Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Tribunal de Contas Estado do Rio de Janeiro 130 ANOS

REVISTA DO TCE-RJ

VOLUME 3 | NÚMERO 2
JUL - DEZ 2022



ENTREVISTA

Conselheiro Felipe Puccioni

'*Accountability* é um conceito totalmente relacionado à democracia e depende em grande medida de efetivos controles sobre os que detêm o poder.'

NESTA EDIÇÃO

NLCC | COMBATE À CORRUPÇÃO | EFEITO *FLYPAPER* | LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA | REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA | INTELIGÊNCIA ANALÍTICA | SANEAMENTO

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
Domingos Inácio Brazão
Marianna Montebello Willeman
Rodrigo Melo do Nascimento
Márcio Henrique Cruz Pacheco

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
Marcelo Langeli Ceranto

Subsecretário de Tecnologia da Informação
Lucio Camilo Oliva Pereira

Diretor-Geral de Relações Institucionais e Comunicação
Carlos Cinelli

Diretor-Geral de Segurança Institucional
André Luiz Silveira

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
v. 3, n.2, jul./dez. 2022

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:
Rodrigo M. do Nascimento
Marianna Montebello Willeman
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren
Karen Estefan Dutra
Felipe Galvão Puccioni

Supervisão Acadêmica: Patricia Prado Faria

Conselho Científico:
Alberto de Fontes Carvalho Neto (Universidade Federal do Rio de Janeiro); Álvaro Guilherme Miranda (Universidade Federal do Rio de Janeiro); Diana Vaz de Lima (Universidade de São Paulo); Eduardo dos Santos Guimarães (Fundação Getúlio Vargas-RJ); Flavio de Amaral Garcia (Universidade de Coimbra); Fernanda Sauerbronn (Fundação Getúlio Vargas-RJ); Jean Marcel de Faria Novo (Universidade Federal do Rio de Janeiro); Lia Ciomar Macedo de Faria (Universidade de Lisboa); Marizaura Camões (Universidade de Brasília); Sandro Trescano Bergue (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); Sergio Lino da Silva Carvalho (Fundação Getúlio Vargas).

Edição: Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação - DRC / Projeto gráfico: Inês Blanchart / Diagramação: Andressa Gomes e Inês Blanchart / Fotografias: Banco de imagens da Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação - DRC / Arte e editoração: Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação - DRC / Coordenação: Patricia Prado Faria / 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

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. 3, n. 2 (2022)- . - 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 Bibliotecária Ilvana Sousa do Amaral (CRB-7/4840)
da Biblioteca da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ - ECG/TCE-RJ



ecg
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

MISSÃO
Promover ensino e pesquisa na área de gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento, visando à melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.

VISÃO
Ser escola referência nacional na área de administração pública e controle governamental até 2024, visando ao aprimoramento da gestão pública, à ampliação da transparência e ao controle social.

Conheça o nosso

Guia de Participação Social & Cidadania



Escaneie o QR
Code para acessar:

SUMÁRIO

6 **EDITORIAL**
Conselheiro-Presidente Rodrigo Melo do Nascimento
(Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ)

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

14 **ENTREVISTA**
Conselheiro Felipe Puccioni
(Membro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro - TCMRJ)

18 **INFORMATIVO**
Encontro em São Paulo discutiu experiências e tendências de fiscalização de concessões e privatizações

22 **Nota técnica assinada no Rio de Janeiro estabelece diretrizes para a Fiscalização de Projetos de Desestatizações**

24 **TCE EM FOCO**
Matérias relacionadas com o TCE-RJ

ARTIGOS

28 **OS DIREITOS PATRIMONIAIS DISPONÍVEIS COMO PRESSUPOSTO DE APLICAÇÃO DA CONSENSUALIDADE NA NLCC**
Autoras: Marianna Montebello Willeman e Sara Jane Leite de Farias

42 **O COMPARTILHAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES PROTEGIDOS POR SIGILO FISCAL COM OS TRIBUNAIS DE CONTAS: uma estratégia para fortalecer a cultura de combate à corrupção no Brasil**
Autor: Igor Pereira Oliveira

52 **A CONTRIBUIÇÃO DO EFEITO *FLYPAPER* AO PAPEL DO CONTROLE EXTERNO**
Autores: Lucas Oliveira Gomes Ferreira e André Luis Marques Serrano

64 **A NOVA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E SEUS EFEITOS EM MINAS GERAIS: o *case* Minas Livre para Crescer**
Autores: Douglas Augusto Oliveira Cabido e Frederico Amaral e Silva

74 **PROVISÕES MATEMÁTICAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS: um estudo descritivo da qualidade da informação contábil**
Autores: André Luiz Lemos Andrade Gouveia, Douglas Apolônio Marques de Melo, Fábio Porcher Alves, Filipi Assunção Oliveira, Hanielle Guedes Rodrigues, Lorena Oliveira de Sousa e Maria Júlia Ferreira e Silva

86 **INTELIGÊNCIA ANALÍTICA DE CONTROLE EXTERNO: tratamento de dados e avanços no combate à fraude e corrupção**
Autores: Cirleia Carla Sarmento Santos Soares e Bruno Botelho Piana

100 **A NECESSIDADE DO SANEAMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
Autor: Adacto Benedicto Ottoni

EDITORIAL

Ao assumir o honroso cargo de Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) para o biênio 2021-2022, fiquei profundamente imbuído das responsabilidades e desafios a que as novas atribuições remetiam. Seria necessário que esforço, discernimento e dedicação impulsionassem nossas ações.

Com o objetivo de definir uma trilha estratégica voltada para a construção de um presente exitoso e um futuro promissor, compartilhei com o Corpo Deliberativo e servidores do Tribunal as Diretrizes da Gestão que nortearam o biênio 2021-2022. O apoio de todos foi importante e a integração aos fundamentos da proposta se consolidou.

Houve uma ampla compreensão de que se faziam necessárias mudanças estratégicas e operacionais que tornassem mais efetivas a presença e a contribuição do TCE-RJ no processo de aprimoramento das governanças estadual e municipais. Cabe aos Tribunais de Contas, constitucionalmente, o controle da aplicação dos recursos públicos, e o fortalecimento desse foco é essencial.

O TCE-RJ ampliou seus esforços no desempenho de sua atividade precípua de controle externo da Administração Pública, não apenas para promover o aperfeiçoamento da gestão pública, a amplificação da transparência e o fomento ao controle social, mas também para dialogar com a sociedade, levando-a à convicção de que os Tribunais de Contas são prestadores de serviços públicos imprescindíveis ao desenvolvimento do País.

Assente nesse entendimento, concebemos as Diretrizes da Gestão para o biênio 2021-2022 em quatro pressupostos básicos: ênfase na fiscalização, por meio de Auditorias Governamentais, organizadas por políticas públicas, com prioridade no Controle Externo da Regulação (concessões e parcerias público-privadas); aumento da efetividade das decisões condenatórias em débitos e multas; ampliação do diálogo com a sociedade e demais instituições; e valorização do servidor, a quem consideramos o mais relevante ativo da instituição.

Para nossa satisfação, a Subsecretaria de Planejamento vem publicando regularmente Relatórios de Atividades realizadas pelo TCE-RJ, documentos necessariamente encaminhados à ALERJ. Soma-se a isso a avaliação positiva do cumprimento das diretrizes governamentais definidas, com o objetivo de controlar a legalidade, a legitimidade e a adequação dos sistemas de controle interno; de tornar efetivas as medidas gerenciais implementadas, visando à melhoria da gestão; de impulsionar a atuação da Ouvidoria, da Corregedoria-Geral, da Auditoria Interna, da Escola de



RODRIGO MELO DO NASCIMENTO

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

Contas e Gestão, das Secretarias e Subsecretarias; assim como de promover a ampliação e consolidação de Parcerias Estratégicas, tonificando a atuação integrada com a sociedade e demais órgãos de controle.

Registro que, em junho de 2021, demos início ao processo de modernização do TCE-RJ, com a reestruturação da Secretaria-Geral de Controle Externo, em que se deslocou o foco da análise da despesa pública, de forma individualizada, para a avaliação de políticas públicas, em um contexto mais abrangente, sem, contudo, descurar de nossas competências constitucionais.

Nesse sentido, as unidades de auditoria foram organizadas com definição de suas atribuições, dando ensejo à Subsecretaria de Controle de Infraestrutura e Desestatização, atuando em Coordenadorias – CAD-Desestatização, CAD-Obras, CAD-Mobilidade, CAD-Saneamento – concentradas no controle e fiscalização das ações governamentais e políticas públicas de infraestrutura, incluindo as parcerias com a iniciativa privada.

O TCE-RJ vem empreendendo esforços para conferir maior segurança jurídica às suas decisões, mormente no que diz respeito às análises das contas de governo para fins de emissão de pareceres prévios. Neste sentido, a criação da Coordenadoria de Auditoria Financeira foi acompanhada de diversas medidas de qualificação de servidores, por meio de cursos, um em parceria com o TCU e outro em parceria com o TCE-MG. No que diz respeito à fiscalização de concessões e PPPs, vale destacar que 90% dos servidores da Coordenadoria de Auditoria em Desestatização possuem certificação internacional nessa temática, o que contribui para que as atividades de competência do setor sejam realizadas com maior tecnicidade, competência e qualidade. Acrescente-se que teve início o programa de certificação internacional em auditoria interna com a participação de 35 (trinta e cinco) servidores de diversas Unidades de Auditoria da SGE. A capacitação está sendo conduzida pelo Institute of Internal Auditors (IIA Brasil) e sua primeira etapa foi concluída no mês de outubro de 2022 com o treinamento para o Certified Internal Auditor – nível 1 (CIA I).

Têm se revelado cada vez mais importantes e necessárias a ampliação e a consolidação de parcerias com outros Tribunais, Universidades e instituições congêneres, com vistas ao compartilhamento de experiências, conhecimentos e cooperação técnica. Muito por isso, além da competência e comprometimento de nossos servidores, são marcantes o dinamismo e o processo evolutivo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Muitos Encontros, Seminários, Palestras, Cursos, Encontros com o Autor vêm se realizando com apoio técnico e pedagógico de nossa Escola de Contas e Gestão e a participação de representantes do Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunais de Contas estaduais e municipais, Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), entre muitos outros, com incentivo e apoio do Instituto Rui Barbosa (IRB), por meio de seu Presidente, Conselheiro Edilberto Pontes, e da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), por meio de seu Presidente, Conselheiro Cezar Miola.

Como a quantidade de eventos realizados é expressiva, podemos nos reportar a alguns, a título de exemplo, embora todos tenham a mesma relevância para projetar o TCE-RJ como instituição reconhecida pelos bons resultados obtidos no desempenho de sua missão, otimizando formas e meios de fiscalização, no intuito de induzir melhorias na gestão pública. Sobressaem, para o êxito dessa configuração, a permanente implementação de ferramentas tecnológicas e a adesão dos servidores a atividades de capacitação que lhes são oferecidas, para aquisição de conhecimentos especializados conforme a área em que atuem.

Assim, registramos a realização do "X Fórum Nacional de Bibliotecários e Arquivistas dos Tribunais de Contas – BIBLIOCONTAS"; do "Seminário Controle Externo da Política de Segurança Pública"; do "III Seminário de Regime Próprio de Previdência Social do TCE-RJ"; do "Curso Introdução à Auditoria de Obras Públicas"; do "Seminário Controle Externo de Infraestrutura"; do "Encontro online O Desafio do Controle Externo em face do Novo Marco-Lógico para o Sistema Público de Planejamento e Orçamento"; do "Projeto-Piloto que mede Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública"; do "Debate sobre a Lei da Liberdade Econômica - Lei nº 13.874/2019"; do "II Encontro Técnico Nacional de Controle Externo da Receita", promovido pela SGE, IRB, ATRICON, em parceria com a ECG, com o objetivo de disseminar e incentivar trabalhos de controle externo da receita que vêm sendo realizados pelos Tribunais de Contas do País (estaduais, municipais e TCU).

Ainda no âmbito nacional, participamos, junto com outros quarenta e cinco Conselheiros, do "II Encontro de Estudos Avançados do Instituto Rui Barbosa", realizado no Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União (TCU), que tem por objetivo discutir os grandes desafios nacionais contemporâneos sobre temas relevantes que vão além do controle externo stricto sensu. Em novembro, realizou-se o "VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas (VIII ENTC)", com o tema "Os Tribunais de Contas como indutores da boa gestão e guardiões da democracia". O ENTC é uma iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), em parceria com o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) e o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC).

