obtida na dimensão "Ambiente de Controle"
GRisc = nota obtida na dimensão "Gestão de Riscos"
Gov = nota obtida na dimensão "Governança"

O cálculo da nota final é obtido a partir da média ponderada obtida da avaliação realizada em cada uma das dimensões segundo a fórmula a seguir:

$$\frac{AtivC \times 5{,}0 + Mon \times 4{,}0 + AmbC \times 4{,}0 + GRisc \times 3{,}0 + Gov \times 2{,}0}{18}$$

Por sua vez, a avaliação de cada dimensão se dá por meio de questionários encaminhados aos entes jurisdicionados do Tribunal, como instrumento de coleta de dados e informações necessários às análises e mensurações. Cada questão do questionário tem o mesmo valor e, assim, a nota em cada dimensão é calculada da seguinte forma:

Tabela III - Critérios de avaliação de cada dimensão do I - Controle Interno

Nota		Critério
A	Altamente efetiva **Faixa**	Alcançar , no mínimo, 90% da nota máxima da respectiva dimensão.
B+	Muito efetiva	Alcançar no mínimo 75% e no máximo 89,9% da nota máxima da respectiva dimensão.
B	Efetiva	Alcançar no mínimo 60% e no máximo 74,9% da nota máxima da respectiva dimensão.
C+	Em fase de adequação	Alcançar entre 50% e 59,5% da nota máxima da respectiva dimensão.
C	Baixo nível de adequação	Nota inferior a 49,9% da nota máxima na respectiva dimensão.

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores

A cada item do questionário atendido, será conferida a pontuação respectiva na respectiva dimensão de avaliação. Assim, por exemplo, se a dimensão "Governança" é composta por 20 questões de avaliação, para obter a nota "A", o jurisdicionado deve atender pelo menos a 18 itens de avaliação nesta dimensão.
Da mesma forma, para que o ente federativo tenha um sistema de controle interno avaliado com a nota "A" (muito efetivo), deve apresentar essa nota em todas as cinco dimensões de avaliação.

Por sua vez, a pontuação em cada dimensão é calculada da seguinte forma:

$$\frac{\text{Número de itens atendidos x 100}}{\text{Total de itens da dimensão}}$$

Aplicação dos QACI

Os Questionários apresentam perguntas que devem ser respondidas pelos principais atores responsáveis pelo controle interno municipal: o Chefe do Poder Executivo, o responsável pelo órgão Central de Controle Interno e por uma unidade administrativa (Secretaria de Governo ou entidade da administração indireta). Isto porque o controle interno, conforme determina a Carta Magna, deve ser organizado de forma sistemática e integrada (BULOS, 2009) e, portanto, não é de responsabilidade de apenas um órgão ou unidade, mas de todos os participantes da organização.
Como todos os gestores são responsáveis pela eficácia do sistema de controle interno, os questionários relativos às dimensões "gestão de riscos" e "monitoramento" deverão ser respondidos pelos gestores das unidades administrativas (secretários de governo) ou dirigentes de entidades da administração indireta.
A finalidade é avaliar o grau de aderência de todas as unidades ao sistema de controle interno, verificando se esses gestores avaliam os riscos frente aos objetivos organizacionais das pastas que administram, e se estabelecem mecanismos de monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações eventualmente constantes de relatórios de avaliações anteriores, ou seja, se realizam esforços para aperfeiçoamento dos controles internos sob sua responsabilidade.



Os demais gestores foram selecionados de acordo com seu papel e grau de responsabilidade nas atividades típicas das dimensões avaliadas, funções e responsabilidades estas apontadas em orientações doutrinárias e boas práticas levantadas quando da realização do estudo da bibliografia aplicável. Assim, os questionários serão respondidos pelas seguintes unidades:

Tabela IV - Responsáveis por responderem aos questionários em cada um das dimensões de avaliação

Dimensão de avaliação	Unidade responsável por responder
Governança	Gabinete da Chefia do Executivo
Gestão de Riscos Monitoramento	Gestor da Unidade selecionada (secretaria ou entidade da administração indireta)
Ambiente de Controle Atividade de Controle Monit oramento	Orgão Central do Sistema de Controle Interno

Fonte: Elaborado pelos pesquisadores

As perguntas contidas nos QACI, uma vez respondidas, terão a respectiva pontuação correspondente caso sejam positivas, ou seja, caso reflitam o atendimento ao critério objeto de avaliação. Entretanto, algumas questões não serão consideradas na pontuação do I – Controle Interno, pois elas foram elaboradas de forma que eventual conflito entre as respostas apresentadas pelos gestores em um questionário anula ou invalida aquelas eventualmente conflitantes com as constantes no mesmo ou em outro questionário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração de um indicador de avaliação de sistemas de controles internos aplicáveis aos municípios brasileiros poderá contribuir para a promoção de uma cultura de gestão fundamentada na melhoria contínua e, também, fomentar melhorias nos processos administrativos nas organizações públicas que, em última instância, poderão resultar em serviços e bens públicos mais efetivos e eficazes para a sociedade.

Os Tribunais de Contas possuem um papel fundamental nesse processo, na medida em que sua intervenção, não coercitiva, mas sim pedagógica, efetivada por meio de avaliações periódicas dos sistemas de controle interno, pode se mostrar como um instrumento valioso da sociedade para aperfeiçoamento da gestão e da governança públicas.

Para tanto, o I-Controle Interno se apresenta como uma alternativa de efetivação dessa função pedagógica e como um mecanismo de agregação de valor social à atividade de controle externo a cargo das Cortes de Contas brasileiras.

Por fim, caso o leitor tenha interesse em conhecer integralmente os elementos e documentos dessa investigação, sugere-se a visita ao sítio oficial da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ para consultar a pesquisa em sua totalidade.

REFERÊNCIAS

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, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1967]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

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. Brasília, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão . **Indicadores**: orientações básicas aplicadas à administração pública. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, set. 2016. 64 p. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/indicadores_orientacoes_basicas_aplicadas_a_gestao_publica.pdf. Acesso em: 8 mar. 2021.

BULOS, Uadi Lamêgo. **Direito Constitucional ao alcance de todos**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal (I-EGM)**. Disponível em: https://irbcontas.org.br/iegm/. Acesso em: 23 jun. 2020.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 9. ed. São Paulo: Editora Método, 2021.

JANNUZZI, P. M. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 51-72, fev. 2002. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427. Acesso em: 27 jul. 2020

JANNUZZI, P.M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, abr./jun. 2005. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/222. Acesso em: 24 jul. 2020.

RUA, Maria das Graças. **Desmistificando o problema:** uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Brasília: ENAP, 2004.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**: manual 2020. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/manual%20IEGM%20TCE-SC%202020-2.pdf. Acesso em: 7 mar. 2021

TRAVAGLIA, Karina Ramos; CESAR, Claudia Stancioli. A importância do controle interno como instrumento de governança pública. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, dez. 2016. Disponível em: https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2017/08/importancia-controle-interno.pdf. Acesso em: 23 fev. 2021.



PROPOSTA DE METODOLOGIA DE DIMENSIONAMENTO DA FORÇA DE TRABALHO PARA O TCE-RJ

Adriana Maciel Rodrigues
Mestranda em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ
Pesquisadora do CRIE/COPPE/UFRJ

Marcos do Couto Bezerra Cavalcanti
Doutor em Informática pela Université de Paris XI
Professor associado do Programa de Engenharia de Produção da COPPE-UFRJ

Raul Araújo da Silva
Mestre em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ

Valéria Macedo
Doutora em Ciência de Informação pelo IBICT/UFRJ
Pesquisadora do CRIE/COPPE/UFRJ

Resumo: Este estudo surge no momento em que se torna relevante revisitar o Dimensionamento da Força de Trabalho no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a fim de adequar o órgão às exigências da administração pública que se volta cada vez mais para o alcance da eficiência, da diminuição dos custos e do aumento da produtividade. Com aprovação da PEC 32/2020, denominada Reforma Administrativa, de autoria do Ministério da Economia, o dimensionamento da força de trabalho terá respaldo constitucional e deverá ser observado e implementado em todas as esferas de governo. Em 2018, o TCE-RJ já tinha implementado sua metodologia de DFT, o que resultou em uma série de mudanças e adoção de melhores práticas na área de gestão de pessoas. Visando apresentar uma metodologia de DFT mais atualizada e adequada às particularidades do órgão, o presente estudo comparou metodologias implementadas em quatro órgãos públicos, dentre eles o atual Ministério da Economia. Para esse fim, utilizou-se da abordagem descritiva com enfoque na pesquisa qualitativa por meio do levantamento bibliográfico e de entrevistas junto a especialistas em DFT e gestores públicos. Foram levantadas variáveis baseadas na teoria organizacional – pessoas, recursos e contexto - e identificados os principais benefícios e limitações. O resultado apresentou como principais aspectos: o mapeamento das atividades, a definição do tipo de recurso por produto, a estimativa de recursos por tarefas, a previsão de demanda e a gestão de mudanças, permitindo ao TCE-RJ escolher qual a metodologia mais adequada à sua realidade.

Palavras-chave: Dimensionamento da Força de Trabalho; Teoria Organizacional; Administração Pública; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro; Gestão de Pessoas.

***Abstract**: This research was conducted when it becomes necessary review the Workforce Planning at the Court of Auditors of Rio de Janeiro State in order to adapt the public administration requests to increase efficiency, decrease costs and increase productivity. Once PEC 32/2020, which is called Administrative Reform and was proposed by the Ministry of Economy, is approved, the workforce planning will have constitutional support and should be observed and implemented in all government's spheres. In 2018, TCE-RJ had already implemented its Workforce Planning Methodology, which resulted in many changes and the adoption of best practices in people management's area. In order to present a more up-to-date Workforce Planning methodology more suited to the agency's particularities, this study compared methodologies implemented in four public agencies, among them, the current Ministry of Economy. For this purpose, we used the descriptive approach with a focus on qualitative research through a bibliographic review and interviews with specialists in Workforce Planning and public managers. Variables based on organizational theory - people, resources and context - were raised and the main benefits and limitations were identified. The result present as main aspects: activities mapping, definition of the type of resource per product, resources by tasks estimative, forecast demand and change management, allowing TCE-RJ to choose the most appropriate methodology to their reality.*

***Keywords**: Workforce Planning; Organizational Theory; Public Administration; Court of Auditors of Rio de Janeiro Stat; Human Resource Management.*

INTRODUÇÃO

O paradigma das novas formas de trabalho com a automação e uso extensivo da tecnologia nas atividades laborais tem impactado os diversos setores econômicos da sociedade. É constante a busca das organizações pelo aumento da capacidade produtiva, da eficiência e da redução de custos por meio do melhor dimensionamento da força de trabalho (DFT), agravada com a crise econômica provocada pela pandemia da Covid-19 em 2020.

O DFT é uma metodologia que serve para medir, de forma qualitativa e quantitativa, a força de trabalho necessária, objetivando "alocar o tipo certo de funcionário, no local certo, na hora certa, executando as atividades para as quais está mais bem qualificado e preparado." (MARINHO; VASCONCELOS, 2007).

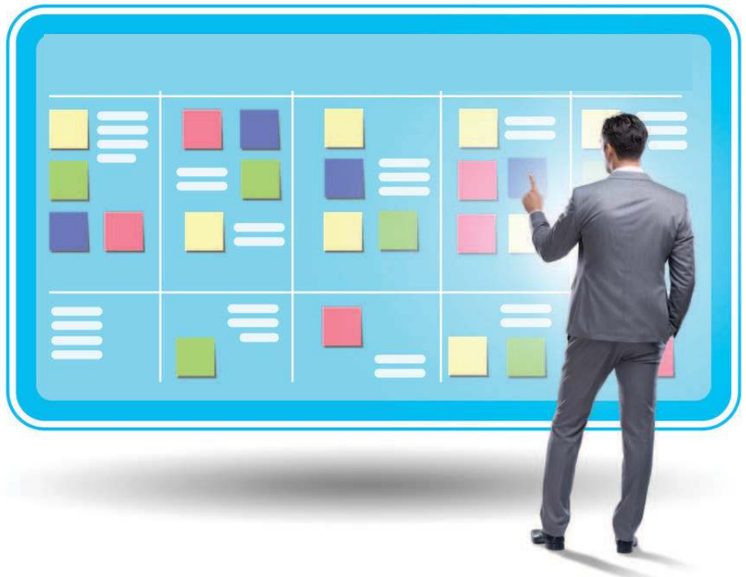
Em 2010, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgou que poucos órgãos brasileiros adotaram metodologias de DFT. Após 10 anos, verifica-se que hoje existem várias iniciativas e projetos em órgãos públicos sobre DFT no Brasil, desde a área da educação em universidades estaduais e federais até à área da saúde. Apesar de a literatura nacional sobre o assunto ainda ser escassa, é possível encontrar metodologias de DFT sendo implementadas e testadas na administração pública com certo sucesso.

Uma das metodologias de DFT mais utilizadas nos órgãos públicos federais é a metodologia concebida por Serrano et al. (2018). Um dos pontos cruciais para a adoção de um modelo adequado para o DFT é o entendimento da natureza da organização e as características do trabalho que envolvem as atividades realizadas pela força de trabalho. As metodologias existentes não consideram as particularidades da administração pública, apresentando fórmulas matemáticas inconsistentes e/ou com pouca clareza em sua base conceitual. (SERRANO et al., 2018).

No momento atual, tramita no Congresso Nacional a PEC 32/2020, mais conhecida como Reforma Administrativa, de autoria do Ministério da Economia. Essa Proposta de Emenda à Constituição modifica o art. 39 e visa modernizar o Estado, permitindo que a organização da força de trabalho seja disciplinada por lei complementar. Caso aprovado o texto na íntegra pelo Congresso Nacional, o dimensionamento da força de trabalho (DFT) terá amparo constitucional e deverá ser observado e implementado em todas as esferas de governo. A PEC 32/2020 torna-se relevante para o uso efetivo do DFT para alcançar maior eficiência e diminuir os custos da administração pública, oferecendo um serviço de melhor qualidade pelos seus órgãos.

A relevância do DFT, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ, foi evidenciada pela normatização da Resolução 284/14 (que trata da Política de Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas) e com a sua inclusão no Plano Estratégico 2016-2019 (que trata da modernização da gestão). O Ato Executivo nº 21.315/17 regulamentou o Sistema de Integração do Projeto de Planejamento da Força de Trabalho no TCE-RJ. Este projeto foi implementado em 2018, resultando em uma série de mudanças e adoção de melhores práticas na área de gestão de pessoas.

Este estudo analisa quatro órgãos públicos em que foram aplicadas as metodologias de DFT, permitindo, ao final, que o TCE-RJ possa revisitar seu projeto inicial e alinhar-se com a(s) metodologia(s) que melhor atenda(m) às suas necessidades, adotando as melhores práticas do dimensionamento. Além disso, possibilitará ao órgão uma atualização que deverá incorporar as transformações digitais que a pandemia acelerou, estimulando novas formas de trabalho (como o teletrabalho, por exemplo) e um novo tipo de trabalhador.



DESENVOLVIMENTO

Existem várias teorias e modelos para a análise do trabalho na organização, na área da administração. Em relação ao trabalho na organização, a ciência (NORMANN; RAMIREZ, 1993) pode caracterizá-lo em três etapas: a) macroprocesso: através de um grande número de processos que geram valor e cumprem uma missão; b) processo: por agregarem valor aos resultados (inputs na criação de produtos e serviços) relevantes para a organização; e c) atividade e entregas: fazem parte dos processos e representam o meio (atividade) e fins (entrega). Por meio de um mapeamento dos macroprocessos (métodos qualitativos) e processos (métodos quantitativos), torna-se possível realizar o dimensionamento da força de trabalho.

Dimensionar é prover informações quantitativas a um modelo para gerar resultados, é um método para se estimar qual a quantidade ótima ou ideal de trabalhadores para se alcançar um determinado objetivo. Portanto, serve para a identificação do quantitativo ideal de pessoas para a realização de um conjunto de entregas com base no contexto organizacional e nas características pessoais. (SERRANO; FRANCO, 2018)

Não existem teorias específicas na literatura sobre o dimensionamento da força de trabalho, mas diferentes modelos utilizando-se de soluções matemáticas, estatísticas e lógica formal, além de métodos que utilizam modelagem para a prática na construção de modelos com base em técnicas qualitativas ou quantitativas distintas. Com a diversidade de procedimento e variáveis, sugerem-se três passos importantes para a adoção de "uma prática consciente de dimensionamento". Deve-se, assim, definir uma teoria organizacional com base em três dimensões – pessoas, resultados e contexto; escolhendo as variáveis e aplicando a literatura científica, as mais relevantes. (FRANCO; IWAMA; SERRANO, 2018). Vale também destacar a existência de aspectos tangíveis e intangíveis em cada uma das dimensões como apresentado na tabela 1 (CUNHA et al, 2018):

Tabela 1 - Aspectos tangíveis e intangíveis nas dimensões organizacionais

Aspectos	Pessoas	Resultado	Contexto
Tangíveis	Faltas, quantitativo de pessoas, média de idade, carga-horária, escolaridade	Quantidade de produtos produzidos, quantidade de serviços prestados	Crise econômica, ano de eleições, políticas públicas
Intangíveis	Bem-estar, competências, satisfação, complexidade	Esforço, eficiência, informatização	Clima organizacional, cultura organizacional, condições climáticas e cultura do país

Fonte: Cunha et al. (2018)

O **objetivo geral** deste estudo foi realizar uma análise comparativa das metodologias aplicadas para o dimensionamento de força de trabalho em órgãos públicos, identificando as variáveis utilizadas na modelagem e apresentando seus principais benefícios e limitações face às particularidades do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Para o alcance desse escopo geral, os seguintes **objetivos específicos** foram perseguidos: 1) identificação e seleção de metodologias de DFT aplicadas na Administração Pública; 2) identificação das variáveis consideradas em cada estudo para estimativa de demanda dos produtos e serviços; 3) identificação das variáveis consideradas para definição da quantidade de recursos humanos necessários para produção dos produtos ou prestação dos serviços; 4) identificação das variáveis consideradas para previsão de disponibilidade dos recursos; 5) identificação dos modelos matemáticos utilizados para DFT considerando as variáveis identificadas; 6) destaque dos principais benefícios e limitações de cada modelo analisado; 7) identificação das características do TCE-RJ; 8) identificação das metodologias individuais mais adequadas ao TCE-RJ; 9) proposta da metodologia de DFT mais adequada às particularidades do TCE-RJ que permitisse a definição de seu quadro de pessoal para as demandas atuais e futuras, visando também atender a sua modernização.

METODOLOGIA ADOTADA

Este estudo utilizou como metodologia a abordagem descritiva com enfoque na pesquisa qualitativa, com base no levantamento bibliográfico e entrevista junto a especialistas em DFT e gestores de órgãos da administração pública.

Quanto à abordagem descritiva, este estudo teve por objetivo compreender e analisar as características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis para se conhecer e interpretar a realidade. Como uma de suas características mais significativas é a utilização de técnicas padronizadas de coletas de dados, estas foram devidamente empregadas neste estudo para conhecer e interpretar a realidade. (GIL,1991). Para atingir o objetivo, o pesquisador deve descobrir e observar os fenômenos para depois descrevê-los, classificá-los e interpretá-los. Os dados obtidos – sejam qualitativos ou quantitativos – devem ser analisados e interpretados. (MORAES e MONT'ALVÃO, 1998).

Uma pesquisa é qualitativa quando oferece ao pesquisador a possibilidade de ir a campo para entender a perspectiva dos indivíduos, bem como interpretar o ambiente em que estes estão inseridos (CAUCHICK-MIGUEL., 2018). Neste estudo foi possível ir a campo, mesmo que de forma remota, por conta das restrições impostas pela pandemia, mas que alcançaram seus objetivos.

A coleta de dados ocorreu em dois momentos: o primeiro, da pesquisa bibliográfica, quando foram levantados modelos mais recentes de DFT que foram e/ou estão sendo aplicados na administração pública; e o segundo, do estudo de campo. O estudo de campo visou levantar, principalmente, os dados para identificar quais variáveis e modelos estavam sendo aplicados nos modelos de DFT escolhidos para responder aos objetivos específicos da pesquisa. Com estes dados foi possível identificar as principais metodologias adotadas pelos órgãos públicos e compará-las à metodologia adotada pelo TCE-RJ.

Na pesquisa bibliográfica, foram encontrados 22 documentos e escolhidas seis metodologias pelos pesquisadores, incluindo-se o próprio TCE-RJ, por apresentarem informações relevantes para análise das variáveis deste estudo e sua comparação com a metodologia adotada pelo próprio órgão. Esta escolha foi embasada em três aspectos: a) aplicação a partir de 2013, dando à pesquisa um espaço temporal mais atualizado sobre o tema; b) envolvimento de especialistas de referência no meio com base na quantidade de trabalhos mais citados pelos pares; e c) acessibilidade do especialista, ou seja, disponibilidade para participar das entrevistas.

Listam-se a seguir os documentos escolhidos para análise:

1) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atualmente Ministério da Economia) e Universidade Nacional de Brasília (UNB);

2) Aplicação da Metodologia UNB na Central de Abastecimento (CONAB);

3) Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJ-RN);

4) Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG);

5) Ministério da Saúde; e

6) Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Foi criado um roteiro para as entrevistas com o objetivo de analisar os resultados obtidos até o momento com os modelos desenvolvidos para as seguintes variáveis: a) **Mapeamento de atividades** – Identifica o nível de granularidade usado na análise, bem como a menor unidade de segmentação utilizada; b) **Tipo de recurso** – Identifica a unidade qualitativa de definição do recurso necessário, que no caso de pessoal pode ir da designação genérica de servidor até a especificidade de competência; c) **Previsão de demanda** – Identifica o modelo usado para prever a demanda de execução dos processos, bem como o limite futuro de previsão; d) **Estimativa de recursos** – Identifica como foi estimada a quantidade de recursos necessários para a execução dos processos; e) **Disponibilidade de recursos** – Identifica como foi tratada a disponibilidade útil dos recursos, considerando também como foi tratada a produtividade destes; e f) **Gestão de mudança** – Identifica como o projeto atuou no sentido de se comunicar com os gestores e servidores, a fim de reduzir as resistências de implantação.

RESULTADOS

Os principais resultados obtidos com a análise comparativa das metodologias foram os seguintes:

1) **Quanto ao mapeamento de atividades**: Foi observado inicialmente que a maioria dos modelos analisados adotou um posicionamento macro em relação ao grau de detalhamento dos processos, dando preferência à realização de uma estimativa de DFT baseada em "produtos" sem um detalhamento da "fase" ou "atividade". O TCE-RJ adotou um modelo híbrido, destacando o nível de "fase/subproduto" devido à possibilidade de atendimento de critérios relevantes em relação à precisão ou melhor segmentação do resultado.



2) **Quanto à definição do tipo de recurso por produto:** Embora tenha sido uma aspiração de todos os modelos, estes não conseguiram fazer um detalhamento no nível menor do que cargo, o que pode ser problemático em órgãos que, assim como o TCE-RJ, adotam cargos amplos. O TCE-RJ especificamente esbarrou em uma falta de detalhamento das atribuições dos cargos e funções gerenciais. Os níveis da carreira não possuem atribuições distintas que possam servir de parâmetro para a alocação. A definição no nível de competência, embora desejável, também não encontrou processos que assegurassem o enquadramento dos servidores nas competências de um determinado setor ou ainda, o enquadramento nos diversos níveis.

3) **Quanto à estimativa de recursos por tarefas**: Todas as metodologias abordadas esbarraram na ausência de registros de tempo de alocação de recursos nos produtos, seja porque não é cultura do local, seja por não considerar que o custo compensasse a medição mais detalhada. Assim, os entrevistados comentaram que buscam suprir a informação necessária com dados estimados de horas para elaboração do produto; dados percentuais de alocação; dados estimados de três pontos para a duração (mínimo, mais provável e máximo). No caso específico do percentual de alocação, foi verificado que depende da diversidade dos produtos e serviços prestados já que, à medida que a variedade aumenta, o processo torna-se mais complexo. No caso do TCE-RJ, a metodologia foi aplicada em setores como Gabinetes e Ministério Público Especial, que concentram todas as naturezas processuais, em que uma tentativa de alocação do tempo por natureza de processo levaria a pequenas frações que dificilmente teriam precisão. Outra questão desse modelo é que o tempo ocioso do setor acaba sendo fixo e pré-determinado. Uma vez que se define a hora útil como 70% (5,6h/dia), esse quantitativo é integralmente distribuído, independentemente do quantitativo de produtos.

4) **Quanto à previsão de demanda**: Apesar de algumas aplicações dos modelos disporem de dados mais detalhados, as estimativas de demanda se limitaram à utilização de média ou projeção linear simples, ou apenas à estimativa dos gestores. Em alguns casos essa média foi extraída da quantidade mensal dos últimos dois meses.

5) **Quanto à gestão de mudança**: A resistência foi um fator apresentado por todos os entrevistados, fazendo-se necessário que o projeto preveja ações para sua mitigação, tais como: apoio da alta direção, especialmente oficializado; responsabilização das gerências e setores pelo resultado, não devendo o sucesso ou o fracasso do projeto ficar concentrado no setor que o está conduzindo ou ao grupo de trabalho; ampla divulgação com ações como workshops, capacitação dos líderes nos conceitos da metodologia, transparência dos resultados com divulgação de produtos parciais na intranet ou em relatórios e criação de canais para dúvidas ou esclarecimentos.

A seguir, na tabela 2, apresentamos um quadro resumo com o comparativo das metodologias.

Tabela 2 - Quadro comparativo entre as variáveis de cada metodologia

Metodologia	TCE-RJ	UNB/ Ministério do Planejamento/ Conab	Ministério da Saúde	TJ-RN / BDMG
Mapeamento de atividades	Produtos e serviços identificando os macroprocessos	Produtos e serviços	Processos e principais etapas	Tarefas
Tipo de recurso	Servidor, especificando apenas nos casos privativos como médico	Cargo e nível	Perfil profissional (formação / conhecimento)	Cargo e nível
Previsão de demanda	Média projetada com base no histórico anual. Aspectos externos que poderiam alterar essa demanda foram considerados.	Média projetada com base no histórico mensal de 2 anos	Média projetada com base no histórico mensal de 2 anos	Estimada pelos gestores
Estimativa de recursos	Curva de distribuição probabilística com estimativa de 3 pontos	Distribuição percentual do tempo disponível entre as entregas de cada servidor	Distribuição percentual do tempo disponível entre as entregas de cada servidor	Demanda estimada pelos gestores
Disponibilidade de recursos	Tempo bruto descontados eventos de ausência como faltas, licenças e atividades de capacitação	Tempo bruto descontados eventos de ausência como faltas, licenças e atividades de capacitação, desconto de capacidade ociosidade estimada por setor	Tempo bruto descontados eventos de ausência como faltas, licenças e atividades de capacitação, desconto de capacidade ociosidade estimada por setor	Tempo bruto descontados eventos de ausência como faltas, licenças e atividades de capacitação, mais um desconto de ociosidade fixa de 10%
Gestão de mudança	Palestra de sensibilização, site do projeto, capacitação de gestores e multiplicadores e equipe de projeto disponível ao longo do período de execução	Reuniões com a alta gerência e capacitação extensiva dos gestores	Capacitação dos multiplicadores e realização de oficinas	Plano de comunicação, sensibilização dos envolvidos, capacitação dos multiplicadores

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa.

Proposta de metodologia para o TCE-RJ

Com base na análise dos modelos e na realidade do TCE-RJ, entendeu-se que as metodologias podem ser combinadas para aplicações futuras, de modo a aproveitar os pontos positivos de cada metodologia.
Como visto, embora haja variações, alguns aspectos se mostraram constantes e podem servir de base para uma esquematização geral da metodologia em oito fases a saber:



Fase 1: Definição de objetivos

O dimensionamento da força de trabalho pode trazer outras análises além da definição do quadro de lotação. Verificamos no estudo o uso da ferramenta para avaliar o grau e a necessidade de informatização das tarefas, a análise do custo dos produtos e serviços ou a avaliação da capacidade de terceirização das tarefas. Além disso, aspectos específicos a serem coletados no levantamento podem sofrer variações com base na finalidade do dimensionamento, como para fins de concursos, movimentações ou capacitação.
Assim, sugerimos que na abertura de algum projeto estejam claros os resultados esperados e as informações a serem coletadas, devidamente validados pela alta direção.

Fase 2: Gestão de mudança

O projeto de dimensionamento provoca grandes resistências e ansiedades na instituição, devendo ser planejadas ações para minimizar essa resistência, ligadas especialmente à comunicação do projeto. Algumas ações utilizadas nas metodologias avaliadas podem colaborar com o sucesso do projeto e valem ser consideradas quando do planejamento de sua aplicação.

- Reunião de alinhamento com a alta direção – É importante que a alta direção esteja ciente do projeto e alinhada em relação aos objetivos e benefícios almejados.

- Formalização da responsabilidade dos gestores e demais envolvidos no projeto – A responsabilidade de execução do projeto, bem como a responsabilização de seu resultado não podem ser restritas à equipe do projeto, devendo ser estendidas aos demais gestores que irão participar do dimensionamento. Entendemos que a formalização dos papéis do projeto, nomeação da equipe e definição de prazo em ato executivo foi um fator positivo aplicado no TCE-RJ, que deve ser replicado em iniciativas futuras.

- Plano de comunicação – As ações de comunicação, materiais de apoio e capacitações devem ser planejados no início do projeto e validados com a alta direção para que sejam mantidas de forma constante ao longo do projeto.

- Sensibilização dos servidores – Palestras e oficinas focadas em esclarecer dúvidas auxiliam na redução de resistências e devem ser incluídas no plano de comunicação.

- Divulgação do progresso – O uso de site para divulgação ou comunicação ao longo do projeto assegura a transparência e colabora com o acompanhamento ativo pelos servidores.

- Capacitação dos multiplicadores – Para os servidores diretamente envolvidos é recomendada uma capacitação na aplicação da metodologia de forma que entendam as etapas, modelos matemáticos e suas limitações.

Fase 3: Levantamento de produtos e serviços

O mapeamento de processo, com os fluxos de atividades e os caminhos alternativos, embora possa colaborar em muito com as estimativas, não deve ser considerado como pré-requisito, sob pena de elevar de forma desnecessária o tempo e a quantidade de recursos necessários à conclusão do projeto. Assim, sugerimos que a unidade básica de análise sejam os produtos dos processos, sendo estes apenas subdivididos em unidades menores, como nos casos abaixo:

- Quando a unidade de medida e quantidade for diferente para cada subproduto, como no caso de cursos de capacitação, em que o planejamento didático e a produção de material se limitam a uma vez a cada curso e a aplicação do treinamento e lançamento de nota se dão para cada turma.
- Quando, em sendo definida a necessidade de identificação de cargo ou competência, cada fase puder ser executada por servidor de diferente capacidade.