Cumpre pontuar que, logo que assumi a Presidência do TCE-RJ, o Conselheiro Edilberto Pontes, Presidente do Instituto Rui Barbosa, me distinguiu com o convite para exercer a Presidência do Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações do IRB, função a que tenho me dedicado com entusiasmo. O Comitê tem por objetivo estudar e pesquisar métodos e procedimentos de controle externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das atividades na área de concessões, parcerias público-privadas e privatizações. Com esse fito, realizamos reuniões com os membros da Comissão, tendo como pautas a análise do levantamento sobre a estrutura direcionada ao controle desse tema nas Cortes de Contas brasileiras, o monitoramento de ações voltadas para o controle de PPPs e concessões, a elaboração de uma Nota Técnica sobre

EDITORIAL

a matéria e o acompanhamento do Grupo de Trabalho encarregado de organizar o 4º Encontro Nacional de Fiscalização de Concessões e PPPs pelos Tribunais de Contas. O Encontro, promovido pelo Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações do IRB, com apoio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), mostrou-se extremamente bem-sucedido em seu objetivo de ampliar o conhecimento da doutrina e da jurisprudência dos Tribunais nessa área. A intensa programação se desenvolveu por meio de onze painéis e a presença de quarenta especialistas que compartilharam experiências e boas práticas, permitindo o estreitamento da relação entre os técnicos das Cortes de Contas.

Em outubro, o Instituto Rui Barbosa (IRB), por meio de seu Comitê Técnico de Meio Ambiente e Sustentabilidade e com apoio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), promoveu o Seminário "A Nova Lei do Saneamento Básico e o Controle Externo", com o objetivo de incentivar o debate sobre como as instituições fiscalizadoras devem atuar sob a nova legislação. Na ocasião, foi firmado um Memorando de Entendimento entre o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), visando à cooperação técnica entre as duas instituições nas áreas de educação, cultura, ciência e tecnologia. O evento, que teve como grande homenageado o Senador e Deputado Constituinte Bernardo Cabral, contou com a prestigiosa participação do ex-Ministro da Defesa e da Segurança Pública Raul Jungmann, do Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Benjamin Zymler, do Presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB), Conselheiro Edilberto Pontes, do Presidente do Comitê Técnico de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Instituto Rui Barbosa (IRB), Conselheiro Júlio Pinheiro, do Diretor da Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) Raphael Callou, do Conselheiro do TCE-RJ Márcio Pacheco, entre outras autoridades.

Na abertura do evento, fiz questão de frisar a relevância do estudo sobre o novo Marco Legal do Saneamento, sobretudo quando associado às responsabilidades dos órgãos de controle, que colaboram para garantir a transparência da utilização dos recursos destinados a melhorar as condições de vida de parte significativa da população que ainda não conta com coleta e tratamento de esgoto. O ex-Ministro Raul Jungmann destacou a ligação entre o saneamento básico e a questão climática, enquanto o Ministro do TCU Benjamin Zymler chamou a atenção para a realidade do saneamento básico no Brasil, sublinhando a necessidade do marco regulatório e do fomento à prestação regionalizada do serviço.

No plano internacional, onde o TCE-RJ já vem conquistando protagonismo, de 11 a 15 de julho de 2022, a convite do então Controlador-Geral da Colômbia, Felipe Córdoba Larrate, uma comitiva do TCE-RJ visitou três importantes entidades fiscalizadoras daquele País: a Controladoria-Geral da República, equivalente ao Tribunal de Contas da União brasileiro, a Auditoria-Geral da República e a Controladoria de Bogotá. O objetivo principal da visita foi estabelecer intercâmbio de ideias e experiências entre os servidores das instituições, tendo causado especial impressão a apresentação dos integrantes da Diretoria de Informação, Análise e Reação Imediata (DIARI), que vem sendo bastante efetiva no combate à corrupção em áreas como saúde, segurança pública, gestão pública e concessões. Foi oferecido, em cada órgão, apoio em questões de interesse do TCE-RJ, para possíveis ações de capacitação de servidores.

Cabe consignar também a boa notícia de que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro foi reintegrado, por unanimidade de seus membros, à Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras (OLACEFS), durante a XXXI Assembleia Geral Ordinária da entidade, realizada entre os dias 20 e 24 de setembro de 2022, na cidade de Oaxaca de Juárez, no México.

Ainda no mês de setembro, o TCE-RJ participou do Seminário Ibero-Americano de Direito e Controlo nas dependências da Faculdade de Direito de Lisboa, com o apoio do Tribunal de Contas de Portugal, tendo como tema "O estado democrático de direito e o uso da tecnologia da informação". Na ocasião, foram apresentadas a estrutura do TCE-RJ, as Diretrizes da Gestão para o Biênio 2021-2022 relativas à tecnologia e a palestra "A experiência do TCE-RJ no uso da tecnologia da informação", que redundou no aumento da efetividade e da atuação do TCE-RJ, como o novo sistema de processo eletrônico, a prestação de contas automatizada e o painel de concessões e PPPs.

Em novembro, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e a Controladoria-Geral da República da Colômbia assinaram um Convênio de Cooperação Interinstitucional. O Convênio, selado entre instituições que são membros da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), reforça os laços de cooperação e amizade existentes entre os seus países e organizações. Durante a assinatura do documento no Salão Nobre do TCE-RJ, expressei ao Controlador-Geral colombiano, Carlos Hernán Rodriguez Becerra, meus cumprimentos pela proficiência do órgão que dirige, que recentemente tive a oportunidade de visitar, o que me dá a certeza de que essa cooperação bilateral trará bons frutos para ambas as instituições.

Ainda no mês de novembro, recepcionamos o Controlador-Geral do Chile, Jorge Bermúdez, acompanhado de integrantes da entidade fiscalizadora chilena equivalente, no Brasil, ao Tribunal de Contas da União (TCU). A comitiva conheceu as dependências e a estrutura do TCE-RJ. No Encontro, de caráter institucional, abordamos a reintegração do TCE-RJ à Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), ocorrida com apoio do Controlador chileno, que compõe a Secretaria-Executiva da Organização.

Para reiterar a valorização dos servidores do TCE-RJ, uma das diretrizes de minha gestão que mais me traz o sentimento de realização e satisfação, criamos, em comemoração ao Dia do Servidor Público, a Medalha Serviços Meritórios. Em um primeiro estágio, foram condecorados 149 servidores com pelo menos 10 ou 20 anos de bons serviços prestados a esta Corte de Contas.

Transmito aos autores dos artigos que compõem esta edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro meu agradecimento pela opção de gravar em nossas páginas seus estudos, pesquisas, reflexões e propostas, no intuito de contribuir para a melhoria da gestão pública.

O mosaico de trabalhos de excelência apresentados propicia ao leitor a oportunidade de incorporação de novas aprendizagens e experiências: da lavra da Conselheira do TCE-RJ Marianna Montebello Willeman e Sara Jane Leite de Farias, "Os direitos patrimoniais disponíveis como pressuposto de aplicação da consensualidade na NLCC"; de Igor Pereira Oliveira, "O compartilhamento de dados e informações protegidos por sigilo fiscal com os Tribunais de Contas: uma estratégia para fortalecer a cultura de combate à corrupção no Brasil"; de Lucas Oliveira Gomes Ferreira e André Luís Marques Serrano, "A contribuição do efeito flypaper ao papel do controle externo"; de Douglas Augusto Oliveira Cabido e Frederico Amaral e Silva, "A nova Lei de Liberdade Econômica e seus efeitos em Minas Gerais: o case do Minas Livre para Crescer"; de André Luiz Lemos Andrade Gouveia, Douglas Apolônio Marques de Melo, Fábio Porcher Alves, Filipi Assunção Oliveira, Hanielle Guedes Rodrigues, Lorena Oliveira de Sousa e Maria Júlia Ferreira e Silva, "Provisões matemáticas dos regimes próprios de previdência dos municípios do Estado de Minas Gerais: um estudo descritivo da qualidade da informação contábil"; de Cirleia Carla Sarmento Santos Soares e Bruno Botelho Piana, "Inteligência analítica de controle externo: tratamento de dados e avanços no combate à fraude e à corrupção"; e de Adacto Benedicto Ottoni, " A necessidade do saneamento sustentável e integrado para o Estado do Rio de Janeiro".

Aos trabalhos expostos se soma a entrevista com o Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro Felipe Galvão Puccioni, cuja carreira estudiosa e produtiva, indutora de suas decisões naquela Corte de Contas, dignifica o serviço público. Na seção "Informativo", são relatados eventos relacionados à atuação do Comitê Técnico de Concessões Público-Privadas e Privatizações do IRB. A seção também destaca a edição de uma Nota Técnica resultado do trabalho do Comitê Técnico de Concessões, PPP's e Privatizações dos Tribunais de Contas do Instituto Rui Barbosa (IRB). A seção TCE em Foco abre espaço para menção a eventos, diretrizes, projetos, parcerias, entre outros, ressaltando a gama de atividades em que o Tribunal se insere, no intuito de ampliar, cada vez mais, sua contribuição para o aprimoramento da gestão pública.

Lembro que todos os envolvidos na publicação da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, doando generosamente seus esforços e compartilhando seus conhecimentos, estão inscritos na longa trajetória do TCE-RJ de bons serviços prestados à sociedade. Instituído pelo então Presidente do Estado do Rio de Janeiro, José Thomaz da Porciúncula, em 3 de novembro de 1892, o TCE-RJ teve sua gênese há 130 anos. A idade longeva significa experiência adquirida, tradição a ser preservada e compromisso de estar sempre se renovando.

Boa leitura!

Acompanhe as redes sociais do **TCE-RJ**

Siga. Curta. Compartilhe.

@TCEriodejaneiro

TribunaldeContasdoEstadodoRiodeJaneiro

@TCEriodejaneiro

@TCEriodejaneiro

APRESENTAÇÃO

Ao trazer a lume esta nova edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, referente ao segundo semestre de 2022, publicação organizada pela Escola de Contas e Gestão, cujo objetivo é difundir trabalhos técnico-científicos na área da administração pública, controle externo, tribunal de contas e afins, permito-me um breve retrospecto das atividades desenvolvidas pela ECG/TCE-RJ ao longo deste ano, motivo de júbilo e celebração, como se verá, diante do amplo atendimento à missão que nos foi confiada de promover ensino e pesquisa no âmbito da gestão pública, visando ao aprimoramento do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas da sociedade.



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

Nosso Plano Anual de Formação e Capacitação (PAFC – 2022), vinculado ao Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI) sintetiza todos os programas e respectivas ações a serem realizadas ao longo do ano, definindo objetivos, diretrizes e metas a serem alcançadas. O modelo de atuação da ECG/TCE-RJ acompanha o Planejamento Estratégico do Tribunal, na perspectiva de consolidar-se como instituição propulsora do aprimoramento da gestão pública, com deferência a valores como transparência, profissionalismo, ética, efetividade, independência, inovação e sustentabilidade. E os projetos se concretizaram, em razão de um conjunto de fatores, mas, sobretudo, pelo empenho, comprometimento e competência de todos os envolvidos, tanto servidores do TCE-RJ quanto das instituições parceiras e jurisdicionados.

Os eventos promovidos pela Escola – Seminários, Workshops, Encontros, Palestras, Cursos - foram numerosos e intensos, contando sempre com a adesão expressiva do público-alvo. Faz-se relevante citar alguns, já que todos podem ser acessados em nossas plataformas digitais: Workshops “Proteção do Conhecimento no âmbito do TCE-RJ” e “Fraudes no âmbito da terceirização de serviços de Saúde”; Seminários “Controle Externo da Política de Segurança Pública”, “Controle Externo de Infraestrutura”, “Auditoria Contábil-Financeira no Setor Público: desafios e perspectivas”; Palestras “Controle Externo e Tecnologia: boas práticas da Controladoria-Geral da República da Colômbia”, “Reforma da Previdência”, “Lei da Liberdade Econômica”, “A Nova Lei do Saneamento Básico e o Controle Externo”; “II Encontro das Auditorias Internas dos Tribunais de Contas do Brasil”, “II Encontro Técnico Nacional do Controle Externo da Receita” e “X Fórum Nacional de Bibliotecários e Arquivistas dos Tribunais de Contas – BIBLIOCONTAS”. Nossos cursos são desenvolvidos pela própria Escola ou em parceria com outras instituições, visando à otimização de experiências e ampliação da escala do alcance das ações de capacitação. Por exemplo, realizamos, em parceria com o Instituto Multidisciplinar de Formação Humana com Tecnologias da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IFHT/UERJ), o curso “Compliance na Administração Pública”. O curso tem por objetivo propiciar aos participantes a compreensão sobre a importância da cultura da integridade na atuação da Administração Pública.

Em agosto, o TCE-RJ recebeu a visita do Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União (TCU), André Luís de Carvalho, que proferiu duas palestras: uma capacitação exclusiva para Membros do TCE-RJ: “Novos Parâmetros Constitucionais e Legais para o Processo de Controle”, e outra para os servidores: “O Desafio do Controle Externo em Face do Novo Marco-Lógico para o Sistema Público de Planejamento e Orçamento”.