- Por fim, em casos de produtos que demandem longo tempo de execução, estes podem ser subdivididos a fim de facilitar as estimativas.

No processo de mapeamento de produtos e serviços fica evidente a necessidade de atualização dos normativos ligados à atribuição das unidades organizacionais e do banco de competência, uma vez que é comum identificar a execução de serviços que não constam da atribuição de uma unidade ou a descontinuidade de outros que originalmente eram previstos.

Fase 4: Estimativa de demanda

O TCE-RJ possui registros detalhados da maior parte da produção dos seus produtos, uma vez que os processos e requisições atualmente se encontram 100% digitalizados, podendo seu histórico ser extraído direto da base de dados ou obtidos nos relatórios de atividades. Assim, entendemos ser possível em futuras aplicações a utilização de técnicas mais assertivas de previsão como:

• Suavização exponencial – Melhor utilização dos dados da série histórica, identificando sazonalidades, tendências e variações;

• Vector autoregression (VAR) – Possibilidade de análise com mais de uma variável além da própria série histórica;

• Auto-Regressive Neural Network – Análise com múltiplas variáveis otimizadas por redes neurais.

Além das projeções com base no histórico, devem ser consideradas situações especiais que possam modificar a análise, tais como:

• Quantidade definida em planejamento – Alguns serviços são prestados na quantidade planejada pela instituição, não sendo necessário usar o histórico, como a quantidade de auditorias ou o número de turmas de capacitação, que são definidos nos planos anuais;

• Fatores atuais que possam impactar de forma significativa na demanda futura, como alteração de legislações.

Fase 5: Identificação do tipo de recurso

Quando da aplicação da metodologia no TCE-RJ, o quadro de lotação foi definido apenas com base no número de servidores, não sendo considerados o cargo, o nível da carreira ou as competências.
Entendemos que essa aplicação foi limitada e pode ser detalhada no nível de cargo/competência em futuras aplicações.
Quando da definição do cargo, vale avaliar se a atividade é privativa de algum cargo de maior nível de complexidade ou exige formação específica, sendo alocada no cargo de menor complexidade possível.
Já a identificação da competência necessária também não seria um grande óbice ao TCE-RJ, uma vez que este já possui as principais competências mapeadas, e estas seguiram a mesma unidade de análise que foi o produto dos processos. Assim, como o resultado natural dessa metodologia consiste em estimar a quantidade de recursos por produto, essa mesma quantidade seria praticamente traduzida na quantidade de servidores de mesma competência.

Fase 6: Estimativa de esforço

Consideramos que o modelo utilizado na aplicação de 2018 ainda apresenta vantagens sobre as demais metodologias, uma vez que o levantamento é de fácil compreensão pelos gestores. O quantitativo de hora/homem necessário para um determinado produto foi calculado pela função de distribuição acumulada dos tempos registrados para uma determinada atividade, fixados no valor necessário a cobrir 80% dos menores tempos observados.
Na ausência de dados históricos de alocação, sugerimos que se utilize da simulação de Monte Carlo para gerar uma base simulada de tempos que sigam os padrões determinados.
Para tal, é necessária a coleta de três pontos, baseados no método PERT (Program Evaluation and Review Technique), aplicado frequentemente na estimativa de duração de projetos:

· **MÍNIMO (h)**: menor tempo (em horas) registrado para a geração do produto ou da etapa. Tempo recorde, melhor caso/cenário.

· **MAIS PROVÁVEL (h)**: tempo (em horas) gasto na maioria das vezes para geração do produto. Valor suficiente a concluir 2/3 das demandas.

· **MÁXIMO (h)**: maior tempo (em horas) registrado para geração do produto. Pior caso/cenário.

Esses pontos foram coletados em entrevistas e no preenchimento de formulários. Essa abordagem tem a vantagem de superar a dificuldade em se exigir um valor determinístico de esforço para um determinado produto. O método PERT pode ser aplicado diretamente pela fórmula abaixo:

PERT = (MÍNIMO+4*MAIS PROVÁVEL+MÁXIMO)/6

Contudo, o PERT possui a limitação de extremos fixos de mínimo e máximo, que na prática não condizem com a realidade, uma vez que a maior e menor observação atual não representam um limite real, podendo ocorrer caos além desses pontos. Para corrigir esse ponto foi utilizada uma distribuição log (logaritmo) normal generalizada deslocada, que apresenta boa aderência à previsão de processos (IBARRA, 2017).
Uma vez gerada uma base de dados com valores de duração que atendessem aos parâmetros, era calculada a densidade acumulada para 80%, chegando-se a um valor fixo a ser utilizado na fórmula de servidores por ano. Em vista da necessidade de simular a curva de distribuição, mostrou-se imperativa a adoção de software especializado.
No caso do TCE-RJ foi utilizada a ferramenta @Risk 7.5, que atua como plugin do Excel, e permite a simulação das curvas de distribuição e cálculo das densidades acumuladas.
Apesar das exigências matemáticas e da necessidade de ferramenta, a metodologia pôde ser bem assimilada pelos servidores que não apresentaram grande dificuldade para realizar por conta própria as estimativas.

Fase 7: Estimativa de disponibilidade

O modelo do TCE-RJ avançou ao considerar, além dos casos comuns como feriados, férias e licenças, também o cálculo de um valor médio por ausência para atividades de capacitação ou atuação como docente. Contudo, utilizou a disponibilidade integral de 8h/dia, mesmo consciente de que essa produtividade não representa a realidade, uma vez que pausas entre tarefas são comuns e em alguns casos regulamentadas por lei, como por exemplo, as atividades de digitação.
Assim, em futuras aplicações, sugerimos uma adequação da disponibilidade, considerando essa indisponibilidade dos servidores ao longo do horário de trabalho.

Fase 8: Consolidação e aprovação

O resultado desse levantamento pode ser consolidado em várias visões, além de complementações com base em dados adicionais, conforme a tabela 3 abaixo:

Tabela 3 – Consolidação das visões dos modelos

Visão	Informação necessária	Objetivo
Quadro de lotação simples	Básica DFT	Definir a quantidade de servidores em cada unidade organizacional
Quadro de lotação por cargo	Básica DFT + Identificação a nível de cargo	Definir a quantidade de servidores em cada cargo em uma unidade organizacional
Quantidade de h/h por produto/serviço	Básica DFT	Identificar o esforço necessário à produção dos produtos e serviços – pode identificar processos prioritários para automação
Demanda de quantidade de servidores por competência	Básica DFT + Competência associada ao produto	Identificar a quantidade de servidores que devem ceter determinada competência em toda a organização – auxilia o plano de capacitação
Custo por produto ou serviço	Básica DFT + Salários e benefícios do cargo	Avaliar o custo dos produtos prestados internamente podendo orientar decisão de aquisição externa
Posições passíveis de terceirização	Básica DFT + indicação de legalidade da terceirização da atividade	Avaliar o custo/benefício de terceirizar a execução de determinados serviços.

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa e na experiência dos especialistas e gestores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento do DFT por modelos que estudam as variáveis que envolvem pessoas, recursos e contexto parece ainda ser um caminho longo a ser percorrido pelos órgãos públicos. As experiências analisadas demonstram, contudo, a viabilidade da adoção desta ferramenta na busca de maior eficiência, diminuição de custos e aumento de produtividade para a prestação de seus serviços.

Esperamos que o presente estudo tenha sido capaz de apresentar os principais aspectos considerados em cada metodologia aplicada no setor público e ficamos na expectativa de que seja possível ao TCE-RJ não só escolher a mais adequada, mas também combinar diferentes etapas para criar sua própria metodologia.

Em trabalhos futuros, sugerimos que sejam estudados os desdobramentos das metodologias sob outros aspectos, como redução de custo ou no apoio ao processo de terceirização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 3 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083. Acesso em: 10 maio 2021.

CAUCHICK-MIGUEL, Paulo A. (Coord.). **Metodologia de pesquisa em engenharia de produção e gestão de operações**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2018.

CUNHA, Raissa Damasceno et al. O que é planejamento da força de trabalho? In: SERRANO, André Luiz Marques et. al. (Org.). **Dimensionamento na administração pública federal**: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho. Brasília: Enap, 2018. p. 31-53. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3246. Acesso em: 9 mar. 2020.

MARINHO, Bernadete de Lourdes; VASCONCELLOS, Eduardo Pinheiro Gondim de. Dimensionamento de recursos humanos: desenvolvimento de um modelo conceitual e sua aplicação. **REGE: Revista de Gestão**, v. 14, n. 2, p. 61-76, abr./jun. 2007.

DUTRA, J.S. et al. **Gestão de Pessoas em empresas e organizações públicas**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FRANCO, Vithor; IWAMA, Gabriela; SERRANO, André. O que é dimensionamento da força de trabalho? In: SERRANO, André Luiz Marques et. al. (Org.). **Dimensionamento na administração pública federal**: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho. Brasília: Enap, 2018. p. 55-75. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3246. Acesso em: 9 mar. 2020.

FREITAS, Heitor S. **Gastos com pessoal**: mecanismo de eficiência na alocação da força de trabalho na Administração Direta. 2020. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991. p 207.

IBARRA CALDERÓN, Miguel Alfonso. **Análise comparativa de métodos para estimativa de valores extremos de processos aleatórios não-gaussianos**. 2017. 123 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil - COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

ISIDRO-FILHO, A.; SERRANO, A. L. M. **Dimensionamento da força de trabalho no setor público**: modelo quali-quantitativo aplicado. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9., 2016, Brasília, DF. Anais eletrônicos [...]. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 8-10 jun. 2016. 23 p.

MORAES, Anamaria; MONTALVÃO, Cláudia. **Ergonomia**: conceitos e aplicações. Rio de Janeiro: 2 AB, 1998. p. 119.

NORMANN, R.; RAMÍREZ, R. Designing interactive strategy. **Harvard Business Review**, jul./aug. 1993. Disponível em: https://hbr.org/1993/07/designing-interactive-strategy. Acesso em: 2 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Avaliação da gestão de recursos humanos no governo**: Relatório da OCDE: Brasil 2010. Brasília: Governo Federal do Brasil, 2010. 340 p.

SERRANO, André Luiz M. et. al. (Org.). **Dimensionamento na administração pública federal**: uma ferramenta de gestão da força de trabalho. Brasília: Enap, 2018. 113 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3246. Acesso em: 3 dez. 2019.

SERRANO, André Luiz M.; FRANCO, Vithor R. **Metodologia e modelo para dimensionamento**. In: SERRANO, André Luiz M. et. al. (Org.). Dimensionamento da administração pública federal: uma ferramenta do planejamento da força de trabalho. Brasília: Enap, 2018. p. 77-106. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3246. Acesso em: 9 mar. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Planejamento da Força de Trabalho do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**: Relatório Técnico PFT TCE-RJ. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2018. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/web/intranet/planejamento-da-forca-de-trabalho. Acesso em: 12 jul. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Planejamento da Força de Trabalho do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**: 2º Relatório Técnico PFT/TCE-RJ. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2018. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/web/intranet/planejamento-da-forca-de-trabalho. Acesso em: 12 jul. 2019.

TRIGUEIRO-FERNANDES, L.; HIPÓLITO, J. A. M.; AÑEZ, M. E. M. **Dimensões intervenientes na produtividade e no planejamento da força de trabalho de um tribunal de justiça estadual brasileiro. RECAPE**: Revista de Carreiras e Pessoas, v. 8, n. 1, p. 5-18, jan./abr. 2018.



MEDIDAS COMPORTAMENTAIS PARA GOVERNANÇA EM PESSOAS

Ana Carolina Monnerat Fioravanti
Doutora em Psicologia pela PUC-RJ;
Professora Adjunta do Departamento de Psicologia da UFF

Ana Flávia Azevedo Moura
Mestre em Sistema de Gestão pela UFF;
Analista Organizacional TCE-RJ

Hugo Sandall
Doutorando em Psicologia, Medidas do Comportamento pela Universo

Pedro Paulo Pires
Doutor em Psicologia pela UFRJ com PDSE pela University of Maryland;
Professor Adjunto do Departamento de Psicometria da UFRJ

Sabrina Caetano da Silva
Especialista em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ;
Coordenadora da Coordenadoria Setorial de Classificação e de Direitos e Vantagens do TCE-RJ

Resumo: As instituições, inclusive as públicas, têm passado por momentos de mudança, criando a necessidade de serem mais diretivas nas suas ações em gestão de pessoas. Assim, é fundamental estabelecer maneiras de avaliar quais ações serão mais efetivas, principalmente em momentos de contenção de recursos. Dessa forma, a pesquisa realizada gira em torno do uso da análise de redes, a fim de observar o relacionamento das variáveis denominadas: estilo, comprometimento organizacional, gestão do desempenho, percepção de si mesmo e autoeficácia e futuro planejado. Pretende-se ajudar a organização a tomar decisões gerenciais com foco nos itens que têm maior centralidade e força, gerando assim uma espiral positiva e maior propagação na rede como um todo e identificando como se comporta a rede cognitivo-comportamental do TCE-RJ. A metodologia empregada foi a pesquisa quantitativa, transversal com instrumentos de caráter psicométrico e de questionário. Ela pode ser definida ainda enquanto não experimental e correlacional. Como resultado, foi observado que a rede do TCE-RJ está dividida em dois hemisférios, agrupando de um lado a gestão de desempenho e de outro as demais variáveis, tendo como mediador a competência social.

Palavras-chave: Análise de redes, Psicometria, Gestão de pessoas, Governança em pessoas.

***Abstract**: Institutions, including public ones, have gone through moments of change, creating the need to be more direct in their people management actions. It is essential to establish ways to assess which actions will be most effective, especially in times of resource containment. Thus, the research carried out revolves around the use of network analysis in order to observe the relationship of the variables structured style, organizational commitment and performance management, self-perception and self-efficacy, planned future. It is intended to help the organization to make managerial decisions with a focus on the items that have greater centrality and strength, thus generating a positive spiral and greater spread across the network as a whole and identifying how the TCE-RJ's cognitive behavioral network behaves. The methodology used was quantitative, cross-sectional research with psychometric and questionnaire instruments. It can still be defined as non-experimental and correlational. As a result, it was observed that the TCE-RJ network is divided into two hemispheres, grouping performance management on the one hand and the other variables on the other, with social competence as a mediator.*

***Keywords:** Network analysis, Psychometrics, People management, People Governance*

INTRODUÇÃO

A governança em pessoas é entendida como o "conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que o capital humano agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis" (PALUDO, 2010; MATIAS-PEREIRA, 2012; TCU, 2017). De forma geral, os princípios mais relevantes a que as entidades do setor público devem aderir para efetivar a aplicação dos elementos de governança de pessoas são: liderança, integridade, compromisso, transparência, responsabilidade, integração (BARRET, 2003).

Assim, neste trabalho pretende-se adentrar nas métricas que irão contribuir para que a liderança execute seu papel de direcionamento e criação de cultura. Essas métricas permitem identificar quais comportamentos estão conectados de forma positiva com a maior parte dos outros atributos psicológicos, levando a uma espiral positiva, a um efeito cascata, caso sejam acionados como principais eixos interventivos, gerando assim menos dispêndio do dinheiro público quando da necessidade de fazer intervenções nas equipes de trabalho.

A análise de redes consiste em uma estratégia exploratória, havendo um teste simultâneo de hipóteses para múltiplas variáveis, direcionando o olhar do pesquisador para diferentes aspectos da personalidade (COSTANTINI *et al.*, 2015, DALEGE *et al.*, 2017).