A esses eventos se juntaram apresentações e debates do Projeto “Encontro com o Autor: “Jurimetria aplicada aos Tribunais de Contas”, de Gilson Piqueras Garcia; “Auditoria Contábil-Financeira no Setor Público”, de Laércio Mendes Vieira; “Norte Fluminense – uma região petro-dependente”, de Paula Alexandra Nazareth e Rosélia Piquet; “Estado, Democracia e Direito no Brasil: trinta anos da Constituição Cidadã”, de Claudio Nascimento Alfradique e Geraldo Tadeu Moreira Monteiro (organizador); “Contas dos Governantes: apreciação das contas dos chefes do Poder Executivo pelos Tribunais de Contas” e “Controle da Administração Pública no Brasil”, de Donato Volkers Moutinho.

Traduzindo em números, ainda que os dados de 2022 não tenham sido fechados, o quantitativo de atividades e cursos oferecidos, turmas e matrículas já superou o ano anterior, assim como as metas estabelecidas no PAFC para este ano, e alcançará mais de 60.000 participantes, em uma demonstração de vigor e pujança de nossa atuação. Aí estão incluídas ações educacionais presenciais e a distância, aquelas desenvolvidas apenas pela Escola e as realizadas em parceria, em especial por meio da plataforma da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o programa ECG Presente, em que nossos docentes desempenham suas funções nos municípios jurisdicionados. Cabe ressaltar a reconhecida excelência de nossos programas, por contarmos sempre com a colaboração de especialistas consagrados nas matérias que apresentam e um corpo docente capacitado a instrumentalizar os recursos tecnológicos disponíveis.

Com expressão de meu contentamento, faço referência ao Acordo de Cooperação mantido entre o TCE-RJ e a Fundação para a Infância e Adolescência (FIA), que estabelece as normas para a inserção de adolescentes em atividades de aprendizagem no TCE-RJ. Atendendo aos objetivos do Convênio e dando continuidade às ações de inclusão previstas na Política de Inclusão em Educação do TCE-RJ, encontra-se em desenvolvimento a nova edição do “Programa de Formação Adolescente Aprendiz”, ação educacional realizada pela Escola de Contas e Gestão em parceria com a Secretaria-Geral de Administração. O programa, com concepção e estrutura atualizadas, com adequado equilíbrio entre teoria e prática, busca a promoção da inclusão social dos adolescentes aprendizes pelo fortalecimento de instrumentos de desenvolvimento humano, com ênfase nas formas de comunicação e participação social como propulsora da autonomia e dignidade existencial. O TCE-RJ possui um total de 27 adolescentes em 2022, distribuídos entre os turnos da manhã e da tarde.

Todo o trabalho desenvolvido pela Escola e por cada um de seus colaboradores é permanentemente avaliado por nossos alunos, pelos jurisdicionados, pelo corpo docente, por setores específicos do TCE-RJ, prática que estimulamos e acolhemos, uma vez que temos o entendimento de que as ações fazem parte de um processo em evolução e, mesmo aquelas que hoje são consideradas excelentes, sempre podem melhorar.

Nessa perspectiva, o Conselho Deliberativo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), atualmente presidida pelo Conselheiro Cezar Miola, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, instituiu o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-TC), de periodicidade bienal, um instrumento de avaliação que objetiva verificar o desempenho dos órgãos de controle, identificando pontos fortes e oportunidades de melhorias nas rotinas administrativas, de fiscalização e julgadoras.

Com o propósito de conhecer, acompanhar, orientar e sugerir, o MMD-TC abarca múltiplos aspectos do processo de desenvolvimento e formação dos servidores públicos, entre os quais: execução do plano de capacitação continuada para membros, servidores e jurisdicionados; formação e desenvolvimento de lideranças e potenciais sucessores; capacitação contínua em auditoria, alinhada às NBASP; promoção da ambientação de novos servidores (o que fazemos por meio de nosso Programa de Formação de Novos Servidores – PFNS); mensuração da reação ao aprendizado e do impacto profissional das ações de capacitação; fomento à formação acadêmica suplementar (o que executamos por meio dos cursos de especialização que a ECG/TCE-RJ oferece e de nosso Programa de Bolsas de Estudo, em instituições do Brasil e do exterior); projeto pedagógico alinhado com a política de gestão de pessoas do Tribunal; e adoção de metodologias ativas e inovadoras, incentivando novas dinâmicas de trabalho.

Com alegria e orgulho, registramos que, após detalhada aplicação do MMD-TC, a Atricon considerou que a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro atendeu positivamente a todos os indicadores que compõem o instrumento da avaliação instituído. Além disso, considerou relevantes duas “Boas Práticas” que a Escola vem utilizando em suas atividades de capacitação.

Uma é o curso ”Introdução à Auditoria de Obras Públicas”, elaborado em 2021, iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB), com o apoio do Instituto Serzedello Corrêa – Escola Superior do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU), e desenvolvido pela Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ), com apoio do TCE-RJ, TCE-PR, TCE-RN, TCE-RS e TCM-GO. Trata-se de um curso desenvolvido na modalidade online autoinstrucional, que tem por objetivo geral proporcionar aos servidores a compreensão das etapas e atividades da Auditoria de Obras, com base nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

A outra “Boa Prática” enaltecida é o curso “Docência Online na ECG”, voltado para a formação continuada dos docentes da ECG/TCE-RJ. O curso possui relevância estratégica para a Escola por oferecer a oportunidade para o desenvolvimento de seu corpo docente, para atuação em cursos a distância e híbridos mediados por tecnologias, ampliando o alcance de variados públicos. A turma foi realizada com 34 (trinta e quatro) docentes que integram

APRESENTAÇÃO

o cadastro da Escola, com utilização de metodologias inovadoras, entre as quais a concepção de avaliação processual, formativa, com partilha de feedbacks coletivos e individuais acerca de cada atividade.

A Revista do TCE-RJ é o reflexo de todas as ações aqui expostas. Transmite o dinamismo, a proatividade, o trabalho sério e responsável empreendido pelos membros e servidores do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Os artigos, entrevistas e informativos publicados na Revista do TCE-RJ disseminam conhecimentos, mas, ao mesmo tempo, aguçam o interesse pela materialização de reflexões e acolhimento das proposituras de soluções de casos, a exemplo do que vem sendo feito semestralmente por servidores do Tribunal, de instituições congêneres e de universidades, com as quais mantemos sólidos e profícuos laços de cooperação. Como servidores públicos, serão sempre motivo de imensa satisfação o reconhecimento e o respeito da sociedade, com a qual a comunhão se dará pelo atendimento às suas necessidades e expectativas no controle da aplicação dos recursos que lhe pertencem. O desempenho de nosso trabalho, primando por atuação inspiradora e mobilizadora, é fundamental e imprescindível para o bem público.

Esta edição da Revista do TCE-RJ está dividida em quatro seções. A primeira constitui-se de uma "Entrevista" com o Conselheiro Felipe Galvão Puccioni, do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, em que trata de sua sólida e diversificada formação acadêmica, trabalhos e artigos publicados, a experiência no curso PhD no tradicional e respeitável Trinity College, da Universidade de Cambridge, na Inglaterra, por onde passaram personalidades como Isaac Newton e Stephen Hawking, além do potencial de aplicação de seu projeto de pesquisa "Intervenção na educação do Rio por meio de um experimento aleatório com cluster de três níveis". A segunda seção, "Informativo", aborda eventos relativos à atuação na fiscalização de concessões e parcerias público-privadas, cabendo assinalar que o Conselheiro-Presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, exerce a presidência do Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público -Privadas e Privatizações do IRB. Fruto do trabalho deste grupo, a seção também joga luz sobre o lançamento de Nota Técnica que traz diretrizes gerais para fiscalização de projetos de desestatização pelos Tribunais de Contas.

A terceira seção, sob o título TCE em Foco, faz referência especial à realização do Seminário "A Nova Lei do Saneamento Básico e o Controle Externo", promovido pelo IRB em parceria com a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), com apoio do TCE-RJ, à reintegração do TCE-RJ à Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras (OLACEFS), durante a XXXI Assembleia Geral Ordinária da entidade, e ao Convênio de Cooperação Interinstitucional firmado entre o TCE-RJ e a Controladoria-Geral da República da Colômbia, membros da OLACEFS.

A seguir, na quarta seção, têm início os artigos, em número de sete. A cada um dos autores expresso meu especial cumprimento pela qualidade dos trabalhos apresentados, significando importante contribuição para o aperfeiçoamento da gestão pública.

O primeiro artigo tem como autoras a Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro Marianna Montebello Willeman, Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-RIO), e Sara Jane Leite de Farias, Doutoranda pela Universidade Estácio de Sá e Assessora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. O trabalho, intitulado "Os direitos patrimoniais disponíveis como pressuposto de aplicação da consensualidade na NNCL", tem como propósito abordar a gestão de conflitos na seara contratual, a partir da interpretação do conteúdo do artigo 151 na Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei n. 14.333/2021, segundo o qual a aplicação dos instrumentos aptos a esse fim deve estar vinculada às controvérsias relacionadas aos direitos patrimoniais disponíveis, cujo conceito é examinado.

O segundo artigo, sob o título "O compartilhamento de dados e informações protegidos por sigilo fiscal com os Tribunais de Contas: uma estratégia para fortalecer a cultura de combate à corrupção no Brasil", de Igor Pereira Oliveira, Auditor Federal de Controle Externo do TCU e Mestre em Engenharia pela Escola Politécnica da USP, propõe, para o combate à corrupção em nosso País, a adoção de estratégias eficazes para o fortalecimento da integridade nacional, considerando relevante o compartilhamento, pela administração tributária federal e estaduais, de dados e informações protegidos por sigilo fiscal com os Tribunais de Contas, sem descurar da previsão legal e orientação jurisprudencial.

O artigo seguinte, o terceiro, elaborado por Lucas Oliveira Gomes Ferreira, Auditor de Controle Externo do TCU, Professor Adjunto da UnB, Doutor em Ciências pela UnB, e André Luís Marques Serrano, Professor Associado da UnB, Doutor em Economia pela UnB, "A contribuição do efeito flypaper ao papel do controle externo", tem por objetivo analisar se o efeito flypaper contribui para a atuação do controle externo nos entes brasileiros. Os resultados da pesquisa indicam potenciais atuações por parte do controle externo, seja federal, estadual ou municipal, como a exigência de informações financeiras relevantes e fidedignas. Os autores definem o efeito flypaper como um fenômeno que acontece quando uma transferência incondicional e sem contrapartida para um ente governamental (estado ou município) aumenta os gastos em uma proporção maior do que um aumento equivalente na renda local.

Em prosseguimento, o quarto artigo, "A nova Lei da Liberdade Econômica e seus efeitos em Minas Gerais: o case do Minas Livre para Crescer", de Douglas Augusto Oliveira Cabido, Subsecretário de Estado de Minas Gerais, Especialista em Gestão Empresarial pelo Centro Universitário Newton Paiva, e Frederico Amaral e Silva, Subsecretário de Estado de Minas Gerais, Mestre em Engenharia de Transportes pela UFMG, tem como tema central a melhoria do ambiente de negócios no Brasil e, especialmente, em Minas Gerais, muito por conta da aprovação da inovadora Lei de Liberdade Econômica, que visa garantir um ambiente econômico mais fácil, dinâmico e simplificado aos empreendedores. O artigo apresenta os resultados obtidos em Minas Gerais com a aplicação da nova lei, com destaque para a geração de emprego, atração de novos investimentos e abertura de novas empresas.

Na sequência, no quinto artigo, "Provisões matemáticas dos regimes próprios de previdência dos municípios do estado de Minas Gerais: um estudo descritivo da qualidade da informação contábil", os analistas de Controle Externo do TCE-MG André Luiz Lemos Andrade Gouveia, Douglas Apolônio Marques de Melo, Fábio Porcher Alves, Hanielle Guedes Rodrigues, Lorena Oliveira de Sousa, Maria Júlia Ferreira e Silva e o Coordenador de Auditoria Financeira e Fiscalização de Projetos Financiados do TCE-MG Filipi Assunção Oliveira apresentam o resultado de uma pesquisa que teve por objetivo produzir um panorama geral das informações contábeis sobre provisões matemáticas previdenciárias disponibilizadas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pelos municípios que possuem RPPS. Os resultados observados indicaram a existência de deficiências na gestão contábil dos saldos previdenciários, comprometendo a transparência da real situação dos planos de benefícios mantidos pelos municípios mineiros. As deficiências anotadas são elencadas e analisadas.

O sexto artigo, "Inteligência analítica de controle externo: tratamento de dados e avanços no combate à fraude e à corrupção", de Cirleia Carla Sarmento Santos Soares, Auditora Fiscal de Tributos do Estado de Rondônia, e Bruno Botelho Piana, Auditor de Controle Externo do TCE-RO, ambos Mestres em Administração pela Universidade Federal de Rondônia, propõe o uso da tecnologia para promover avanços no combate à fraude e à corrupção na aplicação de recursos públicos, dotando os Tribunais de Contas de elementos suficientes à execução da chamada inteligência de controle externo. Os autores destacam que os Tribunais de Contas podem avançar em sua atuação estratégica ao monitorar de forma contínua e preventiva seus jurisdicionados, com foco nos dados que aportam em suas bases, decorrente de exigências normativas.

Finalizando esta edição da Revista do TCE-RJ, o artigo "A necessidade do saneamento sustentável e integrado para o Estado do Rio de Janeiro", de Adacto Benedicto Ottoni, Professor Associado do Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente da UERJ, analisa a crise hídrica, propõe uma possível solução para a melhoria emergencial do manancial do rio Guandu e põe em relevo a urgência na gestão sustentável e integrada para o saneamento. O trabalho faz recomendações que, segundo o autor, deveriam ser agregadas às políticas públicas do Estado do Rio de Janeiro, indicando o reaproveitamento de resíduos, com vistas à preservação dos ecossistemas naturais, o que contribuiria para a saúde da população fluminense.

Ao cumprir sua missão de promover ensino e pesquisa na área de gestão pública, a Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ vem transformando ideias em ações, projetos em realizações, expectativas em soluções. A disseminação de modelagens de ações bem-sucedidas e a demonstração da viabilidade da adoção de boas práticas, com vistas ao permanente aprimoramento da gestão pública, constituem o nosso objetivo.

Acompanhe a
ECG/TCE-RJ
nas redes:

portal-br.tcerj.tc.br/web/ecg

EscoladeContaseGestãoTCERJ

@ecg_tcerj

ECG_TCERJ

ENTREVISTA

CONSELHEIRO FELIPE PUCCIONI

MEMBRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCMRJ)

‘A Constituição de 1988 trouxe grandes avanços no sentido do fortalecimento do controle das ações governamentais pelos cidadãos’



Membro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) desde 2017, Felipe Puccioni é o primeiro conselheiro proveniente da carreira de conselheiro-substituto na Corte carioca. É mestre em Administração Pública pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, especialista em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da UFRJ e bacharel em Matemática Pura pela mesma instituição e em Direito pela FGV. Cursando PhD em Estudos do Desenvolvimento na Universidade de Cambridge, o conselheiro é o entrevistado desta edição da Revista do TCE-RJ.

Na entrevista, aborda o fortalecimento dos Tribunais de Contas e o desenvolvimento de *accountability* no Brasil, fala sobre sua formação acadêmica multifacetada e conta como tem sido a experiência de cursar PhD na mesma universidade por onde passaram 124 vencedores de Prêmios Nobel. O conselheiro também discorre sobre um estudo empírico que realizou com dados de todos os Tribunais de Contas do Brasil e evidenciou uma associação positiva entre um percentual maior de servidores concursados e maior produtividade e independência das Cortes.

O senhor prestigiou o TCE-RJ, ao escolher a Revista Síntese (que precedeu a atual Revista do TCE-RJ), do primeiro semestre de 2019, para publicar seu artigo “*Accountability* e Tribunais de Contas: evolução”. Qual a relação entre o fortalecimento dos Tribunais de Contas e o desenvolvimento de *accountability* no Brasil?

A Constituição da República de 1988 trouxe grandes avanços no sentido do fortalecimento do controle das ações governamentais pelos cidadãos. Vários mecanismos de participação popular foram criados com o advento da atual Carta Política, como a ação popular, os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo, o plebiscito, a iniciativa popular das leis. E instituições como o Ministério Público e os Tribunais de Contas ganharam grande destaque. Após um longo período de Regime Militar, havia, finalmente, a obrigatoriedade de prestação de contas pelos governantes e, ainda, a possibilidade de sofrerem sanções pelo descumprimento das leis e regras, isto é, a ideia de real *accountability* começava a se desenvolver no Brasil.

Aliás, o termo *accountability*, apesar de já existir em dicionário inglês de 1794, apareceu na realidade brasileira apenas ao fim do século XX com a Carta Magna de 1988.

A posição das principais disposições sobre o controle externo é esclarecedora do propósito do constituinte (LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas.** 2015). O controle externo não foi colocado no Título referente à “Organização do Estado”, ou no Capítulo da “Administração Pública” (Título III, Capítulo IV), nem entre as normas referentes às finanças públicas (Capítulo II do Título VI). Porém, foi inserido no Título IV – “Da Organização dos Poderes”, no Capítulo I – “Do Poder Legislativo”. Essa vinculação ao Legislativo se deve a uma das funções tradicionais do Legislativo, que é controlar a Administração Pública.

Os principais artigos sobre controle externo e Tribunais de Contas constam de uma seção própria dentro do capítulo dedicado ao Poder Legislativo, não constituindo uma subseção dos tópicos dedicados ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, indicando que o Tribunal de Contas da União é órgão técnico que auxilia o Congresso Nacional, mas não lhe é subordinado (LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo - Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas.** 2015).
Um fato marcante no desenvolvimento da *accountability* dos Tribunais de Contas no Brasil foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 (Lei Complementar nº 101/2000), impondo limites e condições para a administração das receitas, despesas, gastos com pessoal, dívidas, planejamento e transparência, além de responsabilização dos que a descumprirem. O parecer prévio do Tribunal de Contas da União emitido em 2015 apontou vários descumprimentos dessa lei como fundamento para a rejeição das contas da presidente Dilma Rousseff de 2014.

A sociedade civil brasileira tem participado mais ativamente do controle das ações governamentais e tem caminhado em direção ao *accountability* após a Constituição de 1988. Exemplo marcante foi o *impeachment* de Fernando Collor de Mello, em que, pela primeira vez, os cidadãos puderam exercer um controle concreto e robusto sobre o principal governante do pais.

Accountability no Brasil caminha pari passu com o fortalecimento dos Tribunais de Contas. Essa interseção fica mais aparente com o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em que o Tribunal de Contas da União emitiu, em 2015, Parecer Prévio recomendando ao Congresso Nacional a rejeição das contas de 2014 do Chefe do Poder Executivo Federal. Esse exemplo deixa clara a crescente importância e influência dos Tribunais de Contas na democracia brasileira bem como o fortalecimento concomitante do processo de *accountability.*

O atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira demanda a prestação de contas de todos que utilizem, gerenciem, arrecadem, guardem, administrem ou causem danos ao erário público, e a punição caso haja malversação do dinheiro público, o que claramente se amolda ao entendimento sobre o conceito de *accountability.*

No mesmo artigo, o senhor afirma que “verificou-se, através da análise histórica, que o controle da gestão pública não teve, muitas vezes, qualquer relação com *accountability*”. Por que isso ocorreu? Como essa dissonância foi superada?

Accountability é um conceito totalmente relacionado à democracia e depende em grande medida de efetivos controles sobre os que detêm o poder. Não é possível imaginar uma ditadura em que os governantes prestem contas à sociedade sobre sua administração e menos ainda que possam ser punidos por seus erros. Mas é obvio que ditadores se va-

lem de firmes controles para evitar desvios de seus subordinados. Assim, a ideia de controle não necessariamente está relacionada à de accountability. Os períodos de ditadura são marcados pela ausência da prestação de contas pelos governantes e muito menos responsabilização dos que detêm o poder. Isto é, não há *accountability*. Assim, não é difícil inferir que na Carta ditatorial de 1937 (Estado Novo) e na Constituição de 1967 (Regime Militar) as atribuições das Cortes de Contas tenham sido reduzidas.

O senhor tem uma formação acadêmica sólida e multifacetada: Engenharia, Computação, Administração Pública, Economia, Matemática, Direito. Como o senhor explica interesses tão diversificados? De que modo eles estão presentes em sua atividade profissional?

Sempre gostei de estudar diferentes áreas do conhecimento. Acho que muitas vezes somos ensinados a nos especializar e, consequentemente, acabamos fechando os olhos para outras áreas do saber. Entretanto, no meu caso, fui bastante estimulado a ver e a perceber diferentes campos do pensamento. Por exemplo, sempre gostei muito de ciências naturais, mas também sempre me interessei bastante pelas ciências humanas. Como resultado, sempre sonhei aplicar as ferramentas das ciências naturais às ciências humanas. E é isso que tenho tentado fazer nos meus estudos.

> "*Accountability* é um conceito totalmente relacionado à democracia e depende em grande medida de efetivos controles sobre os que detêm o poder "

Em 2020, o senhor foi aprovado em um concorrido processo de seleção para o curso PhD "Estudos do Desenvolvimento", no Trinity College, da Universidade de Cambridge. Como foi sua experiência naquela tradicional instituição de ensino inglesa?

A experiência tem sido muito importante para o meu desenvolvimento. Sair da minha zona de conforto e iniciar um PhD em um lugar altamente competitivo como Cambridge foi um pouco assustador, mas, ao mesmo tempo, desafiador. Você acaba se comparando com outros estudantes e passa a se pressionar mais, o que não necessariamente fará você mais produtivo ou criativo. Entretanto, em meu caso, ter minha família ao meu lado foi um diferencial. Sem minha família talvez eu não tivesse suportado a pressão. Felizmente, está tudo caminhando bem. Espero logo poder divulgar os resultados da pesquisa que tenho conduzido no Rio de Janeiro.

Como o senhor se sentiu frequentando as mesmas salas de aula por onde passaram Isaac Newton, Stephen Hawking, Charles Darwin, Alan Turing, 124 vencedores de Prêmios Nobel e diversos primeiros-ministros?

Realmente, nem preciso dizer que me sinto como uma criança em um parque de diversões. Artigos, livros, aulas, prédios históricos, histórias sobre o desenvolvimento da humanidade que aconteceram na pequena cidade de Cambridge, debates sobre o passado, presente e futuro, manifestações, paz, silêncio e muito trabalho apaixonado. É realmente um lugar mágico.

O que o motivou a definir como projeto de pesquisa de seu curso em Cambridge "O padrão ouro das políticas públicas: criando um programa e testando ele através de um experimento aleatório de campo"?

Como disse acima, sempre quis utilizar ferramentas desenvolvidas no âmbito das Ciências Naturais dentro das Ciências Humanas. Dentro desse contexto, fui bastante influenciado pelos ganhadores do Prêmio Nobel de 2019, Esther Duflo e Banerjee, casal de professores do MIT. A partir de diversos experimentos sociais conduzidos no mundo todo, eles ajudaram milhões de pessoas que viviam na pobreza. Esses experimentos se baseiam em uma metodologia muito utilizada na Medicina e nas Ciências da Vida em geral, chamada Randomised Control Trial (RCT) ou experimentos aleatórios controlados. Utilizando um grupo de controle ou contrafactual, essa metodologia permite extrair relações de causa e efeito dos eventos estudados. Com essa ideia em mente, comecei a discutir com os *stakeholders* necessários a possibilidade de esse projeto acontecer. O principal deles foi o presidente do TCMRJ, Luiz Antônio Guaraná. A princípio, minha ideia era utilizar um experimento para tentar discutir o impacto causal da pandemia na vida das pessoas. Sabendo de minha escolha de tema preliminar para desenvolver no PhD, Guaraná me questionou de forma educada, como lhe é peculiar, se eu não achava que a pandemia iria passar e todo o esforço não teria valido tanto a pena. Ele me sugeriu ainda focar em algo que trouxesse resultados permanentes e que pudessem ser usufruídos pela população do Rio. Citou como exemplo a educação pública.



Atualmente, o conselheiro Felipe Puccioni cursa PhD em Estudos do Desenvolvimento na Universidade de Cambridge

Influenciado pelas palavras de Guaraná, entendi que realmente o melhor a fazer era rediscutir com meu orientador em Cambridge possíveis arranjos e ideias de pesquisa para conduzir um experimento no Rio de Janeiro. Meu orientador na Universidade de Cambridge é o brilhante professor da Faculdade de Economia Tiago Cavalcanti. Ele tem sido um grande incentivador e apoiador. Desde o início tem apoiado a arriscada ideia de conduzir um experimento aleatório de grande porte como uma pesquisa de PhD. Sabendo das minhas dúvidas e da conversa que tive com o presidente de meu tribunal, sábio como é, enviou dois artigos seminais do professor de Stanford Nicholas Bloom. Esses artigos eram a base que eu precisava para começar a todo o vapor a planejar como ajudar as escolas do Rio a melhorarem seu nível de gestão, além de avaliar o impacto dessa possível melhoria no aprendizado dos alunos.

Ainda faltava um patrocinador importante para o projeto, o secretário municipal de Educação, Renan Ferreirinha. Marcamos uma reunião e tudo correu da melhor forma possível. Como Renan cursou economia na Universidade de Harvard, já estava por dentro da revolução que os experimentos estavam gerando na economia e nas ciências sociais em geral. Topou na hora a ideia e prometeu ajudar no que fosse preciso. Surgiu assim uma inovadora parceria entre o TCMRJ e a SMERJ para apoiar a condução de um experimento aleatório de campo com o objetivo de realmente buscar que medidas gerariam a melhoria do aprendizado das crianças.