Por meio do mapeamento de redes é possível observar o relacionamento de diversas variáveis comportamentais e tomar decisões gerenciais de equipes a partir dessas relações de centralidade e força. Dessa forma, o objetivo da pesquisa, desenvolvida no âmbito do Programa de Pesquisa da Escola de Contas do TCE-RJ, foi apresentar um mapa da rede de potenciais e das forças dos servidores, a partir de uma análise da rede cognitivo-comportamental do TCE-RJ. Foram também estimados os índices de centralidade e influência com o objetivo de compreender informações dinâmicas sobre a rede, com foco na importância individual de crenças, atitudes e comportamentos abordados.

Com esses dados, pretende-se criar um plano de ação que dará diretrizes para uma eventual intervenção na área de gestão de pessoas, de modo a salientar pontos de atenção sobre quais investimentos poderão trazer resultados com mais eficiência e economia de recursos.

REFERENCIAL TEÓRICO

As organizações mudam. Se olharmos num espaço de dez anos, é possível observar que a maioria das empresas já não mantém o mesmo status quo. Mesmo na administração pública direta é possível observar tais variações. Assim, nos surge a questão de como mudar comportamentos de forma positiva dentro das instituições, e consequentemente sua cultura.

Cameron e Quinn (2011), ao abordarem a *Competing Values Theory*, propõe o uso de medidas para identificar a cultura e cria o Instrumento de Avaliação da Cultura Organizacional (OCAI). A partir do uso desse instrumento, os autores estabeleceram um agrupamento de quatro quadrantes para identificar a cultura organizacional. E isso é útil para identificar as principais abordagens do projeto organizacional aos respectivos papéis de liderança a serem empregados.

O quadrante nomeado de hierarquia ou controle se volta para organizações cujo principal desafio era gerar eficiência, confiabilidade e saídas previsíveis. Caracteriza-se por um local de trabalho formalizado e estruturado, em que os procedimentos governam o que as pessoas fazem e os líderes eficazes são bons coordenadores e organizadores (CAMERON; QUINN, 2011).

O quadrante mercado ou de competição é orientado para o ambiente externo em vez de assuntos internos. Assim, o foco é em transações com constituintes externos (clientes) (CAMERON; QUINN, 2011).

O quadrante clã ou colaborativo tem como características os valores e metas compartilhados, a coesão, a participação, e um senso de "nós" que permeiam as organizações do tipo clã. Aqui, os clientes são vistos como parceiros e o ambiente pode ser mais bem administrado por meio do trabalho em equipe e desenvolvimento dos funcionários (CAMERON; QUINN, 2011).

O quadrante adhocracia ou criação é uma forma organizacional que responde melhor às condições turbulentas e aceleradas que caracterizam o mundo organizacional do século XXI. Um desafio importante para essas organizações é elaborar produtos e serviços inovadores e adaptar-se rapidamente a novas oportunidades. Para tanto, elas não têm poder ou autoridade centralizada. Em vez disso, o poder flui de indivíduo para indivíduo ou de equipe para equipe (CAMERON; QUINN, 2011).

Saber o tipo de cultura de uma organização influi no tipo de liderança que ela pretende estimular. Assim, quando uma organização é dominada pela cultura da hierarquia, os gerentes mais eficazes demonstram capacidade de organização, controle, monitoramento, administração, coordenação e manutenção da eficiência. Sendo uma organização, é dominada pela cultura de mercado. Os líderes mais eficazes tendem a ser concorrentes obstinados. Eles são bons em dirigir, produzir resultados, negociando e motivando outras pessoas. Quando a organização é dominada pela cultura do clã, os líderes mais eficazes são figuras de formadores de equipe, facilitadores, educadores, mentores e apoiadores. Líderes eficazes em organizações dominadas pela cultura da adhocracia tendem a ser empreendedores, visionários, inovadores, criativos, orientados para o risco e focados no futuro (CAMERON, QUINN, 2011).

METODOLOGIA

A metodologia utilizada consistiu em um estudo de base predominantemente quantitativa, transversal, com instrumentos de caráter psicométrico e de questionário. Ela pode ser definida ainda enquanto não experimental e correlacional. Os objetos foram investigados no paradigma do que se considera modelos baseados em covariância — tanto no que concerne à análise confirmatória/modelagem das estruturas, quanto às estimativas de redes psicológicas.

Antes dar início à pesquisa, obteve-se autorização da Secretaria-Geral de Administração e da Presidência para realizá-la. Após as autorizações, um convite à participação foi distribuído aos servidores do TCE-RJ por meio de mensagem eletrônica enviada ao e-mail institucional de cada um. O instrumento adotado foi um questionário, composto do registro de consentimento livre e esclarecido (RCLE), seguido das medidas listadas a seguir:

- Escala de Comprometimento Organizacional (CO): Aborda o vínculo trabalhador-organização mais estudado na literatura, representando o grau de aceitação dos valores da organização e intenção de se empenhar pelo alcance dos objetivos organizacionais bem como permanecer nela por bastante tempo.

- Escala de Suporte Organizacional Percebido (ESOP): Propõe-se a medir percepções do funcionário acerca de como é tratado em retribuição ao esforço empenhado em seu trabalho na forma de aprovação, elogios e retribuições, tanto materiais como sociais, considerando frequência, intensidade e a aparente sinceridade das manifestações organizacionais (ABBAD et al., 1999). Das quatro dimensões da medida — gestão de desempenho (GD), carga de trabalho, suporte material ao desempenho e ascensão, promoção e salários — somente os itens da primeira serão utilizados nesta oportunidade.

- Escala de Resiliência para Adultos (RSA): Aborda o fenômeno da resiliência como uma habilidade psicológica e social que instrumentaliza o indivíduo diante de situações estressoras, de modo a restabelecer adequadamente seu estado psicológico após tais situações (CARVALHO et a.l, 2014). A RSA está composta de seis dimensões, sendo que desta feita serão



aplicados os itens das dimensões Percepção de si mesmo/a e autoeficácia (PSMA); Futuro planejado (FP); Competência social (CS) e Estilo estruturado (EE). Os itens das dimensões Coesão Familiar e Recursos Sociais não serão aplicados nessa ocasião por serem considerados fora do escopo do projeto no caso de Coesão Familiar e redundantes, no caso de Recursos Sociais no contexto das demais escalas adotadas.

Todas as medidas foram respondidas usando escala tipo Lickert de quatro pontos, sendo as alternativas discordo fortemente (1), discordo em parte (2), concordo em parte (3) e concordo fortemente (4).

A primeira fase foi a de preparo dos instrumentos para análise. Após a coleta de dados, todos os instrumentos de pesquisa foram investigados, considerando as propriedades psicométricas de validade de constructo, ou de caráter estrutural, e a consistência interna. O objetivo é eliminar itens com problemas de representação que possam emergir da amostra específica. Foram empregados os critérios recomendados por Hair *et al.* (2009) para análise da qualidade estrutural, considerando uma razão CMIN/DF < 3,00, índices de ajuste comparativo CFI e TLI superiores a 0,90, um índice de erro de aproximação RMSEA < 0,08 e SRMR < 0,08. Foram avaliadas também características de resíduos correlacionados especialmente por meio dos índices de modificação, com limite de tolerância para MI=10.

Após a análise, os itens remanescentes foram testados, considerando o coeficiente omega de McDonald's Omega, que informa a consistência interna do instrumento especialmente, levando em conta as cargas fatoriais da estrutura medida.

A segunda fase foi a estimativa de redes psicológicas, realizada de acordo com framework recomendado por Epskamp *et al.* (2018). A rede psicológica foi elaborada por um processo progressivo, inserindo as estruturas latentes uma a uma, com o objetivo de alimentar a matriz de covariância/correlações. Ao obter uma rede esparsa final, foram aplicados métodos de redução, considerando a seleção da rede de melhor ajuste pelo algoritmo EBICglasso com um parâmetro de penalização de 0,50. O procedimento de penalização/redução é empregado com o objetivo de eliminar da rede todas as correlações próximas de zero, que não seriam distintas de ruído na rede psicológica.

Na terceira fase foi realizada a investigação da estabilidade dos resultados. Epskamp *et al.* (2018) apontam que redes psicológicas demandam um número crescente de participantes, uma vez que o número de parâmetros pode ser elevado, dada a caracterização não direcional.

Foram utilizados procedimentos de *bootstrapping* para obter intervalos de confiança das arestas da rede (correlações), com o objetivo de tornar as conexões entre nodos comparáveis, assim como testar sua diferença para zero. O segundo procedimento de *bootstrapping* foi realizado, considerando ainda o que se denomina como estratégia de remoção de casos, para verificar a estabilidade dos índices de centralidade. Na estratégia, é estimada uma centralidade inicial, seguindo para remoções consecutivas e aleatórias de porções da amostra, obtendo um coeficiente de correlação entre a centralidade inicial e após cada passo de remoção. A estratégia é considerada chave para indicar problemas de flutuação decorrentes de amostras pequenas, comuns em pesquisa em psicologia.

Na última fase foram criados os gráficos acíclicos na forma de Modelagem de Equações estruturais, em que, de acordo com modelos teóricos existentes, serão analisados gráficos direcionais, considerando um paradigma explicativo para as associações detectadas nas redes psicológicas.

RESULTADOS

Participaram da pesquisa 309 servidores vinculados a órgãos do TCE-RJ. Entre os respondentes, 65,5% eram do sexo masculino e 69,8% eram efetivos. Os respondentes tinham, em média, 47,8 anos de idade (desvio padrão = 8,3 anos), sendo a média do tempo trabalhando no TCE-RJ de 15,6 anos (desvio padrão = 10,8 anos) e a média do tempo trabalhando no órgão atual de 6,4 anos (desvio padrão = 7,7 anos).

Antes de prosseguir com as análises inferenciais, a qualidade das medidas foi verificada com o objetivo de assegurar maior acurácia dos modelos. Os resultados da análise fatorial confirmatória de cada instrumento utilizado, a fim verificar se os itens têm correlação entre si e com a dimensão medida, estão dispostos na íntegra no site da ECG[1].

Foi observado que duas das medidas empregadas, Futuro Planejado e de Estilo Estruturado, apresentaram ajuste não ótimo, ainda que sem necessariamente implicar prejuízo da composição dos escores (e.g. por terem cargas fatoriais elevadas). Apesar de as medidas utilizadas apresentarem estudos de validação prévia, é possível que em diferentes contextos elas apresentem funcionamento diferenciado, o que pode ser pertinente a questões métricas ou adequação cultural. A pura remoção de itens é indicada como uma decisão simples, porém problemática, uma vez que pode provocar a perda de possibilidade comparativa com outros estudos, ou mesmo desequilíbrio da medida (Borsboom, 2006). Além disso, os problemas foram contornados, considerando a mudança do estimador empregado.

Ainda assim, a medida de Estilo Estruturado apresentou problemas na estimativa da consistência interna. O mesmo foi percebido com a fragmentação dessa escala na rede psicológica com as demais variáveis, sendo a única que apresentou dispersão espacial. Recomenda-se cautela em uso futuro desta medida no contexto do TCE-RJ.

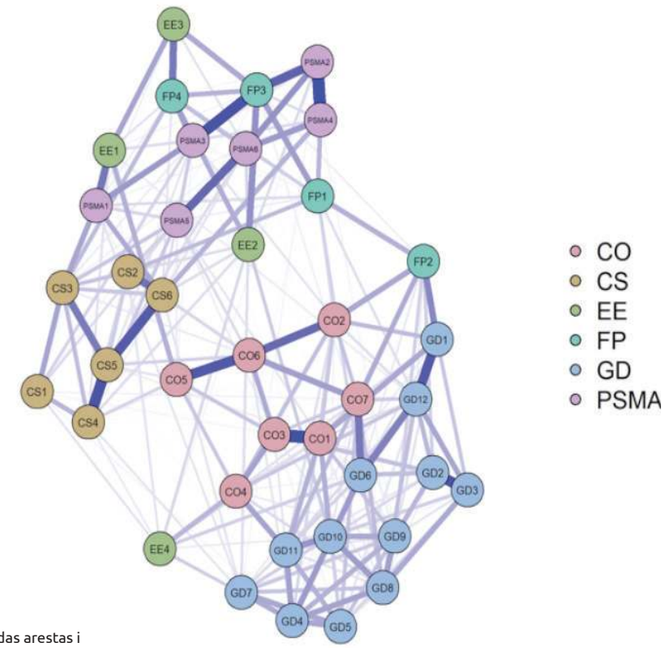
REDE PSICOLÓGICA GERAL

Uma rede psicológica inicial foi estimada na forma de uma rede de correlações. Para a estimativa foi necessária a realização de um procedimento de suavização da matriz resultante (KNOL; BERGE, 1989). A ocorrência é normal na psicometria para variáveis ordinais, dada a tendência de parte dos itens a apresentarem intercorrelações elevadas. Para a aquisição do gráfico, foi ajustado o limiar das arestas para a opção de significância, eliminando todas que não apresentassem p-valor significativo para α = 0,05. A rede resultou em uma estrutura densa com arestas positivas. Desta forma, procedeu-se à aplicação de EBICglasso, com o objetivo de eliminar arestas com valores próximos de zero do sistema resultante. Também foi empregada uma técnica de *bootstrap*, com o objetivo de investigar a estabilidade das arestas.

A rede obtida a partir da penalização, conforme Figura 1, resultou em um sistema esparso, em que a maior parte das variáveis tendeu a manter os respectivos agrupamentos, exceto para os itens da medida de Estilo Estruturado que passaram por um processo de dispersão.

A medida de Futuro Planejado acabou perpassando a de Percepção de Si Mesmo e Autoeficácia, com uma ponte pela medida de Gestão do Desempenho. Pode ser notado um isolamento ou marginalização do item EE4, que se mantém na rede por um número de conexões fracas. Considerando uma perspectiva de sistemas, é possível observar que as variáveis, de maneira geral, foram agrupadas em dois grandes subsistemas, tendo a medida de Comprometimento Organizacional aparentemente como um mediador entre a Gestão do Desempenho e as demais variáveis.