O senhor publicou no Correio da Manhã de 6 de outubro de 2021 artigo intitulado "Concurso público faz a diferença". Qual é essencialmente essa diferença e como viabilizá-la?

Esse artigo foi fruto de um estudo empírico que realizei com dados coletados de todos os Tribunais de Contas do Brasil. Na pesquisa, intitulada "Uma Análise Empírica dos Tribunais de Contas Brasileiros: Capacidades e Desempenho", foi possível evidenciar uma associação positiva entre um percentual maior de servidores concursados e uma maior produtividade e também uma maior independência.

De forma mais direta, em comparação com Tribunais que têm 80%, 90% ou 99% de pessoal concursado, a pesquisa identificou que as Cortes de Contas com percentuais de 40%, 50% e 60% tinham resultados associados a piores indicadores de produtividade e de independência.

Os resultados empíricos confirmam as previsões de Peter Evans. Em seu livro "Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial", de 2004, o pesquisador afirma que adotar uma seleção de funcionários racional e meritória é um ingrediente básico para o desenvolvimento de um país. Afirma o autor que é a falta de burocracia no sentido de Max Weber que afeta o desenvolvimento, e não sua prevalência.

Encontro em São Paulo discutiu experiências e tendências de fiscalização de concessões e privatizações

4º Encontro Técnico sobre o tema teve participação de 392 inscritos entre servidores de 25 Tribunais de Contas brasileiros e representantes de entidades privadas



Presidente do TCE-RJ e do comitê técnico do IRB, conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento abriu o Encontro

Com a participação de 392 inscritos entre servidores de 25 Tribunais de Contas (TCs) e representantes de entidades privadas, o 4º Encontro Técnico de Fiscalização de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs) pelos TCs abordou o panorama das concessões e PPPs no Brasil, apresentou ferramentas de monitoramento e discutiu experiências de controle bem-sucedidas no setor. Realizado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), com apoio do TCE do Rio de Janeiro (TCE-RJ), o seminário sediado na capital paulista contou com 11 painéis e a presença de 40 especialistas entre os dias 17 e 21 de outubro.

Na abertura do encontro, o conselheiro-presidente do TCE-RJ e presidente do Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações dos Tribunais de Contas do IRB, Rodrigo Melo do Nascimento, enfatizou o impacto positivo na vida da população que o controle externo na área pode proporcionar:

"A fiscalização eficaz dos contratos de concessão e das agências reguladoras faz uma grande diferença na qualidade do serviço prestado e até na tarifa cobrada. São contratos que vigoram por décadas e envolvem valores vultosos. Porém, trata-se de uma temática complexa, que demanda qualificação constante e discussão entre os agentes de controle externo".

Já o presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e conselheiro do TCE do Rio Grande do Sul, Cezar Miola, citou um caso em que a postura dialógica dos representantes do controle externo contribuiu para a melhoria do serviço de transporte público.

O presidente do IRB e conselheiro do TCE do Ceará, Edilberto Pontes, lembrou que as leis de PPPs dos estados antecederam a legislação federal. Ele citou a análise prévia dos editais, o controle concomitante e o controle a posteriori, incluindo a responsabilização, como etapas fundamentais do controle. O presidente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP), conselheiro João Antônio da Silva Filho, fez uma reflexão sobre qual modelo de estado pretende-se construir. O conselheiro pontuou que é essencial o equilíbrio entre o lucro almejado pela iniciativa privada e a supremacia do interesse público.

Também compuseram a mesa de abertura o procurador-geral do Ministério Público junto ao TCE-SP, Thiago Pinheiro Lima; a secretária municipal de Justiça de São Paulo, Eunice Prudente; e a procuradora-chefe da Assessoria Técnica do TCE-SP, Raquel Ortigosa Bueno.

Panorama no Estado do Rio de Janeiro e no Município de São Paulo

O secretário estadual da Casa Civil do Rio de Janeiro, Nicola Miccione, e o secretário municipal de Governo de São Paulo, Rubens Rizek, mediados pelo conselheiro-substituto do TCE-SP Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, compuseram o primeiro painel do encontro: "Panorama das PPPs e concessões do Estado do Rio de Janeiro e no Município de São Paulo".

Rizek apresentou a estrutura da empresa criada para gerir o programa municipal de desestatização e parcerias de São Paulo e fez um panorama dos mais de 40 projetos de sua pasta. Miccione abordou a situação do Rio de Janeiro e reforçou a importância de garantir a segurança jurídica institucional para o desenvolvimento de concessões e PPPs bem-sucedidas.

"Os contratos de concessão e PPPs transpassam governos, gestão de conselheiros e gestão de agências reguladoras. Os gestores e as concessionárias não podem ficar reféns de uma interpretação dúbia de contratos e legislação", defendeu o secretário da Casa Civil fluminense.

Marco legal do saneamento básico

O presidente do TCE-RJ, conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, abriu, no penúltimo dia do evento, o painel que tratava sobre "Disciplina jurídica do novo marco legal do saneamento básico: contratos de concessão x contratos de prestação de serviços". O conselheiro apresentou a atuação do TCE-RJ no controle da concessão dos serviços de distribuição de água e esgotamento sanitário.

O presidente explicou o processo de concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) e reforçou que não se trata de uma privatização, pois foram concedidos apenas os serviços, mas não a captação de água. Ele descreveu o arcabouço jurídico que viabilizou a concessão, além de pontuar a atuação do Tribunal na fase interna e no acompanha-



mento das propostas até a assinatura do contrato.

"O grande desafio que vem adiante é a fiscalização adequada do serviço. A Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro tem uma grande responsabilidade nessa etapa. Por isso, o TCE-RJ se manterá atento. Temos uma auditoria operacional em curso para verificar a governança, a autonomia e a robustez de sua estrutura", pontuou. Por fim, o conselheiro explicou a reestruturação da Secretaria-Geral de Controle Externo do TCE-RJ, que passou a atuar por meio de unidades técnicas especializadas por políticas públicas.

> *"A fiscalização eficaz dos contratos de concessão e das agências reguladoras faz uma grande diferença na qualidade do serviço prestado e até na tarifa cobrada"*
>
> **Rodrigo Melo do Nascimento**
> Conselheiro-Presidente do TCE-RJ

O auditor de controle externo do TCE de Santa Catarina Rogério Loch apresentou as condições para a universalização dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Entre os desafios para a universalização, Loch citou a falta de planejamento, projetos de engenharia mal elaborados, atraso em desapropriações e deficiências na operação, na fiscalização e na regulação dos contratos.

A terceira participante do painel foi a professora de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo Vera Monteiro, que tratou dos "Desafios regulatórios do novo Marco Legal do Saneamento Básico". O debate foi mediado pelo conselheiro aposentado do Rio Grande do Sul Pedro Henrique Figueiredo.

Controle externo preventivo

Na cerimônia de encerramento, dia 21/10, o secretário-geral adjunto de controle externo do Tribunal de Contas da União (TCU), Nicola Khoury, abordou "Os benefícios do controle externo preventivo dos projetos de desestatização". Ele explicou que a Corte passou a dar um foco maior no monitoramento de suas decisões



O painel "Os Tribunais de Contas como instrumento de controle social e transparência" mostrou ferramentas utilizadas pelos TCs para incentivar o cidadão a fiscalizar atos do poder público

e expôs acórdãos sobre a concessão da exploração de petróleo e a prorrogação antecipada de ferrovias. Nicola comentou também sobre o risco de o Projeto de Lei 7.063/2017 (Nova Lei de Concessões e PPPs) retirar competências dos TCs.

No painel proposto para o quarto dia do evento, "Os Tribunais de Contas como instrumento de controle social e transparência", o servidor do TCE do Espírito Santo Guilherme Abreu Lima e Pereira fez apresentação sobre concessões comuns e PPPs da Corte de Contas capixaba. A ferramenta disponível na internet permite o acompanhamento de concessões e fiscalização por município, valor, concessionários e tipo de serviço.

> *"Os contratos de concessão e PPPs transpassam governos, gestão de conselheiros e gestão de agências reguladoras. Os gestores e as concessionárias não podem ficar reféns de uma interpretação dúbia de contratos e legislação"*
>
> **Nicola Miccione**
> Secretário de Estado da Casa Civil do Rio de Janeiro

Na atividade seguinte, a auditora do TCE de Minas Gerais Maria Aparecida Aiko Ikemura apresentou o "Painel de Dados de Saneamento", que reúne informações de todo o Brasil sobre a temática. A mesa, presidida pela servidora do TCE-SP Silva Maria Gallardo, contou ainda com a participação da superintendente de Regulação na Regula SP, Juliana Cristina Luvizotto. A doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e com mestrado na França compartilhou uma comparação do controle social pelo TC europeu e mostrou medidas que aproximam a população e as Cortes.

O encontro técnico tratou também de outros temas, como "Concessões e PPP na mobilidade urbana: problemas e soluções", "Controle preventivo e concomitante sobre projetos de concessão e PPP: melhores práticas, estratégias, modelos de auditoria e limites ao controle" e "Concessões de serviços de iluminação pública e o desenvolvimento de cidades inteligentes".

O 5º Encontro Técnico, ano que vem, será sediado no Rio de Janeiro.



Nota técnica assinada no Rio de Janeiro estabelece diretrizes para a Fiscalização de Projetos de Desestatizações

Conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento comanda o Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações do IRB, responsável pela elaboração do documento

O Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações dos Tribunais de Contas do Instituto Rui Barbosa (IRB) lançou, no dia 12 de dezembro, sua primeira nota técnica. Em reunião no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) com a participação de 18 integrantes presenciais e três remotos, o documento intitulado "Nota Técnica sobre a Atuação dos Tribunais de Contas na Fiscalização de Projetos de Desestatizações" foi assinado após receber os ajustes finais. Ao todo, 15 Tribunais de Contas participaram da elaboração do texto.

O presidente do Comitê e conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, agradeceu a presença de todos à reunião e parabenizou o grupo pela produção da Nota Técnica. "Chegamos a um extenso material com conteúdo de grande qualidade. São perceptíveis o empenho e a dedicação desse grupo. Tenho muito orgulho de trabalhar com pessoas tão qualificadas e capacitadas", reconheceu o conselheiro.

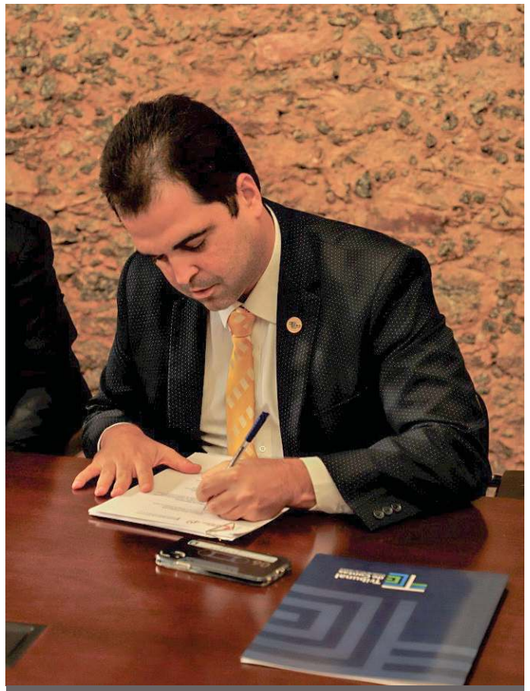
Na abertura da reunião, o conselheiro do TCE do Ceará e presidente do IRB, Edilberto Pontes, ressaltou a importância da Nota Técnica sobre a temática. "Esse documento presta um grande serviço aos Tribunais de Contas. Esse Comitê conseguiu condensar o aprendizado de muitos anos e a experiência de seus integrantes em uma nota que, de tão bem feita, serve quase como uma consultoria. Estão todos de parabéns e contem com o IRB para fortalecer ainda mais esse Comitê em 2023", afirmou Pontes.

A Nota Técnica traz diretrizes gerais para fiscalização de projetos de desestatização, com o estabelecimento de normatização específica; criação de setor específico no Tribunais de Contas para tratar o tema; formação de equipes multidisciplinares e fixação de prazos de análise compatíveis com a materialidade, relevância e criticidade dos projetos. Em um anexo, o documento traz pontos de controle a serem estabelecidos na análise de projetos de desestatização separados por áreas como iluminação pública, tratamento de resíduos sólidos, estacionamento rotativo, rodovias, saneamento e saúde.

Para a área de transporte público rodoviário de passageiros, por exemplo, o texto enumera como pontos de controle a serem estabelecidos na análise da compatibilidade com o plano de mobilidade urbana e o plano diretor; o exame das gratuidades; critérios para renovação da frota; sistema de bilhetagem eletrônica; transparência e acesso aos dados do transporte público; subsídio público (quando houver); cálculo do IPKe (Índice de Passageiro por Quilômetro Equivalente) e exigibilidade de garagem própria no momento da licitação.