Figura 1: *Rede de correlações parcializadas e penalizadas para o processo de eliminação de arestas*



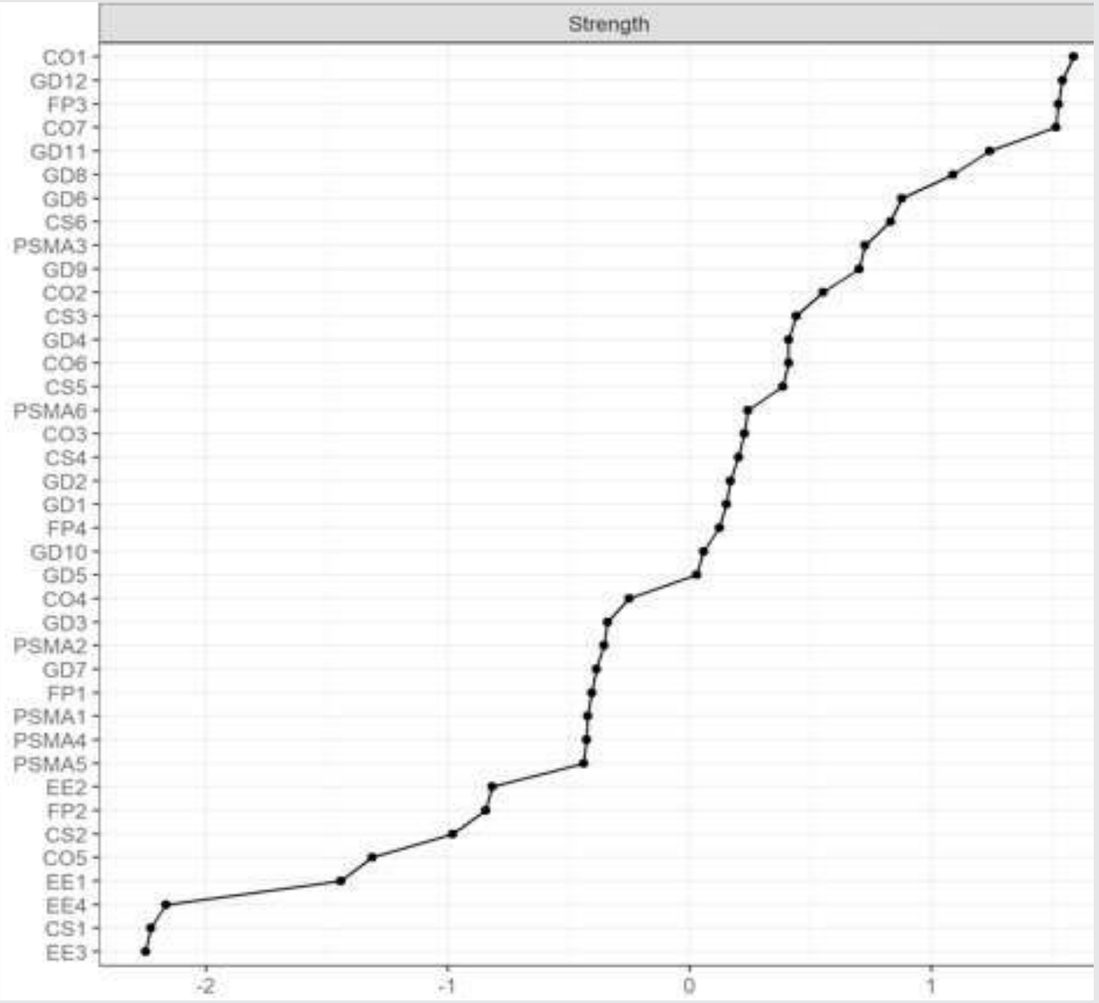
Fonte: Elaborado pelos pesquisadores
Nota: Arestas em azul indicam associações positivas. Espessura das arestas i ndica intensidade da correlação. Disposição dos nodos ajustada para a força dinâmica das interações

[1] A pesquisa original está disponível no site: www.ecg.tce.rj.gov.br

GRAU DE INFLUÊNCIA NA REDE – ÍNDICE DE FORÇA

Em relação à estimativa dos valores de força (strength) dos nodos, ou seja, o grau de influência dos itens, observa-se uma frequência maior dos itens de Comprometimento Organizacional e Gestão do Desempenho. Prolongando o ranking para as dez primeiras posições, também é apontada uma consolidação da centralidade dos itens de Gestão do Desempenho para o resto da rede. Dentre os itens menos influentes, foi verificada a presença de itens da escala de Estilo Estruturado.

Figura 2. *Coeficiente de força (strength) para a rede de variáveis, disponibilizada na forma de escore Z para interpretação.*



Fonte: Compilação dos autores, 2020.
Nota: *Variáveis ordenadas em ordem decrescente da mais central à menos central.*

REDE DE CORRELAÇÃO DOS ESCORES

Foi estimada, também, uma rede a partir dos escores totais e de parte das variáveis categóricas (sexo, tempo de casa e intenção de movimentação), com o objetivo de compreender como elas se comportam em relação às variáveis psicológicas. A rede resultante segue a mesma divisão verificada anteriormente. Sexo e tempo de casa foram descontinuadas do gráfico, porque indicou não ter relevância para as variáveis listadas. Intenção de movimentação mostrou-se vinculada com as variáveis de Gestão do Desempenho e Comprometimento Organizacional. Os itens de maior centralidade também repetiram os resultados anteriormente observados.

Interação entre a pontuação dos itens e centralidade

A partir da análise de redes, a centralidade consiste em um dos eixos fundamentais de discussão, sobre o qual é possível delinear tanto a discussão de subsistemas, como abordar a interação entre influência e disponibilidade dos itens no sistema psicológico. Isso significa que um item pode ser central na rede enquanto apresenta uma pontuação baixa. Em outras palavras, tal nodo seria uma fonte importante de propagação na rede, apesar de pontuado de forma deficitária. O contrário também seria verdadeiro, em que nodos ou itens de pontuação elevada e altamente centrais seriam indicativo final de uma qualidade em expressão plena no Tribunal.

DISCUSSÃO

A partir dos parâmetros analisados, os subsistemas da rede neural do TCE-RJ podem ser discutidos considerando dois paradigmas distintos: (1) pertencimento à dimensão/medida imediata e (2) conteúdo individual. Optou-se pela identificação de subsistemas a partir dos índices de centralidade com o objetivo de compreender a dinâmica da rede.

Subsistema 1

Considerando os subsistemas a partir dos índices de centralidade, o Item CO1 (“A minha forma de pensar é muito parecida com a do Tribunal”) apresentou conectividade endógena com CO3 (“Sinto os objetivos do Tribunal como se fossem os meus”), e exógena com GD10 (“Os servidores conhecem metas de desempenho esperadas no seu trabalho”) e GD11 (“O Tribunal mantém coerência entre diretrizes, metas e ações”). Esse subsistema pode ser explicado pela conexão entre Comprometimento Organizacional e Gestão de Desempenho, englobando aspectos referentes à identificação e transparência. Ambientes produtivos normalmente são guiados por regras claras, assim como papéis definidos. Desta forma, metas de desempenho e diretrizes coerentes oferecem não só uma estrutura sólida de trabalho, como modelam em colaboradores boas práticas institucionais. Além disso, uma gestão de desempenho também favorece a retroalimentação da sensação de autoeficácia dos colaboradores no ambiente de trabalho (Bakotic, 2016).

Subsistema 2

O segundo subsistema foi detectado como sendo composto por GD12 (“O esforço dos funcionários para atingir resultados é levado em conta”), GD6 (“O Tribunal valoriza novas ideias.”) e CO7 (“O Tribunal realmente inspira o melhor em mim para o desempenho do meu trabalho”).
Ele mantém a tônica do anterior sobre a importância do Tribunal como instituição que inspira boas práticas. Considerando a literatura, o sistema pode ser um indicativo da necessidade de capacitação de líderes transformacionais (DAY; ANTONAKIS, 2013).
Desta forma, é imprescindível compreender que o processo persuasivo envolve tanto uma perspectiva motivacional intrínseca (e.g. valorativa) quanto extrínseca (e.g. compensações e outras consequências positivas ambientais), que devem ser endereçadas em equilíbrio – também conhecido como liderança contingencial. Desta forma, uma gestão criativa torna-se central, em que não apenas líderes incentivam a inovação, mas colaboradores cumpram com a busca pela diferenciação dos serviços prestados e sua otimização. Por esse motivo, Day e Antonakis (2013) apontam que simplesmente implementar políticas de desenvolvimento de liderança equivale a capacitar apenas uma das partes em capacidade de comunicação.

Subsistema 3

O terceiro subsistema é configurado pela vizinhança de FP3 (“Eu prefiro ter um plano quando vou fazer algo”), contendo conexões com PSMA3 (“Acredito firmemente nas minhas decisões.”), PSMA2 (“Sei como solucionar meus problemas pessoais”), EE2 (“Eu tenho facilidade para organizar o meu tempo.”) e FP4 (“Os meus objetivos para o futuro são bem pensados”). Este sistema pode ser explicado por uma cultura que tende a uma caracterização transacional do estilo de liderança, apontando para características relacionadas a planejamento. Uma liderança não é classificada como transformacional por uma opção de

sacrifício dos aspectos transacionais, mas pelo equilíbrio entre ambos.

Subsistema 4

O quarto e último sistema caracterizado por CS6 (“Eu acho fácil iniciar uma conversa interessante”) foi selecionado com o objetivo de integrar as competências sociais na análise do cérebro dinâmico do Tribunal. Este sistema é configurado por PSMA1 (“Acreditar em mim mesmo me ajuda em períodos difíceis”), CS5 (“Eu tenho facilidade em fazer contato com novas pessoas”) e CS3 (“Tenho facilidade em manter amizades”). Este sistema indica a relevância das relações interpessoais, principalmente como mediadoras de estilos funcionais de enfrentamento engajado. O conjunto de itens aponta para a existência de um cluster de habilidades sociais que se conecta na forma de encorajamento (PSMA1), especialmente em função da integração com o grupo. Stephens et al. (2013) apontam que a integração de equipes, especialmente em sua dimensão emocional, permite a formação de equipes de apoio, assim como amplia a capacidade de resiliência de seus membros.

A rede como o cérebro do TCE-RJ

Os achados apontam para a divisão das variáveis na forma de dois hemisférios, um composto por características referentes ao autoconceito em maior consistência, incluindo variáveis de Competência Social, Futuro Planejado e Percepção de Si mesmo e Autoeficácia, e outra referente à Gestão do Desempenho, tendo como eixo mediador o Comprometimento Organizacional. As redes tenderam a apresentar a Gestão do Desempenho como uma característica central do que seria a rede neurológica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, assim como um potente candidato para investimento, considerando estratégias de maior impacto para o sistema de variáveis. Isso seria um indicativo que ações em Gestão do Desempenho podem ser de importância estratégica no Tribunal, em razão da relação entre investimento e propagação do efeito para as demais características do cérebro positivo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ROBINAUGH; MILLNER; MCNALLY, 2016).

O papel de ponte também pode ser mais bem caracterizado por trios tais como FP1 (“É possível concretizar os meus planos para o futuro”), FP2 (“Eu sinto que o meu futuro é promissor”) e GD1 (“O Tribunal valoriza os esforços dos servidores”), indicando o papel de políticas de reconhecimento na integração entre os dois hemisférios da rede. Outra ponte de mediação entre os sistemas, ainda incluindo FP1 e GD1, consiste no nodo CO2 (“Conversando com amigos, eu sempre me refiro a esse Tribunal como uma grande instituição na qual é ótimo trabalhar”), indicando que uma percepção positiva da própria capacidade faz uma ponte de troca de informação com a percepção sobre a instituição. A literatura aponta para o ternário comum entre noções de autoeficácia conectados tanto ao processo de identificação organizacional, quanto de satisfação (e.g. BAPTISTA et al., 2010; MOURÃO; MONTEIRO; VIANNA, 2014).

Considerando a classificação proposta por Cameron e Quinn (2011) e a organização dos níveis de força da rede, o TCE-RJ pode ser caracterizado por uma cultura hierárquica ou de controle, que prioriza a estabilidade, previsibilidade e eficiência, principalmente a partir de procedimentos claros e organizados. Esta caracterização pode ser explicada pela posição de itens referentes a resultados, consistência e clareza dos procedimentos que devem ser empregados para atingir os respectivos fins. Nos quadrantes da Competing Values Theory, tal cultura é mais bem explicada pela ênfase nos eixos de (1) foco interno/integração e (2) estabilidade/controle. A estrutura encontrada é condizente com a finalidade original do TCE-RJ, que, além de ser um órgão público, no qual acredita-se haver maior estabalidade e controle, cumpre um papel de fiscalização. Contudo, a rede obtida indica uma fragmentação do constructo de Estilo Estruturado, o que é contra intuitivo para o estilo de cultura em questão e pode indicar um ponto de atenção para a gestão de pessoas. Apesar disso, outros itens da rede são indicativos de estrutura, como os de Gestão do Desempenho.

A discussão apresentada permite identificar campos de ação relacionados aos fatores mais influentes.

Para a subsistema 1, a estratégia pode ser focada em ações de transparência na comunicação interna em relação às metas da instituição e dos setores; endomarketing; maior transparência e divulgação dos resultados alcançados em todos os níveis; e desenvolvimento da liderança transformacional. Para o subsistema 2, podem ser propostas ações de valorização dos servidores; desenvolvimento da liderança transformacional; desenvolvimento de competências técnicas; estímulo ao pensamento crítico. Em relação ao subsistema 3, a estratégia de ação pode ser focada em desenvolver competências de planejamento tanto dos líderes quanto dos colaboradores; estimular a prática de feedbacks positivos e incentivos pessoais, aumentando a crença em si mesmo; estimular líderes inspiradores, que sejam usados como exemplo de aprendizagem. Já o subsistema 4 pode ser melhorado com o desenvolvimento das competências sociais, como empatia, trabalho em equipe, gestão de conflitos.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de redes se apresenta relevante na medida em que ela nos faz observar quais são os fatores mais influentes dos comportamentos organizacionais.

Foi observado que, se a organização quiser realizar ações mais efetivas nos comportamentos dos servidores, e pensando no seu modelo de cultura atual, focar nos componentes mais influentes, irá também melhorar outros indicadores conectados de maneira endógena ou exógena com tais variáveis.

O último passo de análise do cérebro do Tribunal aponta para a principal potencialidade na forma das competências sociais e da crença de autoeficácia dos profissionais, ou seja, há uma compreensão dos servidores sobre a importância do ambiente social do Tribunal, assim como um valor de si, que possui importância crítica para autogestão. Neste último aspecto, o investimento nas relações sociais são meios reconhecidos para favorecer as chances de crescimento profissional tanto pela perspectiva do suporte ao trabalho realizado, como para os servidores navegarem entre departamentos. Todavia, os resultados apontam para a necessidade de maior atenção para a gestão do desempenho, que apresenta centralidade elevada no cérebro do Tribunal. Isso significa que a variável pode ser considerada não somente influente no cérebro do Tribunal, mas como aquela que possui um valor econômico para a propagação de efeito.

REFERÊNCIAS

ABBAD, Gardênia da Silva; PILATI, Ronaldo; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Percepção de suporte organizacional: desenvolvimento e validação de um questionário. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 3, n. 2, p. 29–51, 1999.

BAKKER, Arnold B.; DEMEROUTI, Evangelia. The Job Demands Resources model: state of the art. **Journal of Managerial Psychology**, v. 22, n. 3, p. 309–328, 2007.

BAKOTIĆ, D. Relationship between job satisfaction and organisational performance. **Economic Research-Ekonomska Istraživanja**, v. 29, n. 1, p. 118–130, jan. 2016.

BAPTISTA, M. et al. Suporte laboral e identifi cação organizacional: um estudo de validade. **Aletheia: Revista interdisciplinar de Psicologia e Promoção de Saúde**, v. 32, p. 53–69, 2010.

BARRET, P. J. **Better practice public Sector governance. Austrália: Australian National Audit Office, National Institute for Governance**, 21. ago. 2003. Disponível em: https://www.anao.gov.au/sites/default/files/Barrett_better_practice_public_sector_governance_2003_0.pdf. Acesso em: Acesso em 10 ago 2020.

BORSBOOM, D. When Does Measurement Invariance Matter?. **Medical Care**, JSTOR, v. 44, n. 11, p. S176–S181, nov. 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/41219517. Acesso em: 30 nov. 2020.

CAMERON, Kim S.; QUINN, Robert. **Diagnosing and Changing Organizational Culture**: based on the competing values framework. 3rd. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2011.

CARVALHO, Virgínia D; TEODORO, Maycoln Leôni Martins; BORGES, Livia de Oliveira. Escala de Resiliência para Adultos: aplicação entre servidores públicos. **Aval. psicol.**, Itatiba, v. 13, n. 2, p. 287-295, ago. 2014.

COSTANTINI, Giulio et al. State of the aRt personality research: a tutorial on network analysis of personality data. **Journal of Research in Personality**, v. 54, p. 13–29, 2015.

DALEGE, J.; BORSBOOM, D.; HARREVELD, F. van; MAAS, H. L. J. van der. Network Analysis on Attitudes: A Brief Tutorial. **Social Psychological and Personality Science**, v. 8, n. 5, p. 528-537, 2017.

DAY, D. V.; ANTONAKIS, J. The Future of Leadership. In: LEONARD, H. S. et al. (Eds.). **The Wiley-Blackwell Handbook of the Psychology of Leadership, Change, and Organizational Development**. Oxford: John Wiley & Sons, 2013. p. 221–235.

EPSKAMP, Sacha; FRIED, Eiko I. A tutorial on regularized partial correlation networks. **Psychological Methods**, v. 23, n. 4, p. 617–634, 2018.

HAIR JR., J.F.; WILLIAM, B.; BABIN, B.; ANDERSON, R. E. **Análise multivariada de dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

KNOL, D. L.; TEN BERGE, J. M. F. Least-squares approximation of an improper correlation matrix by a proper one. **Psychometrika**, v. 54, n. 1, p. 53–61, mar. 1989.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOURÃO, L.; MONTEIRO, A.; VIANA, V. A Influência do Desenvolvimento Profissional e da Identificação Organizacional na Satisfação no Trabalho. **Psico**, v. 45, n. 2, p. 198-208, abr./jun. 2014. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistapsico/article/view/13470/11709. Acesso em: 19. abr. 2021.

PALUDO, A. V. **Administração pública**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2016.

OLIVEIRA-CASTRO, Gardênia Abbad de; PILATI, Ronaldo; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Percepção de suporte organizacional: desenvolvimento e validação de um questionário. **Rev. Adm. Contemp.** Curitiba, v. 3, n. 2, p. 29-51, ago. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415 65551999000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 ago. 2020.

ROBINAUGH, D. J.; MILLNER, A. J.; MCNALLY, R. J. Identifying highly influential nodes in the complicated grief network. **Journal of Abnormal Psychology**, v. 125, n. 6, p. 747–757, 2016.

STEPHENS, J. P. et al. Relationship Quality and Virtuousness: Emotional Carrying Capacity as a Source of Individual and Team Resilience. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 49, n. 1, p. 13–41, mar. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de governança e gestão de pessoas da Administração Pública Federal, 2017. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-2017/. Acesso em: 22 jun 2020.



DIMENSIONAMENTO E COMPOSIÇÃO DE CUSTOS DE SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES SOB A LUZ DO CONTROLE EXTERNO

Igor Soares Pinheiro
Mestre em Construção Civil pela UFMG
Analista de Controle Externo do TCE-RJ

João Alberto Ferreira
Doutor em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública ENSP/FIOCRUZ
Pesquisador Visitante da UERJ

Luiz Fernando Hall
Especialista em Auditoria de Obras Públicas pela PUC-RJ
Analista de Controle Externo do TCE-RJ

Resumo: O estudo objetivou avaliar os principais aspectos que envolvem o dimensionamento e a composição de custos dos serviços de coleta e transporte de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), discutindo os indicadores usuais de projeto e controle da coleta domiciliar de resíduos sólidos, com a definição dos requisitos mínimos para análise de projetos ou para termos de referência para contratações públicas desses serviços, com vistas ao fornecimento de subsídios para a futura criação de um normativo de orientações técnicas acerca do assunto para o TCE-RJ, além de fornecer informações para o aperfeiçoamento do dimensionamento e orçamentação desses serviços pelos municípios do estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Resíduos sólidos urbanos; Resíduos sólidos domiciliares; Coleta domiciliar; Limpeza urbana; Limpeza pública; Transporte; Projeto, Controle externo; Metodologias; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Abstract: *The study aimed to evaluate the main aspects that involve the dimensioning and the composition of the costs of the collection and transport services of Urban Solid Waste (MSW), discussing the usual indicators of design and control of the home collection of solid waste, with the definition of the requirements for project analysis or for terms of reference for public procurement of these services, with a view to providing subsidies for the future creation of a standard of technical guidance on the subject for the TCE-RJ, in addition to providing information for the improvement of the dimensioning and budgeting of these services by the municipalities of the state of Rio de Janeiro*

Keywords*: Urban solid waste; Household collection; Transport; Urban cleaning; Public cleaning; Design, External control; Methodologies; Court of Audit of the State of Rio de Janeiro.*

INTRODUÇÃO

O objetivo principal das estratégias de Gestão dos Resíduos Sólidos é mitigar as questões de saúde, meio ambiente, estética, uso do solo, além de preocupações econômicas decorrentes do gerenciamento impróprio dos resíduos. Estes são itens presentes nas preocupações de nações, municipalidades, corporações e indivíduos em todo o mundo (MARSHALL; FARAHBAKHSH, 2013).

O paradigma atual da Gestão de Resíduos Sólidos é o Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (GIRS), que é largamente aplicado nos países desenvolvidos. Ele busca encontrar um equilíbrio entre três dimensões da gestão de resíduos: eficácia ambiental, aceitabilidade social e acessibilidade econômica.

A coleta de resíduos gerados em uma cidade, tanto nos domicílios quanto nas unidades comerciais, é uma atividade complexa que exige um planejamento qualificado para atender às características de cada região e bairro. Dentro deste contexto, a coleta e o transporte dos resíduos domiciliares e dos resíduos da limpeza de logradouros são a interface entre os geradores e o sistema de gestão, e são responsáveis pela remoção desses resíduos, evitando que eles se acumulem nas cidades e possibilitando seu encaminhamento para tratamento e destino final.

Com a titularidade municipal na gestão dos resíduos sólidos no Brasil, atribuída por Lei Federal, grande parte dos municípios brasileiros enfrenta, ao longo de anos, dificuldade para manter os serviços de limpeza urbana de forma eficiente e adequada às exigências da população. Neste contexto, **o novo marco regulatório do saneamento básico prevê a necessária sustentabilidade econômico-financeira assegurada**, dentre outras formas, por meio de cobrança dos serviços prestados, **com base nas informações de cobertura e atendimento, dados operacionais e de infraestrutura e na verificação da qualidade do serviço.**

Por sua importância no sistema de limpeza urbana e pelos elevados custos que representam, da ordem de 35% do custo total do gerenciamento dos resíduos (RODRIGUES *et al.*, 2016), a coleta e transporte de resíduos foram escolhidos como tema básico do presente estudo, que pretende contribuir para a qualificação das ações do TCE-RJ na análise de processos de licitação e nas auditorias que realiza junto aos seus jurisdicionados.

O recorte adotado no estudo ateve-se aos aspectos da coleta regular (ou convencional) dos Resíduos Sólidos Domiciliares (RSD), o principal componente dos custos operacionais dos sistemas de limpeza urbana dos municípios (mais de 50%).

As coletas seletiva, especial e de grandes geradores não foram incluídas neste estudo, devido às suas características específicas que as diferenciam da coleta convencional.

METODOLOGIA

A abordagem metodológica do estudo realizado partiu de uma revisão bibliográfica sobre os aspectos legais, técnicos e sociais, que visou consolidar um referencial que permitisse a discussão das questões básicas estabelecidas nos objetivos, relativas aos projetos de coleta e transporte dos RSD/RSU. Na busca na internet foram utilizados os descritores: gerenciamento de RSU, coleta domiciliar e transporte de RSU, legislação e normas. Foram pesquisados periódicos, anais de congressos, normas e legislação, além do Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS) e do levantamento anual (PANORAMA) feito pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE. Também foram utilizados alguns livros e manuais clássicos sobre o tema, além de informações internas do TCE-RJ, resultantes da experiência ao longo dos anos na atividade de controle externo.

ELEMENTOS TÉCNICOS DO PROJETO DE COLETA E TRANSPORTE DE RSD

A experiência adquirida ao longo do tempo nas atividades de controle externo exercidas pelos autores, tanto na análise de editais e de contratos de serviços de limpeza urbana, quanto nas auditorias e inspeções envolvendo os serviços de limpeza pública urbana, e mais especificamente os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos domiciliares e urbanos, permite afirmar que grande parte dos achados de auditoria encontrados decorre das deficiências dos projetos básicos e termos de referência utilizados na contratação desses serviços.

A bibliografia acerca dos elementos mínimos adequados à apresentação de projetos com vistas à contratação de serviços de limpeza urbana sempre foi escassa, repetitiva e desatualizada.

Cabe destacar que, em 2019, o Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – IBRAOP – editou a *Orientação Técnica IBR 007/2018: Projeto de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos* (IBRAOP, 2019a), além de diversos procedimentos relacionados ao tema, que estabeleceram requisitos mínimos de Projeto ou Termo de Referência para a contratação de serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos.

Com base nessas diretrizes, a pesquisa abordou os requisitos essenciais para a apresentação de projetos básicos e termos de referência para a licitação e contratação de serviços de coleta e transporte de RSD.

Para iniciar o projeto, foi necessário o levantamento técnico de diversas informações básicas (PINHEIRO; FERREIRA, 2019; BRASIL, 2018; IBRAOP, 2019a; VILHENA, 2018), tais como:

- **Caracterização do município:** localização geográfica; área; população total e população a ser atendida pelo serviço; histórico demográfico e previsão de crescimento populacional; uso e ocupação do solo; levantamento dos distritos e comunidades rurais; características socioeconômicas e culturais; infraestrutura urbana e de vias de acesso etc.;

- **Caracterização do sistema de coleta e transporte de resíduos sólidos existente no município:** quantidade de resíduos coletados totais e per capita; caracterização dos resíduos sólidos abrangidos pela coleta; descrição do sistema de coleta: setores, rotas e itinerários; frequência; turnos e horários; guarnição; frota própria e locada etc.; identificação nominal e geográfica das unidades existentes no sistema atual: sedes; garagens; unidades de transferência/transbordo, unidades de triagem e tratamento; destinação final; Informações sobre outros serviços de limpeza urbana oferecidos e sua influência na coleta regular de RSD: coleta seletiva, de entulhos, varrição, capina e poda etc.; identificação dos grandes geradores (comércio e indústria) e singularidades (mercados, feiras, eventos etc.;

- **Caracterização do sistema de coleta e transporte de resíduos sólidos a ser implantado/contratado:** quantidade de resíduos a ser coletada, levando-se em conta um possível crescimento populacional e/ou aumento da oferta dos serviços em áreas antes não contempladas; adequação ou redefinição das rotas a serem percorridas pelos veículos coletores e a guarnição; adequação ou redefinição da regularidade, frequência, turnos e horários de realização da coleta em cada setor e roteiro, de acordo com os aspectos sanitários, mas sem perder de vista a otimização da frota; definição da distância a ser percorrida (km) em cada rota e o percurso total, levando-se em conta as distâncias de saída da garagem até o efetivo início do roteiro, o percurso até a entrega dos resíduos coletados no transbordo ou na destinação final e o retorno à garagem; apropriação do tempo gasto em cada etapa do percurso e as respectivas velocidades médias; definição da frota de veículos (tipo, quantidades; capacidade de carga - m³ e t/eixo, especificações de compactação e operação, outras características especiais desejáveis, de acordo com a rota e setor – tamanho, entre eixos, ruído etc.; outras características especiais; avaliação do aproveitamento de veículos existentes, no caso de frota própria; determinação da idade mínima/máxima admitida dos equipamentos utilizados, bem como proposição da metodologia de depreciação da frota (valor inicial, valor residual, prazo de depreciação etc.); indicação dos índices para estimativa da durabilidade e consumo de insumos de uso e manutenção dos equipamentos: combustível, lubrificantes, pneus, limpeza etc.; determinação da composição e da quantidade de trabalhadores em cada guarnição de coleta, de acordo com o número de horas de trabalho necessárias e turnos (horas noturnas e/ou extraordinárias); detalhamento dos encargos sociais aplicáveis; apresentação dos fundamentos para a remuneração de capital investido;

Após o levantamento dessas informações, passa-se à elaboração dos elementos técnicos mínimos necessários à apresentação do projeto. O IBRAOP (2019a) dispôs esses elementos em 5 grupos (desenho; memorial descritivo; especificações técnicas; orçamento básico e cronograma físico-financeiro), detalhando-os por tipologia de serviços mais representativos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Dentre eles, destacam-se aqueles referentes aos projetos de coleta, transporte e transbordo de RSD, mas que também podem ser aplicados *"aos demais serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos, no que couber, tais como coleta de resíduos da varrição, da raspagem, de capina e poda, de bocas de lobo, de praias, de feiras livres e parques, entre outros"* (IBRAOP, 2019a).

Cumpre ressaltar que o conteúdo elencado pelo IBRAOP não exaure o assunto e não representa embargo à existência de detalhes específicos relativos às peculiaridades dos projetos de manejo de RSU/RSD de cada município e às exigências dos órgãos de licenciamento, fiscalização e controle.

DIMENSIONAMENTO DO SERVIÇO DE COLETA E TRANSPORTE DE RSD

DIMENSIONAMENTO DA QUANTIDADE DE RESÍDUOS DE VARRIÇÃO

Ainda que o serviço de varrição e limpeza de logradouros públicos não tenha sido objeto da pesquisa, é usual que os resíduos oriundos desse serviço sejam coletados pelo serviço de coleta regular de RSD. Desta forma, o projeto básico do serviço de coleta e transporte de RSD deverá detalhar tal informação e, se for o caso, apresentar também o dimensionamento da quantidade de resíduos de varrição a ser coletado pelo sistema de coleta regular de RSD.

A geração de resíduos da limpeza pública, segundo o BRASIL (2019), é da ordem de 20% do total dos resíduos sólidos domiciliares. Alguns municípios se referem a quantidades maiores de até 35%, como no caso da cidade do Rio de Janeiro. Na verdade, isto será função das especificidades de cada município, tanto pelas suas atividades econômicas (turismo, por exemplo), como pela eficiência dos serviços de limpeza pública ofertados pela Administração Pública. Para Monteiro (2001), a produção de resíduos de varrição, limpeza de logradouros e entulhos é de 0,3 kg/hab./dia, para uma produção de RSD de 0,6 kg/hab./dia

A produtividade de varrição manual é muito variada, pois depende de diversos fatores: topografia, densidade populacional, fatores climáticos, uso e ocupação do setor, produção de resíduos, sistemas viários, frequência, possibilidade de coleta diurna e noturna etc., além do padrão de qualidade esperado. Esses fatores influenciam na extensão máxima que as equipes de coleta conseguem percorrer em condições adequadas de trabalho, dentro da jornada estipulada. Portanto, o projeto básico para contratação de serviço de varrição deve estipular o plano de varrição, contendo os roteiros executados, os trechos de ruas varridos em cada roteiro, as respectivas extensões (expressas em metros lineares de sarjeta e passeio) e as equipes.

Com esses dados é possível levantar os reais índices de produtividade de cada setor.

De acordo com o procedimento *PROC-IBR-RSU 012/2018 - Análise do Dimensionamento do Serviço de Varrição Manual* (IBRAOP, 2019b), a produtividade individual de cada varredor varia de 2 a 6 km de sarjeta/dia, devendo-se adotar uma produtividade próxima do limite mínimo para setores de baixa produtividade, e no limite máximo para os de alta produtividade, conforme estipulado no projeto básico. Já o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), em conjunto com o Compromisso Empresarial Para Reciclagem (Cempre), estima uma produtividade[1] de 1.000 a 2.500 metros de rua por dia, considerando as sarjetas de ambos os lados, coletando de 30 a 90 kg de lixo/km varrido com 0,4 a 0,8 varredor para cada 1.000 habitantes.



Esses parâmetros de produtividade têm caráter apenas ilustrativo, alertando-se que o **uso de indicadores deve ser visto com ressalvas, já que a avaliação da quantidade de resíduos de limpeza de logradouros deve ser pautada em dados reais**, de acordo com projeto básico próprio para esta finalidade.