A assinatura do documento foi antecedida por dois debates. O primeiro tema foi "Taxa Interna de Retorno contratada em concessões, remuneração atrelada a desempenho, compartilhamento de receitas acessórias, concessões de transporte público, prorrogação de concessões e aporte em PPPs". O segundo assunto debatido foi "Governança Interfederativa no Saneamento com apresentação do caso do Paraná".

Além do conselheiro-presidente do TCE-RJ, do chefe de gabinete da Presidência do TCE-RJ, Laelio Andrade, e do coordenador do Comitê e auditor de controle externo do TCE-RJ, Dieisson de Castro Silva, participaram presencialmente da reunião o procurador de Contas do Ministério Público de Contas junto ao TCE de Alagoas Enio Andrade Pimenta, Roberto Tadeu de Souza Junior (TCE-RS), Rogério Loch (TCE-SC), Guilherme Monticelli (TCE-SP), Iana Gomes (TCE-RN), João Felipe Quinco-



O presidente do TCE-RJ e do Comitê do IRB, conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, assina a 'Nota Técnica sobre a Atuação dos Tribunais de Contas na Fiscalização de Projetos de Desestatizações'

zes do Amaral (TCE-PR), João Paulo de Jesus Pacheco (TCE-PR), Leonel Furtado Ferreira (TCM-PA), Angelo Eduardo Nunan (TCE-AM), Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim (TCE-BA), Guilherme Abreu Lima e Pereira (TCE-ES), João Marcos Daroz (TCE-RJ), Marcos André Sampaio de Matos (TCE-BA), Azor El Achkar (TCE-SC) e Camila Reis Santana (TCE-SP).

Acesse a Nota Técnica pelo QR Code ao lado.



TCE-RJ promove seminário 'A Nova Lei do Saneamento Básico e o Controle Externo'

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) sediou, dia 13 de outubro, o seminário "A Nova Lei do Saneamento Básico e o Controle Externo". Promovido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), por meio de seu Comitê Técnico de Meio Ambiente e Sustentabilidade, em parceria com a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), o evento fomentou o debate sobre como as instituições fiscalizadoras devem atuar sob a nova legislação.

Uma mesa composta pelo conselheiro-presidente do Tribunal, Rodrigo Melo do Nascimento, o ex-ministro da Defesa e da Segurança Pública Raul Jungmann, o ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Benjamin Zymler, o presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB), conselheiro Edilberto Pontes, o presidente do Comitê Técnico de Meio Ambiente e Sustentabilidade IRB, conselheiro Júlio Pinheiro, e o diretor da OEI Raphael Callou participaram da primeira atividade do encontro.

O conselheiro do TCE-RJ Márcio Pacheco também prestigiou o seminário. Uma homenagem ao ex-ministro da Justiça, senador da República e deputado constituinte Bernardo Cabral marcou o evento. Foi uma forma de lhe agradecer pela importante inclusão de um capítulo de sua autoria dedicado ao meio ambiente na Constituição Federal de 1988.

O conselheiro-presidente do TCE-RJ apresentou o tema "Controle externo do saneamento básico fluminense". Em sua explanação, discorreu sobre a concessão da Cedae, destacando a atuação do Tribunal durante todo o processo por meio de auditoria de acompanhamento e representações. Uma auditoria operacional na agência reguladora competente marca a continuidade da atuação do TCE-RJ na fiscalização do tema.

Também palestrou o secretário estadual de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Nelson Rocha, que abordou "A captação de recursos por meio dos créditos de carbono como possível fonte de investimentos para as políticas públicas de saneamento". Outra atração do encontro foi a exposição do superintendente de Estudos Hídricos e Socioeconômicos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Felipe de Sá Tavares, que jogou luz sobre detalhes do novo Marco Legal do Saneamento.

Já o ex-presidente da ANA Jerson Kelman discorreu sobre "Os desafios para a universalização do saneamento". O ex-deputado federal Fábio Feldmann tratou de "Recursos hídricos e o marco do saneamento". E os modelos de gestão comunitária e o saneamento rural foram os assuntos abordados nas palestras do consultor da OEI no Brasil, Bruno Peixinho, e da procuradora-chefe da Fundação Nacional da Saúde (Funasa), Fernanda Moraes.

Tribunal de Contas e Controladoria-Geral da Colômbia assinam Convênio de Cooperação



O TCE-RJ e a Controladoria-Geral da República da Colômbia assinaram, em 7 de novembro, um Convênio de Cooperação Interinstitucional. O documento foi celebrado entre o conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, e o controlador-geral colombiano, Carlos Hernán Rodriguez Becerra, que visitou o Tribunal na semana que antecedeu o VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas.

O Convênio tem duração inicial de três anos e prevê o intercâmbio de informações sobre controle e auditoria governamental, por meio do acesso a publicações, legislação, bibliografia, jurisprudência e outros documentos que incluam boas práticas e experiências bem-sucedidas. O acordo contempla ainda compartilhamento de conhecimentos técnicos e práticos que permitam aprimorar as capacidades e competências dos profissionais de controle e auditoria governamentais. As duas instituições também pretendem atuar no desenvolvimento de projetos de capacitação, pesquisa e divulgação sobre assuntos referentes ao controle externo.

O convênio selado entre as instituições, que são membros da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), reforçou os laços de cooperação e amizade existentes entre os seus países e organizações. Em julho, uma comitiva de servidores do TCE-RJ, liderada por seu conselheiro-presidente, visitou outras duas importantes entidades fiscalizadoras da Colômbia, além da Controladoria-Geral da República, instituição equivalente ao Tribunal de Contas da União brasileiro: a Auditoria-Geral da República e a Controladoria de Bogotá.

Corte de Contas é reintegrada à Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), representado pelo seu conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento, participou da XXXI Assembleia-Geral Ordinária da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), realizada entre 20 e 24 de setembro, na cidade de Oaxaca de Juárez, no México. A edição teve como temas centrais a fiscalização da redução de riscos de desastres frente a múltiplas ameaças nos programas de pobreza, educação e saúde, e a contribuição das entidades fiscalizadoras superiores na luta contra as mudanças climáticas.

Nesta edição, a Assembleia-Geral Ordinária da OLACEFS deliberou favoravelmente ao reingresso do TCE-RJ como instituição membro da entidade, da qual havia sido descredenciado por razões administrativas em 2010. A solicitação de reingresso foi submetida pelo conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento, em uma reunião bilateral com a comitiva do Chile, que compõe também a Secretaria-Executiva da OLACEFS. Na iniciativa de retorno à entidade, o Tribunal contou com o auxílio do ministro do TCU Augusto Nardes, que proporcionou relevante apoio na interlocução com a Organização.

O conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento também participou de uma reunião bilateral com a auditora-geral da República da Colômbia, Alma Montenegro, e o controlador de Bogotá, Julián Ruiz Rodriguez. O encontro teve como objetivo o intercâmbio de ideias e o fortalecimento das relações entre as instituições de controle colombianas e brasileiras.

ARTIGOS

1 

OS DIREITOS PATRIMONIAIS DISPONÍVEIS COMO PRESSUPOSTO DE APLICAÇÃO DA CONSENSUALIDADE NA NLCC

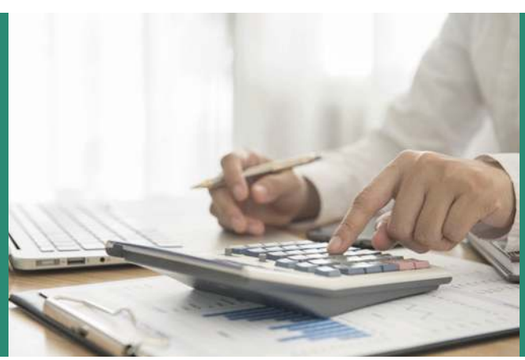
2 

O COMPARTILHAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES PROTEGIDOS POR SIGILO FISCAL COM OS TRIBUNAIS DE CONTAS: uma estratégia para fortalecer a cultura de combate à corrupção no Brasil

3 

A CONTRIBUIÇÃO DO EFEITO *FLYPAPER* AO PAPEL DO CONTROLE EXTERNO

A NOVA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E SEUS EFEITOS EM MINAS GERAIS: o *case* Minas Livre para Crescer 4 

PROVISÕES MATEMÁTICAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS: um estudo descritivo da qualidade da informação contábil 5 

INTELIGÊNCIA ANALÍTICA DE CONTROLE EXTERNO: tratamento de dados e avanços no combate à fraude e corrupção 6 

A NECESSIDADE DO SANEAMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO 7 



OS DIREITOS PATRIMONIAIS DISPONÍVEIS COMO PRESSUPOSTO DE APLICAÇÃO DA CONSENSUALIDADE NA NLCC

Marianna Montebello Willeman
Doutora e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica – PUC-RIO
Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Sara Jane Leite de Farias
Doutoranda pela Universidade Estácio de Sá
Assessora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: "O Estado, sempre que possível, promoverá a solução consensual de conflitos." Essa regra contida no artigo 3º, § 2º, do atual Código de Processo Civil alcança os processos em âmbito judicial, administrativo e em sede de controle. Diante da pluralidade de eixos temáticos decorrentes da normatividade da consensualidade, este estudo busca tratar da gestão de conflitos na seara contratual, a partir da interpretação do conteúdo do artigo 151 na Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei n. 14.333/2021, segundo o qual a aplicação dos instrumentos aptos a esse fim deve estar atrelada às controvérsias relacionadas aos direitos patrimoniais disponíveis, expressão que constitui um conceito jurídico indeterminado, demandando, assim, uma delimitação de seu alcance sob a ótica da racionalidade jurídica e também econômica, que devem nortear os contratos administrativos.

Palavras-chave: Lei federal n. 14.133/2021; contrato administrativo; consensualidade; conceito jurídico indeterminado; direito patrimonial disponível.

Abstract: *"The State, whenever possible, will promote the consensual solution of conflicts". This rule contained in article 3º, § 2º, of current Civil Procedure Code cover process in the judicial, administrative and control areas. In view of the plurality of thematic axes arising from the normativity of consensuality, this study seeks to address the management of conflicts in the contracts areas, based on the provisions contained in the New Law of Contracts – Law n. 14.333/2021, according to which the application of instruments suitable for this purpose, must be linked to controversies related to available property rights, an expression that constitutes an indeterminate legal concept, demanding a delimitation of its scope from the perspective of legal and also economic rationality, which should guide administrative contracts.*

Keywords: *Federal Law n. 14.133/2021; administrative contract; consensuality; indeterminate legal concept; available property rights.*

1. INTRODUÇÃO

Partindo da lógica da celebração de ajuste de conduta, desenvolvida desde o advento da Lei da Ação Pública – Lei n. 7.347/1985, que serviu como paradigma legal para outras normatizações, o consenso vem se consolidando como um mecanismo factível para a gestão de conflitos nas esferas judicial, administrativa e de controle, e, por meio da novel legislação destinada às licitações e contratos, tem grandes chances de ser mais um mecanismo apto à promoção das finalidades públicas. Trata-se de uma manifestação da chamada "Justiça Multiportas"[1], nome dado a um complexo de opções, envolvendo métodos diferentes, para solucionar um conflito, como mais uma opção à busca pela solução judicial.

Reconhece-se que os conflitos sempre fizeram e farão parte da história da humanidade e que, em razão da elevada carga de demandas que desembocam no Poder Judiciário, muitas delas provenientes da Fazenda Pública, outras soluções devem ser testadas e aperfeiçoadas, na busca da necessária pacificação das mais diversas categorias de relações, sejam elas de índole interpessoal ou contratual, por exemplo.

O marco brasileiro em termos de sistema multiportas veio com a Resolução n. 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, que proclama o Poder Judiciário brasileiro como responsável pela Política Judiciária de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, com base na qual foram criados os núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos, incumbindo aos diversos órgãos do Judiciário o dever de oferecer esses métodos negociados, desde a fase pré-processual.

Em continuidade, com o advento do atual Código de Processo Civil, que, inserido numa base ideológica de privilegiar o acesso à justiça e a duração razoável do processo – art. 3º[2]– cuja matriz constitucional encontra-se no artigo 5º, inciso XXXV[3]_[4] –, privilegiou-se a concretização de solução consensual, construída diretamente pelas partes, fazendo com que a cooperação passasse a ser cogente, por força dos artigos 6º e 166, §4º[5].