DIMENSIONAMENTO DA QUANTIDADE DE RSD

Estimativa de Geração de Resíduos

O cálculo da quantidade de resíduos gerados por uma dada população pode ser considerado o primeiro grande desafio no dimensionamento dos sistemas de coleta e transporte de RSD, já que sua estimativa varia de acordo com diversos fatores, como: taxa de urbanização; renda *per capita*; estações do ano; desenvolvimento socioeconômico; educação; sazonalidades (férias, movimentos populacionais, trabalho) etc. Igualmente, a determinação do número e do tipo de caminhões da frota, o estabelecimento das frequências e turnos/horários e a definição da composição de equipes de coleta se fundamentam, em primeiro plano, no conhecimento da quantidade de resíduos domiciliares a ser coletada.

Faltam dados precisos sobre a quantidade de RSU e de RSD gerados diariamente no Brasil. Isto ocorre, em parte, devido à disposição irregular, coleta informal e deficiências no sistema público de coleta, impedindo que parte dos resíduos gerados seja coletada e contabilizada. Portanto, os dados existentes não comungam de confiabilidade, o que dificulta uma estimativa precisa sobre o assunto. Barros (2012) acrescenta que:

> "A enorme heterogeneidade da realidade recomenda prudência na mera aceitação de indicadores advindos de avaliações feitas sob condições desconhecidas ou muito particulares, cujas metodologias não foram explicitadas ou que dão margem a questionamentos. Estudos divulgados podem mostrar tendências e valores relativamente uniformes; ainda assim, cada caso precisa ser avaliado de forma isolada, dependendo dos objetivos a que se propõem tais estudos."

Assim, **é preciso ser cuidadoso quando se utilizam dados de geração de resíduos no Brasil**, particularmente na elaboração de projetos dos sistemas de gerenciamento de resíduos sólidos urbanos. Por isso, mesmo sabendo que existem limitações e que o cálculo pode variar de acordo com diversos fatores, **é indispensável que a metodologia utilizada na estimativa da quantidade de resíduos a ser coletada seja apresentada de forma detalhada no Projeto de Coleta de RSD**, com o objetivo de demonstrar as suas condicionantes.

Dito isso, são duas as formas usuais para dimensionar a quantidade de RSD a ser coletada num dado projeto: estimativa por série histórica e estimativa por parâmetros referenciais.

Estimativa por Série Histórica

O cálculo da quantidade de RSD por série histórica requer que o município possua um sistema de controle de pesagem dos veículos de coleta em balanças. Os equipamentos de pesagem devem ser aferidos pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), conforme legislação.

Para obter a média mensal, o ideal é que se utilize o período mínimo de um ano de pesagem, pois, desta forma, possíveis variações sazonais (Ex: férias escolares, turismo, eventos, clima etc.) seriam abarcadas pelo levantamento.

À medida que o sistema de controle de RSD coletados se aprimore em especificidade de informações e se estenda por períodos maiores, as estimativas subsequentes poderão ter maior indicação de confiança, possibilitando um aperfeiçoamento do dimensionamento e orçamentação de serviços de coleta e transporte de RSD pelos municípios, tais como: definição de setores e roteiros específicos, definição diferenciada das frequências, turnos/horários, frota e equipes. Quanto mais informações geradas de forma sistemática pelo gestor houver, menores serão as incompatibilidades do projeto a as eventuais discrepâncias nos quantitativos mensais. Inclusive aquelas relacionadas às variações sazonais ocorridas em cidades turísticas e eventos de grande porte.

[1] METROPOLITAN TORONTO WORKS DEPARTMENT. Solid Waste Management Division. [s.d.]. Your guide to waste reduction and recycling in metropolitan Toronto (*apud* VILHENA, [2018]).

A utilização com base em série histórica também possibilita uma melhora qualitativa e quantitativa de indicadores de desempenho, de produtividade, de consumo e de avaliação da eficiência e qualidade dos serviços prestados, além de possibilitar a implementação de políticas públicas visando à redução quantitativa da geração, com foco nas demandas socioambientais.

Cumpre destacar a necessidade de utilização de dados oficiais de população, sejam do próprio município, ou obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cabendo aplicar eventuais taxas de cobertura relacionadas ao serviço de coleta nas áreas urbanas e rurais.

Embora seja o método mais adequado para avaliar a quantidade real de RSD coletados, o uso da estimativa por série histórica está condicionado à qualidade dos dados registrados, sendo imperioso analisar as características dos resíduos sólidos presentes na série, para avaliar se não há majoração da quantidade pesada, causada pela medição equivocada ou intencional de resíduos diferentes daqueles que interessam ao projeto de RSD, como, por exemplo, a pesagem misturada com os demais resíduos oriundos da limpeza urbana.

Estimativa por parâmetros referenciais

O cálculo estimativo da quantidade de RSD deve ocorrer **apenas no caso de não haver série histórica, ou quando ela for inconsistente.**

Assim, na ausência de informações fidedignas sobre a real quantidade de RSD coletada, os parâmetros referenciais conhecidos e notórios representam um importante e aceitável limite para os acordos contratuais. Neste caso, o município deverá considerar uma taxa de geração *per capita* **publicada por fontes oficiais**, multiplicada pela população atendida pelo serviço de coleta.

Ressalta-se que nem sempre toda a população dos municípios é atendida pelos serviços de coleta e transporte de RSD. Existe um indicador específico que mede o percentual da população que é atendida pelo serviço. Todavia, esse indicador nem sempre está disponível. Desta forma, deve-se utilizar nos cálculos estimativos a população residente urbana, que leva em consideração a taxa de urbanização do município, disponibilizada pelo IBGE. Entende-se que tal taxa reflete melhor a realidade do serviço prestado, pois as populações rurais nem sempre são atendidas pelos serviços de coleta, a menos que isto esteja estabelecido no edital de licitação.

Assim, feitas as ressalvas, os dados populacionais devem ser obtidos utilizando-se a ferramenta "Cidades@"[2] do IBGE, por meio da qual é possível obter informações sobre todos os municípios do Brasil. E, ainda, aplica-se a taxa de urbanização correspondente, conforme dados do Censo Demográfico 2010 do IBGE[3], 2016), calculando-se assim a população urbana municipal.

O Governo Federal produz alguns dos dados sobre RSU e RSD mais utilizados por profissionais e pesquisadores, com grande destaque para o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), do Ministério das Cidades, e a Pesquisa Nacional de Saneamento (PNSB), realizada pelo IBGE.

Os SNIS e SINIR vêm se firmando como os mais importantes sistemas de informações sobre os setores de saneamento no Brasil, especialmente quanto ao manejo de resíduos sólidos urbanos. As análises são criadas a partir das informações fornecidas voluntariamente pelos órgãos municipais encarregados pelos serviços de água, esgotos e resíduos sólidos urbanos. Embora não seja compulsória, sem a prestação de informações ao SNIS o município não tem acesso a recursos federais destinados aos programas do Ministério das Cidades. O uso desses dados deve levar em conta o fato de as informações poderem ter erros por falta de capacitação técnica e de pessoal nos municípios.

Quanto à Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, deve-se salientar que, apesar de ser uma fonte confiável e oficial de informações, a PNSB não apresenta uma periodicidade regular, sendo que alguns dos índices da PNSB 2000 (IBGE, 2002) não foram objeto de atualização na PNSB 2008 (IBGE, 2010), que foi a última edição realizada. Portanto, mesmo com o peso de ser uma fonte de origem inquestionável, os dados da PNSB encontram-se bastante defasados e podem não refletir a realidade atual da geração de RSD.

Para o uso do TCE-RJ, é relevante destacar os dados contidos no Relatório Síntese do Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2013), em que existem diversas informações acerca da geração média de RSU por regiões administrativas e por arranjos e consórcios do estado do Rio de Janeiro.

Nos casos em que não há dados oficiais, ou esses não se aplicam às características geográficas e socioeconômicas do município, podem ser utilizadas outras fontes notórias e públicas, como trabalhos acadêmicos e de associações de classe ligadas ao tema. Nesta seara, destacam-se as estimativas de geração de RSU trazidas anualmente pelo "Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil". O Panorama é publicado anualmente desde 2003 pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), que é uma associação formada por empresas ligadas ao setor de limpeza urbana, voltada ao mercado de gestão de resíduos, em colaboração com os setores público e privado.

Além dos indicadores já citados, existem outras fontes para estimar a quantidade de RSD/RSU, dentre as quais os parâmetros de geração da Associação Brasileira de Limpeza Pública[4] e os índices da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB, 2017) e do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO; 2015).

Sobre as informações da ABLP, essas foram inseridas na pesquisa pela relevância histórica que possui a Associação. Entretanto, de forma análoga às ponderações feitas à PNSB, os dados da ABLP encontram-se bastante defasados e podem não refletir a realidade atual da geração de RSD.

Quanto aos dados da CETESB e da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, esses foram inseridos no estudo apenas como exemplo, pois o estado de São Paulo e a cidade do Rio de Janeiro têm características geográficas e socioeconômicas próprias, cujos indicadores dificilmente poderiam ser aplicados pelo TCE-RJ nos demais municípios do estado do Rio de Janeiro, esses sim, jurisdicionados a este Tribunal.

DIMENSIONAMENTO DA FROTA

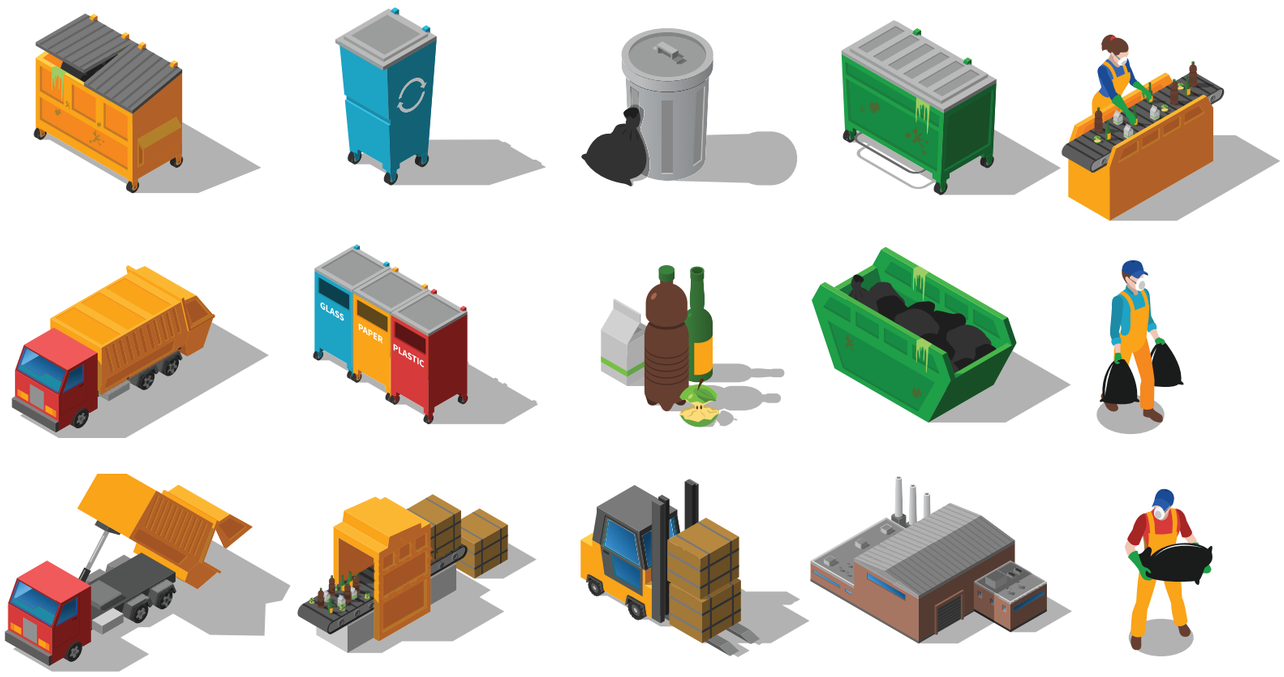
Além dos aspectos intrínsecos às características dos setores, roteiros, percursos e frequência de coleta, viagem e guarnição de coleta, o dimensionamento da frota de serviço deverá levar em conta a capacidade de carga dos veículos, podendo haver a combinação de veículos de diferentes capacidades operacionais (compactador, carroceria aberta, baú etc.), com vistas à otimização do número de veículos. O carregamento deverá ser maximizado até o limite de tempo de coleta para cada guarnição, cujo melhor arranjo é



[2]INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Cidades@. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br. Acesso em: [29] jan. [2017].

[3]IBGE. Sinopse do Censo Demográfico [2010]. Disponível em: http://www.censo[2010].ibge.gov.br/sinopse/index.php. Acesso em: [26] jan. [2016].

[4] I"Manual para Elaboração de Planilhas de Custos dos Serviços de Limpeza Urbana" (ABLP; [2002]).



aquele que conjuga simultaneamente a maximização do carregamento com o tempo de coleta.
Para a escolha do veículo é necessário considerar o limite legal de carga máxima por eixo estabelecido pelo fabricante, atendendo às disposições da Resolução nº 258/2007 do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN, 2007), visando à segurança viária e à vida útil dos pavimentos.
A literatura abrange diferentes métodos para o dimensionamento da frota. Entretanto, com base nos resultados da pesquisa de Pinheiro e Ferreira (2019), pode-se admitir que boa parte das metodologias apresentadas na bibliografia referenciada tem como base aquela descrita na publicação Lixo Municipal: Manual de Gerenciamento Integrado (VILHENA; 2018), elaborada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), em conjunto com o Compromisso Empresarial Para Reciclagem (Cempre).
A despeito do caráter geral de utilização da metodologia do IPT/Cempre, cumpre destacar que o Manual de Saneamento da Fundação Nacional de Saúde (BRASIL, 2018) descreve uma metodologia mais simples, para aplicação no dimensionamento da frota em cidades de até 100.000 habitantes. A fórmula descrita pela FUNASA também é indicada pelo IBRAOP, com a ressalva de que o Instituto propõe a sua aplicação no dimensionamento da frota em cidades de até 200.000 habitantes.
Barros (2012) alerta que a frota total não é o mero somatório das frotas calculadas para todos os setores, já que a coleta não se realiza em todos eles ao mesmo tempo, mas sim, é aquela que corresponde ao maior número de veículos que precisam operar num mesmo dia e horário. Uma vez determinado o número de roteiros por setor, deve-se considerar os turnos de trabalho e a frequência de coleta, determinados no projeto, para calcular a frota total necessária. Nos projetos em que existem muitos setores, com frequências e horários distintos, o IPT/Cempre sugere que seja elaborada uma tabela por turno ou horário de trabalho, indicando, para cada setor, a frota necessária por dia da semana.
Vários autores recomendam um acréscimo de 10% sobre o número necessário de veículos a título de reserva técnica, para reparos, manutenção e em casos de emergências. Entretanto, em projetos com frota pequena (< 10 veículos), geralmente não se justifica a inclusão de veículo dedicado à reserva. Nesses casos, a reserva técnica pode ser calculada em função da remuneração máxima de 10% do custo mensal total dos veículos, excluindo gastos com combustíveis, lubrificantes e pneus.