1 A expressão "Justiça Multiportas" foi cunhada pelo professor Frank Sander, da Faculdade de Direito de Harvard. Opondo-se ao sistema clássico, que antevê a atividade jurisdicional estatal como a única capaz de solver conflitos, o Sistema de Justiça Multiportas remete a uma estruturação que conta com diferentes mecanismos de tutela de direitos, sendo cada método adequado para determinado tipo de disputa. A jurisdição estatal, nessa senda, passa a ser apenas mais uma dentre as diversas técnicas disponíveis. Ressalta-se que optar pelo caminho do Sistema de Justiça Multiportas não é uma peculiaridade do Estado brasileiro. Após a Segunda Guerra Mundial, diversos países têm atualizado seus sistemas jurídicos nesse sentido, objetivando maior respeito e proteção aos direitos humanos, individuais e coletivos. In: COELHO, Marcus V. F. O Sistema de Justiça Multiportas no Novo CPC. **Migalhas**, 6 jul. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/330271/o-sistema-de-justica-multiportas-no-novo-cpc.

2 A obrigação de o Estado promover, sempre que possível, a solução consensual de conflitos é norma fundamental do CPC (artigo 3º, § 3º). Eis a redação do artigo 3º e parágrafos:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

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

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

4 O mandamento constitucional de acesso à justiça expõe uma nova faceta, na qual a tutela dos direitos se sobrepõe ao processo civil como um fim em si mesmo. As vias da autocomposição, por conseguinte, como a mediação e a conciliação, passam a assumir o mesmo patamar dos métodos tradicionais de jurisdição, perdendo razão o rótulo de "meios alternativos", para tornar-se uma escolha natural, mesmo que não necessariamente preferencial, a depender da matéria controvertida. DELGADO, Thiago Chacon. Negócios processuais e o Compromisso de Ajustamento de Conduta. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 76, p. 195-208. abr./jun. 2020.

5 *Art. 6º todos os sujeitos do processo devem cooperar para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.*

Art. 166

(...)

§4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.

Posteriormente, houve a edição da Lei n. 13.140/2015 (Lei de Mediação) e da Lei n. 13.129/2015, que promoveu alterações na disciplina a respeito da arbitragem.

Seguindo a marcha da mutação normativa envolvendo o tema da consensualidade, merecem destaque ainda as regras introduzidas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB, Decreto-Lei n. 4.657/1942), por meio da Lei n. 13.655/2018, que reconheceu a possibilidade de atuação estatal baseada na consensualidade, mediante a celebração de compromissos "para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público" (artigo 26).

Em 2021 foi publicada a Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC, cujos dispositivos (artigo 151[6] e seguintes) reforçam o cabimento das ferramentas de resolução adequada de conflitos para a realidade da Administração Pública. A sua utilização depende, contudo, do interesse da Administração em abraçar o consensualismo em prol do atendimento ao interesse público.

Todavia, o parágrafo único do artigo 151[7] previu que tais ferramentas serão aplicadas às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, e listou um rol de assuntos, exemplificativamente, como questões possíveis de serem solucionadas utilizando-se outros meios adequados de resolução de controvérsias. Tal condicionamento, por certo, introduz um ponto de debate ao aplicador do direito, a quem competirá dizer "o que é direito patrimonial disponível no âmbito de determinada realidade contratual", considerando tratar-se de um conceito jurídico indeterminado.

Este é, portanto, o objeto de interesse deste estudo: apresentação de uma visão panorâmica do que seriam direitos patrimoniais disponíveis, fator condicionante à aplicação dos meios adequados de resolução de controvérsias na órbita dos contratos, à luz da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados.

Reconhecemos, de imediato, que o exame da temática proposta não cabe dentro das limitadas páginas de um artigo acadêmico. Contudo, objetiva-se apresentar ao leitor uma singela contribuição sobre o tema.

Por conseguinte, ao longo deste breve trabalho, serão abordados aspectos relativos às controvérsias relacionadas aos direitos patrimoniais disponíveis, precedidos da compreensão doutrinária sobre a teoria dos conceitos jurídicos indeterminados, culminando com um prognóstico da titularidade para afirmar se o conflito posto se circunscreve ao âmbito da (in)disponibilidade. As pesquisas bibliográfica e documental constituem a metodologia utilizada na elaboração deste artigo, a qual evidenciou que a NLLC não inovou quanto à utilização da autocomposição pela Administração Pública, a despeito de trazer luzes para essa possibilidade de gestão de conflitos, como alternativa à aplicação das normas inerentes à paralisação e extinção dos contratos, e sancionamento do contratado (artigos 147 e seguintes), em flagrante prejuízo ao interesse público primário, matérias que, por sua importância, demandam um estudo independente.

2. PROCESSO DE MUTAÇÃO DA DOGMÁTICA ADMINISTRATIVA E AS VANTAGENS DE UMA PRÁTICA ADMINISTRATIVA CONSENSUAL

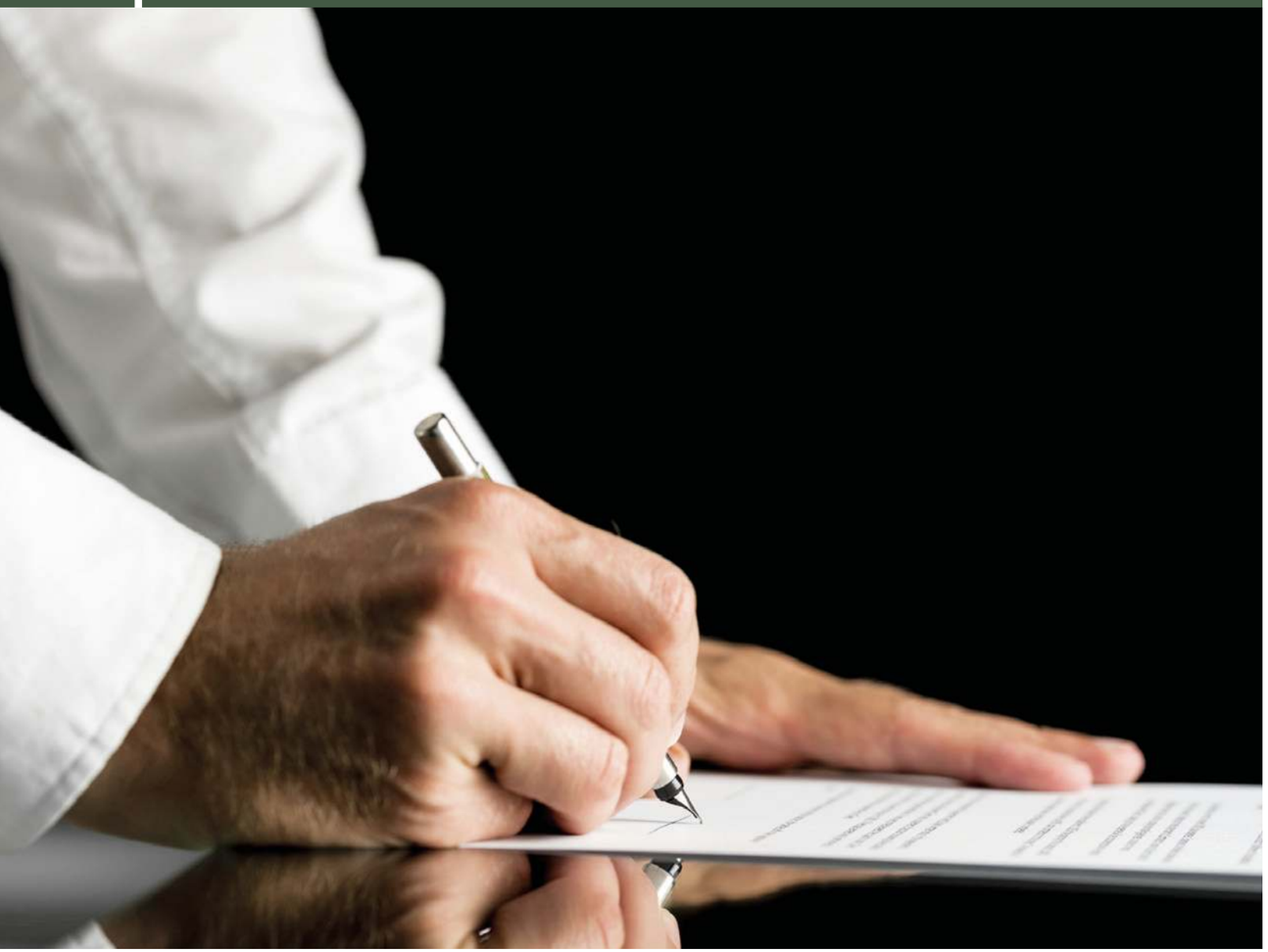
A exposição da mutação da dogmática administrativa se justifica na medida em que o Direito Administrativo, com o passar do tempo, demandou uma ampliação dos espaços de consenso, em razão das vantagens de uma ação concertada, em detrimento de uma atuação vertical e impositiva.

Mas, quais seriam as vantagens nessa mudança de paradigma? Patrícia Baptista (2018, p. 183 e 184) discorre que o consenso pode ser apontado como meio de desenvolvimento da atividade administrativa, considerando que (i) o interesse público tem condições de ser realizado com maior eficiência em um contexto de harmonia e, simultaneamente, com a satisfação de interesses privados; (ii) a atividade consensual contribui para aumentar a transparência das atividades administrativas; (iii) o consenso confere maior lastro à autoridade que nele busca seu fundamento, colaborando para a construção de uma nova legitimação da Administração Pública; e (iv) o incremento da segurança jurídica assegura uma maior estabilidade nas relações administrativas.

Em resumo, as decisões consensuais, além de serem mais legítimas, são mais efetivas, considerando que o Estado seria apenas mais um ator dentre os outros envolvidos, todos em busca do atendimento ao inte-

6 *Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.*

7 *Parágrafo único. Será aplicado o disposto no **caput** deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.*



resse público, privilegiando, assim, segurança jurídica entre as partes envolvidas, como também a eficiência e o resultado, em detrimento de fórmulas unilaterais.
A redução do tempo na resolução do conflito pode ser citada como outra vantagem, considerando que faz parte da lógica da utilização dessas ferramentas a proximidade temporal entre as decisões administrativas e as soluções consensuais, tendo em vista que é indene de dúvida que a submissão de uma controvérsia ao Poder Judiciário pode se arrastar por muitos anos.
A esse respeito, leciona Binenbojm (2020, p. 3) que "*a adoção de métodos consensuais permite a melhor alocação de tempo e recursos do Poder Judiciário, com a diminuição do número de demandas que envolvam a Fazenda Pública.*" Afirma o autor que "*[é] preciso reconhecer que o número de processos é elevado porque, na média, os governos não costumam adotar as medidas que poderiam evitá-los ou, ao menos, minorá-los. A procura pelo Judiciário, muitas vezes, decorre de demandas geradas pela própria Administração.*"
Para Binenbojm (2020, p. 3) "*[a] consensualidade, nesse ponto, mostra que é possível enfrentar o problema da litigiosidade de massa envolvendo o Estado com meios alternativos à judicialização, sem relegar aqueles que têm pretensões legítimas contra a Fazenda Pública a segundo plano.* Desjudicializar *pode se tornar, em muitos casos e sem nenhum paradoxo, a forma mais eficaz de fazer justiça, objetivo que se revela plenamente compatível com o interesse público.*"
Direcionando o rumo para uma breve digressão histórica e ainda com arrimo nas lições de Gustavo Binenbojm, pode-se afirmar que "[a] celebração de acordos pela Administração Pública envolve o debate sobre alguns dogmas do direito administrativo"

que, em sua origem[8] – em decorrência de sua matriz eminentemente francesa –, abdicava do exercício de qualquer performance consensual, imprimindo um caráter vertical e centralizado, com reflexos em toda a prática administrativa, inclusive na celebração dos contratos e outros ajustes, os quais eram pautados na ideia de poderes exorbitantes.
No mesmo sentido, afirma Patrícia Baptista (2018, p. 180) que "*[a] dogmática inicial do direito administrativo rejeitava o exercício de qualquer atividade de natureza consensual pela Administração Pública*", à qual cabia apenas a função de executar objetivamente a lei e, como tal, não poderia ser objeto de negociação ou ajuste, sob pena de ruptura com a vontade da lei.
Essa realidade veio a ser flexibilizada na vigência do estado liberal, quando a Administração Pública passou a celebrar contratos para realização de algumas funções, inicialmente denominadas como atos de gestão, submetidas às regras do direito privado, até o advento das teorias do serviço público e dos contratos de direito público.
Considerando o longo período experimentado pelo Direito e as diversas (r)evoluções das sociedades durante o liberalismo (absenteísmo), o Estado demonstrou a necessidade de o Poder Público intervir nas relações econômicas e sociais, mediante a imposição de normas de ordem pública, em benefício do interesse público.
Os textos constitucionais, especialmente nos pós-guerras mundiais, passaram a imprimir uma ascensão do princípio democrático na organização política, a consagração da jurisdição constitucional e a criação de um sistema especial de direitos fundamentais perante as maiorias eventuais e transitórias.[9] De acordo com Rafael Oliveira[10], o fenômeno da constitucionalização do ordenamento jurídico abalou alguns dos mais tradicionais dogmas do Direito Administrativo, como a redefinição da supremacia do interesse público sobre o privado; a superação da concepção da legalidade como vinculação positiva do administrador à lei e a consagração da vinculação direta à Constituição; a possibilidade de controle judicial da discricionariedade a partir dos princípios constitucionais, deixando-se de lado o paradigma da insindicabilidade do mérito administrativo; e, por fim, a releitura da legitimidade democrática da Administração, com a previsão de instrumentos de participação dos cidadãos na tomada de decisões administrativas (consensualidade na Administração).
Contextualizando os contratos na realidade sucintamente delineada acima, pode-se afirmar que a busca pela efetividade passou a justificar a implementação de técnicas consensuais. Decerto, com arrimo nas lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2016, p. 171-172), pode-se afirmar que existe uma correlação entre o consenso e a efetividade da atuação administrativa, à luz do conceito de constitucionalismo de resultado, caracterizado pela introdução do resultado da ação administrativa como parte essencial do conceito de finalidade pública e, nele, a evolução da eficácia à eficiência e, desta, à efetividade.
Segundo Patrícia Baptista (2018, p. 183), "*a evolução quase que simultânea da participação administrativa e da ideia de consensualidade não é meramente casual*".
Para a autora, "*são os canais de participação, sobretudo, aqueles providos pela abertura procedimental, que tornam possível a superação negociada dos conflitos de interesse.*" Contudo, também segundo a autora, André de Laubadère afirmava que, ainda no início da década de 1970, inexistia um direito da consensualidade, "*na medida em que ainda não haviam sido desenvolvidos princípios gerais aplicáveis às formas de concerto*" (2018, p. 184).
Por outro lado, a literatura jurídica já apontava a concepção de mecanismos direcionados à prevenção e à solução de conflitos, denominados nos Estados Unidos da América, na década de 1970, como *Alternative Dispute Resolutions* (ADR), traduzido na Europa ocidental, na década de 1980, como Mecanismos Alternativos de Solução de Conflitos (MASC).[11]

8 Segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira, "[o] nascimento do Direito Administrativo relaciona-se diretamente com a consagração dos ideais da Revolução Francesa de 1789 e o surgimento do Estado de Direito. (...) A partir da consagração de certos ideais liberais revolucionários da burguesia (separação de poderes, princípio da legalidade e Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão), o poder estatal é limitado e o Direito Administrativo é concebido como ramo especial do Direito, ao lado do Direito Privado, regulador das relações envolvendo o Estado e o exercício das atividades administrativas. *In:* **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013, p. 110 [pdf].
9 OLIVEIRA, Rafael. p. 128-129.
10 *Ibidem,* p. 134-135
11 Por todos, sugere-se a leitura de SANDERS, Frank. ROZDEICZER, Lukask. *Matching Cases and Dispute Resolution Procedures: Detailed Analysis Leading to a Mediation-Centered Aproach.* ***Harvard Negotiation Law Review 11***, Rev. 1, *Spring,* 2006.

Hoje, afirma Patrícia Baptista (2018, p. 185), passados mais de 50 anos, a consensualidade vem sendo absorvida e desenvolvida pelo direito administrativo: "*[por] toda a parte encontram-se já diplomas normativos regulando instrumentos jurídicos de expressão do consenso entre a Administração e os cidadãos*", dentre eles, a nova Lei de Licitações, cujos dispositivos serão apontados a seguir.

3. ENQUADRAMENTO NORMATIVO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS, CONDICIONADOS À OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS PATRIMONIAIS DISPONÍVEIS

As técnicas adequadas à solução de conflitos integram a racionalidade administrativa de compreensão da premissa que empreendimentos públicos de grande porte são estruturados por intermédio de uma teia de relações jurídicas, técnicas, econômicas e financeiras interdependentes. A execução contratual é, via de regra, complexa e geradora de possíveis conflitos entre as partes contratantes, mesmo quando o planejamento é concebido e estruturado com a eficiência desejada.[12]
Ciente dessa realidade, as mais recentes legislações em direito administrativo fazem um redesenho jurídico para os contratos administrativos, ao preverem a utilização dos meios adequados de solução de controvérsias, permitindo uma maior descentralização e horizontalidade das relações entre a Administração Pública e os atores privados, a exemplo da nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC, Lei nº 14.333, de 1º de abril de 2021 e da inclusão na Lei nº 8.987/1993 de disposições nesse sentido (art. 23-A).
A NLLC traz nos artigos 151 a 154 a disciplina dos MASC, cuja moldura normativa não é propriamente uma inovação, mas reforçam as regras gerais já previstas nas Leis de Mediação e Arbitragem. Significa que a consensualidade já seria cabível em razão dos outros diplomas legais, mas ainda era de pouca aplicabilidade pelo operador das contratações públicas. Logo, a relevância dos citados dispositivos consiste em trazer para o cotidiano das licitações e contratos tais meios consensuais. Vejamos:

> Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.
> Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.
> Art. 152. A arbitragem será sempre de direito e observará o princípio da publicidade.
> Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.
> Art. 154. O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes.

O artigo 151, seguindo uma tendência que já se encontrava positivada nas Leis de Concessões (Lei n. 8.987/95, art. 23-A[13]), das Parcerias Público- Privadas (Lei n. 11.079/04, art. 11, III[14]), do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei n. 12.462/12, art. 44-A[15]), das Estatais (Lei n. 13.303/16, art. 12, parágrafo único[16]), da Arbitragem (Lei n. 9.307/96, após a Lei n. 13.129/15), de Mediação e de Solução Alternativa de Disputas na Administração Pública (Lei n. 13.140/15), discrimina os instrumentos tradicionais utilizados, em regra, em ambiente privado, albergando os meios de **autocomposição** – conciliação e mediação – e de **heterocomposição** – arbitragem.
Registre-se, por oportuno, que o legislador não limitou o uso das soluções consensuais, que, inclusive, podem ser combinadas, dependendo da complexidade do objeto, como acontece nas concessões e nas PPP.Rememorando antiga controvérsia existente na doutrina administrativista, o **parágrafo único do artigo 151**[17] determina que a utilização dos MASC será aplicada às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis[18], tema que se insere no estudo dos conceitos jurídicos indeterminados[19], que exigem do intérprete uma valoração cuja margem de apreciação não comporta subsunção a critérios objetivos, relacionando-se com a ideia de discricionariedade administrativa.

12 GARCIA, Flávio Amaral. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/flavio-amaral-garcia/o-dispute-board-e-os-contratos-de-concessao.
13 *Art. 23-A. O contrato de concessão poderá prever o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei no 9.307, de 23 de setembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005).*
14 *Art. 11. O instrumento convocatório conterá minuta do contrato, indicará expressamente a submissão da licitação às normas desta Lei e observará, no que couber, os §§ 3º e 4º do art. 15, os arts. 18, 19 e 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, podendo ainda prever: (...)*
15 *Art. 44-A. Nos contratos regidos por esta Lei, poderá ser admitido o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a mediação, para dirimir conflitos decorrentes da sua execução ou a ela relacionados.* (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015) (Vide Lei nº 14.133, de 2021) Vigência
16 *Art. 12. (...)*
Parágrafo único. A sociedade de economia mista poderá solucionar, mediante arbitragem, as divergências entre acionistas e a sociedade, ou entre acionistas controladores e acionistas minoritários, nos termos previstos em seu estatuto social.
17 *Art. 151, parágrafo único. Será aplicado o disposto no **caput** deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.*
18 Para melhor aprofundamento do tema, sugere-se a leitura do texto "A arbitragem no Direito Administrativo" da lavra do professor Alexandre Santos de Aragão. **Revista da AGU**, Brasília/DF, v. 16, n. 3, p.19-58, jul./set. 2017. Disponível em: https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1935/1674
19 Os conceitos jurídicos indeterminados são aqueles cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos, ou seja, não são dotados de um sentido preciso e objetivo. Do ponto de vista estrutural, possuem uma zona de certeza quanto ao seu significado, habitualmente chamada de núcleo conceitual. Essa zona qualifica o campo dentro do conceito em que se tem uma noção clara e precisa do seu significado. De um lado, há a zona de certeza positiva, representada pelo campo em que ninguém duvida da efetiva aplicação do conceito. De outro, há a zona de certeza negativa, qualificada pelo campo em que ninguém duvida da impossibilidade de aplicação do conceito. Contudo, entre as zonas de certeza positiva e negativa, vigora um espaço de dúvidas quanto à aplicação ou não do conceito. Tal espaço é chamado de zona de incerteza ou halo conceitual. In: Rozas, Luíza Barros. Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa.
https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.13.pdf?d=636909377789222583%23%3a%7e%3atext%3dOs+conceitos+jur%c3%addicos+indeterminados+s%c3%a3o+aqueles+cujo+conte%c3%bado%2cao+seu+significado%2c+habitualmente+chamada+de+n%c3%bacleo+conceitual.&msclkid=b4615ddfc35c11ec897342ef20b9e394

3.1 Notas a respeito dos conceitos jurídicos indeterminados, discricionariedade administrativa e zonas de certeza positiva e negativa

Segundo Almiro do Couto e Silva (1990, p. 58), a linha divisória entre o poder discricionário e a utilização de conceitos jurídicos indeterminados é tema enfrentado no direito germânico desde o final do século XIX, que atravessa toda a República de Weimar e é retomado, com novas cores, após a edição da Lei Fundamental de Bonn, momento a partir do qual se consolida a orientação no sentido de que, embora vago e impreciso, o conceito jurídico indeterminado não encerra para o administrador público atuação discricionária.
Trata-se da construção alemã convencionalmente conhecida como "teoria dos conceitos jurídicos indeterminados", que os insere no suporte fático da norma e resume seus problemas à interpretação da regra jurídica, contrariamente ao que ocorre com o poder discricionário, que se constitui em um poder de eleição da consequência ou do efeito jurídico[20].
No Brasil, essa teoria igualmente revela a concepção segundo a qual os conceitos jurídicos indeterminados não expressam exercício de poder discricionário[21]. Fundamentalmente, nega-se que haja discricionariedade – liberdade de conformação pautada em conveniência e oportunidade – na aplicação administrativa de conceitos indeterminados.
O resultado dessa constatação traz, como efeito prático, o alargamento do controle judicial, que seguirá balizas distintas daquelas aplicáveis nos casos de discricionariedade. A esse respeito, a lição de Almiro do Couto e Silva é precisa (1990, p. 60):

> 15. Em conclusão, relativamente à diferença, quanto à sindicabilidade judicial, dos atos administrativos que aplicam conceitos jurídicos indeterminados e dos que envolvem exercício de poder discricionário é possível resumir tudo do seguinte modo:
> (a) – O exame judicial dos atos administrativos de aplicação de conceitos jurídicos indeterminados não está sujeito a um limite a priori estabelecido na lei. O próprio julgador, no instante de decidir, é que verificará se há um limite, ou não, ao controle judicial. Haverá limite se, em face da complexidade do caso, da diversidade de opiniões e pareceres, não podendo ver com clareza qual a melhor solução, não lhe couber outra alternativa senão a de pronunciar um *non liquet*, deixando intocada a decisão administrativa.
> (b) – o exame judicial de atos administrativos que envolvem exercício de poder discricionário está, a priori, limitado pela lei, a qual fixou desde logo as linhas dentro das quais poderá a autoridade administrativa livremente tomar suas decisões. Dentro daquele espaço, qualquer uma delas será incensurável e inexaminável pela autoridade judiciária.

Assentada a possibilidade de controle judicial dos atos praticados com fundamento em conceitos jurídicos indeterminados, cumpre verificar quais os limites para tanto, pois claramente não se trata de hipótese de sindicabilidade plena. Nessa matéria, Phillip Heck identificou que tais conceitos teriam "um núcleo de significação preciso e um halo periférico e nebuloso" (SILVA, 1990, p. 58), ideias que evoluíram para as chamadas "zonas de certeza" e "zonas de penumbra" dos conceitos indeterminados.
A "zona de certeza" – positiva ou negativa – corresponde ao núcleo de significado preciso, em que se tem uma noção clara do conceito e inexiste dúvida a respeito de sua utilização. Nesse caso, como é possível identificar com segurança e convicção os fatos que se enquadram no conceito (certeza positiva) e os fatos que nele não se enquadram (certeza negativa), o controle jurisdicional é pleno. Inversamente, na zona de penumbra, em que há um conteúdo periférico vago e impreciso, com algum grau de controvérsia e incerteza, preserva-se a margem de apreciação administrativa, afastada a possibilidade de sua substituição pelo Poder Judiciário. Nesses casos duvidosos, como a Administração Pública está mais perto dos problemas e, de regra, mais bem aparelhada para resolvê-los, entende-se que só a ela deve caber a decisão, não competindo ao Poder