DIMENSIONAMENTO DAS EQUIPES DE COLETA DE RSD

As guarnições variam de acordo com o tipo de veículo, com as características geográficas do setor de coleta, com a quantidade de resíduos a ser coletada na rota etc.
O número de equipes de coleta deve ser dimensionado por turno de trabalho, de acordo com a respectiva frota utilizada no período diurno ou noturno. Havendo coleta aos domingos, poderá ser dimensionada uma equipe extra conforme a frota utilizada nesse dia.
A literatura pesquisada aponta que, para caminhões compactadores, há uma tendência de utilização de um motorista, mais três ou quatro coletores (garis). Já para os caminhões do tipo baú, são necessários mais um ou dois trabalhadores. Contudo, o número mínimo de coletores pode ser uma exigência sindical da localidade da contratação, cabendo ao projetista verificar essa informação no momento do projeto.
Cumpre destacar que não deve ser feito dimensionamento de equipes de coleta para a frota da reserva técnica. Ademais, alerta-se que cobrir faltas, férias, aviso prévio e demais substituições dos empregados habituais que executam o contrato já integram o percentual de encargos sociais e trabalhistas. Desta forma, o cálculo da reserva técnica de mão de obra não pode ser baseado na quantidade de trabalhadores alocados na execução do serviço de coleta e transporte de resíduos, mas sim, deve ser calcado no custo da mão de obra.
Por fim, após determinar o número de trabalhadores necessários à execução dos serviços, há que se calcular as devidas quantidades de equipamentos de proteção individual (EPIs) e uniformes, conforme a função desempenhada e, de acordo com a legislação trabalhista, normas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e as convenções coletivas de trabalho.

PARÂMETROS DE DESPESAS COM MANEJO DE RSU

A tentativa de criar indicadores sobre o assunto é importante sob o ponto de vista de acompanhar a relação da coleta de resíduos sólidos entre diferentes cidades, ao longo dos anos. Todavia, face às dificuldades de obtenção desses dados, o tema é pouco explorado por pesquisadores.
No Brasil, o IPT/Cempre indica que, no geral, os serviços de limpeza pública absorvem cerca de 5% a 15% do orçamento municipal, sendo que de 40% a 60% são destinados à coleta e ao transporte do lixo (VILHENA, 2018). Contudo, para o IBGE (2010), os gastos com os serviços de manejo dos resíduos sólidos podem atingir 20% dos gastos da municipalidade.
Além disso, a gestão de RSD/RSU representa elemento de despesa contínua, com percentual elevado sobre a despesa corrente total dos municípios, com média de 4,1% em 2017 (BRASIL; 2019).
Tais gastos variam de acordo com as características geográficas do município, mas também dependem do nível e qualidade do serviço ofertado pela municipalidade: coleta e transporte de resíduos volumosos, coleta seletiva, coleta de entulhos de pequenos geradores, frequência, cobertura da coleta etc. Todos esses aspectos se manifestam na elaboração do projeto básico e do orçamento estimativo desses serviços, bem como na fiscalização da execução contratual desses objetos, **havendo muita dificuldade em se obter custos unitários dos serviços de limpeza urbana, principalmente no que tange à coleta e transporte de resíduos sólidos.**
Os indicadores de custos mais comuns ligados às despesas com serviços de coleta e transporte de RSU são expressos em valor por tonelada coletada/disposta (R$/t). E, novamente, SNIS, SINIR e Abrelpe são as principais fontes de informações disponíveis sobre o tema no Brasil, conforme apresentado a seguir.

SNIS/SINIR

O SINIR oferece um sistema de consulta de indicadores sobre RSU no Brasil[5], que compila e resume informações disponibilizadas pelo SNIS. No sistema é possível pesquisar diversas informações sobre o manejo de RSD e RSU das cidades brasileiras participantes, como a quantidade coletada de RSD/RSU, taxa de cobertura da coleta, custo unitário médio do serviço de limpeza etc.

[5] Painel Gestão de Resíduos Sólidos. Disponível em: https://sinir.gov.br/. Acesso em: 04 jan. 2020.

ABRELPE

Dentre os dados trazidos pelo "Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil", estão informações acerca dos recursos aplicados na coleta de RSU (Tabela 1) e nos demais serviços de limpeza urbana, incluídas as despesas com disposição final dos RSU e com serviços de varrição, capina, limpeza e manutenção de parques e jardins, limpeza de córregos etc. (Tabela 2):

Tabela 1 - Recursos aplicados na coleta de RSU, por região do Brasil em 2017 e 2018

REGIÃO	2017		2018	
	TOTAL (R$ MILHÕES/ANO)	*PER CAPITA* (R$/MÊS)	TOTAL (R$ MILHÕES/ANO)	*PER CAPITA* (R$/MÊS)
NORTE	697	3,24	707	3,24
NORDESTE	2.163	3,15	2.139	3,14
CENTRO-OESTE	597	3,13	604	3,13
SUDESTE	5.343	5,12	5.263	5,00
SUL	1.345	3,78	1.318	3,69
BRASIL	10.145	4,07	10.031	4,01

Fonte: Adaptado de ABRELPE, 2019.

Tabela 2 - Recursos aplicados nos demais serviços de limpeza urbana

REGIÃO	2017		2018	
	TOTAL (R$ MILHÕES/ANO)	*PER CAPITA* (R$/MÊS)	TOTAL (R$ MILHÕES/ANO)	*PER CAPITA* (R$/MÊS)
NORTE	1.062	4,93	1.073	4,92
NORDESTE	3.788	5,51	3.664	5,38
CENTRO-OESTE	622	3,26	635	3,29
SUDESTE	8.668	8,31	8.452	8,03
SUL	1.571	4,42	1.546	4,33
BRASIL	15.711	6,30	15.370	6,14

Fonte: Adaptado de ABRELPE, 2019.

Sem perder de vista que os parâmetros fornecidos pelo SNIS/SINIR e Abrelpe constituem uma importante fonte de informação, deve-se ter em mente que a generalização de indicadores é perigosa, visto que há grande variabilidade de elementos que influenciam no dimensionamento e execução dos serviços, com impactos diretos nos seus custos. A determinação dos custos reais dos serviços deve, sempre que possível, ser baseada nas peculiaridades de cada cidade ou região, conforme será demonstrado a seguir.

CUSTOS DO SERVIÇO DE COLETA E TRANSPORTE DE RSD

De forma geral, os custos dos serviços de coleta e transporte de RSD/RSU podem ser divididos em custos fixos (são gastos que independem da quantidade coletada, como a depreciação de veículos e equipamentos) e custos variáveis (gastos que variam em função da quantidade coletada e da rodagem, como combustíveis e lubrificantes).

Os custos dos serviços de limpeza urbana são, basicamente, calcados nos gastos em: (i) operação e manutenção dos veículos e equipamentos de coleta e transporte (Exemplo: combustível, pneus, lubrificantes, licenciamento e IPVA, seguros, depreciação etc.); (ii) mão de obra de operação e administração (salários, leis sociais e benefícios); (iii) uniformes e equipamentos de segurança individuais (EPI).

Ressalta-se que, caso os veículos e/ou equipamentos não venham a ter dedicação exclusiva ao serviço a eles associado, deverá ser levado em consideração um fator de redução proporcional ao tempo de utilização.

Quando a execução é feita diretamente pelo poder público, devem ser incluídos nos gastos as despesas com a administração, tais como: aluguel de sede, contas de telefonia, de energia, água e esgoto, material para escritório e almoxarifado etc.

No caso de execução indireta, acrescentam-se os Benefícios e Despesas Indiretas - BDI. De forma geral, o BDI é composto pelas seguintes parcelas: administração central; lucro; despesas financeiras; seguros, riscos e garantias; e impostos. O BDI (%) deve ser detalhado no projeto básico, assim como nas propostas dos licitantes, conforme ditado pelo art. 6º, inciso IX, alínea f e Art. 7º, § 2º, inciso II da Lei nº 8.666/93.

Existem diferentes formas para o cálculo do BDI, com grande destaque para o trabalho desenvolvido pelo corpo técnico do Tribunal de Contas da União (TCU)[6], com o objetivo de definir faixas aceitáveis para valores de taxas de BDI específicas para cada tipo de obra pública. Assim, na ausência de formulações de BDI específicas para aplicação em serviços de limpeza pública urbana, a equação adotada pelo TCU tem um condão didático-normativo.

Já a inclusão de Administração Local na planilha orçamentária de serviços de limpeza urbana deve ser calcada na razoabilidade da sua aplicação, e só deve ser considerada quando for composta por itens caracterizados como inerentes ao exercício de atribuições, de forma específica e exclusiva. Ou seja, devem se relacionar ao contrato de prestação do serviço. Para tanto, os itens de Administração Local devem estar minuciosamente detalhados no projeto básico, e estar perfeitamente identificados e quantificados na planilha orçamentária, de forma segregada de outros custos administrativos que sejam rateados entre diversos contratos, e que só poderiam constar nas parcelas da Administração Central que compõem o BDI.



[6] ACÓRDÃO Nº 2622/2013 – TCU – Plenário

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto de coleta e transporte de RSD/RSU é dinâmico, devendo ser acompanhado periodicamente, com vistas a apurar possíveis variações na geração de resíduos em cada setor, alterações nas condições de tráfego e do pavimento, intervenções urbanísticas etc., para modificações nos roteiros originais ou, até mesmo, nos setores de coleta.

Muitos dos dados trazidos pelas fontes reconhecidas ainda são de natureza empírica ou, ainda, autodeclaratórias. Conforme descrito por Pinheiro e Ferreira (2019):

> [...] Faltam dados básicos nos municípios, como a quantidade real coletada, população urbana, população atendida pela coleta regular de resíduos sólidos etc.
> Outro entrave é a ausência de sistemas de custos próprios para limpeza urbana, fazendo com que não haja preços unitários disponíveis para insumos básicos que compõem os orçamentos dos serviços de coleta e transporte de RSU [...].

Neste aspecto, a pesquisa contribui com a compilação de informações acerca da matéria, trazendo diversos parâmetros, índices e indicadores aplicáveis ao dimensionamento dos serviços de coleta e transporte de RSD, e a devida apropriação de custos com vistas à contratação desses serviços.

Entretanto, destaca-se que existe uma grande variabilidade de elementos que influenciam no dimensionamento e execução dos serviços, bem como nos respectivos custos associados. Desta forma, **o uso de índices, parâmetros e indicadores deve ser feito com cautela, analisando-se a origem, a relevância e a confiabilidade dos dados, e sua compatibilidade de aplicação no caso concreto, considerando a atualização dos dados.**

Assim, resta claro que **a determinação dos custos reais dos serviços de limpeza urbana deve ser baseada nas características técnicas e geográficas de cada município, e que o uso de índices seja feito somente em casos isolados, até que os dados reais sejam coletados e catalogados para uso futuro.**

Ainda que as publicações recentes do Ibraop sobre o tema tenham trazido um alento com condão normativo aos trabalhos de auditoria nesta seara, de forma geral, a bibliografia sobre o assunto ainda é deveras escassa, repetitiva e desatualizada.

Alguns Tribunais de Contas já possuem normativos sobre o assunto. É mister que o TCE-RJ faça uso das informações trazidas pela pesquisa, visando aproximar e consolidar conceitos, principalmente quanto aos índices, indicadores e parâmetros que melhor se adéquam ao uso no universo de controle de seus jurisdicionados, além de discutir a criação de um instrumento normativo para a análise da economicidade de editais e contratações envolvendo objetos de limpeza urbana.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LIMPEZA PÚBLICA. **Manual de elaboração de planilhas de custo dos serviços de limpeza pública**. São Paulo: ABLP, 2002.

BARROS, RAFAEL T. V. **Elementos de gestão de resíduos sólidos**. Belo Horizonte: Ed. Tessitura, 2012.

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, DF: Presidência da República, Portal da Legislação, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de Saneamento**. 5. ed. rev. Brasília: FUNASA, 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)**: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, 2018. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento, 2019. 247 p. il. -. Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/rs/2018/Diagnostico_RS2018.pdf. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2622/2013 - Plenário**. Administrativo. Conclusão dos estudos desenvolvidos pelo grupo de trabalho interdisciplinar constituído por determinação do Acórdão n. 2.369/2011 – Plenário. Adoção de valores referenciais de taxas de benefício e despesas indiretas – BDI para diferentes tipos de obras e serviços de engenharia e para itens específicos para a aquisição de produtos. Revisão dos parâmetros que vêm sendo utilizados pelo Tribunal de Contas da União por meio dos Acórdãos nº. 325/2007 e 2.369/2011, ambos do Plenário. Relator: Marcos Bemquerer Costa, 25 de setembro de 2013. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1286063%22. Acesso em: 26 abr. 2021.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos 2016**. São Paulo: CETESB, 2017. 122 p. il. (Série Relatórios, 2016)

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (Brasil). Resolução nº 258, de 30 de novembro de 2007. Regulamenta os artigos 231, X e 323 do Código Trânsito Brasileiro, fixa metodologia de aferição de peso de veículos, estabelece percentuais de tolerância e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: ano 144, n. 237, Brasília, DF, 30 nov. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica IBR 007/2018**: Projeto de Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos. Florianópolis, SC: IBRAOP, 2019a. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2018/11/OT-007-2018-PROJETO-RSU.pdf. Acesso em: 26 jan. 2020.

_____. Procedimentos Para Resíduos Sólidos Urbanos – RSU. **PROC-IBR-RSU 012/2018:** Análise do Dimensionamento do Serviço de Varrição Manual.. Florianópolis, SC: IBRAOP, IRB, 2019b. Disponível em: http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2018/procedimentos/PROC-IBR-RSU%20012-2018.pdf. Acesso em: 26 jan. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2002.

_____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2010.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, IBGE, 2011. Disponível em: http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php. Acesso em: 31 jan. 2016.

MARSHALL, R. E., FARAHBAKHSH, K. Systems approaches to integrated solid waste management in developing countries. **Waste Management**, v. 33, n. 4, p. 988-1003, apr. 2013.. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.wasman.2012.12.023. Acesso em: 21 nov. 2020.

MONTEIRO, José H. P.; ZVEIBIL, V. Z. et. al. (Coord.). **Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. 200 p.

PINHEIRO, I. S.; FERREIRA, J. A. Metodologias de auditorias e análises de contratações dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos: um estudo comparativo. **Síntese**: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 84-103, jan./jun. 2019.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado do Rio de Janeiro**: Relatório Síntese, 2013. Rio de Janeiro: Pacto Pelo Saneamento, Inea, Secretaria do Meio Ambiente, 2013. 139 p. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80058/PERS/RJ%20PERS_2013ago.pdf. Acesso em: 26 jan. 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura da Cidade. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade do Rio de Janeiro (Base de Dados–Dez/2014)**. Rio de Janeiro: SMAC/SECONSERVA/COMLURB, dez. 2015. 71 f. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3372233/4160602/PMGIRS_Versao_final_publicacao_DO_dezembro2015_19_ABR_2016_sem_cabecalho1.pdf. Acesso em: 29 out. 2016.

RODRIGUES, W.; MAGALHAES FILHO, L. N. L.; PEREIRA, R. S. Análise dos determinantes dos custos de resíduos sólidos urbanos nas capitais estaduais brasileiras. **URBE**: Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 130-141, abr. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692016000100130&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 22 jul. 2017.

VILHENA, A. (Coord.). **Lixo Municipal**: manual de gerenciamento integrado. 4. ed. São Paulo: CEMPRE, 2018. 316 p.

SUBMISSÃO DE ARTIGOS PARA A REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O Conselho Editorial da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições, convoca, semestralmente, membros da comunidade acadêmica e pesquisadores para participação da seleção e publicação de artigos.

Os artigos deverão ser inéditos e devem ser enviados para pesquisas_ecg@tcerj.tc.br.

Para tanto, os autores devem verificar a conformidade da submissão em relação a todas as normas de publicação divulgadas no portal da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, em https://www.tcerj.tc.br/web/ecg/revista-do-tce-rj/normas-para-publicacao.


ecg
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ


TCERJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO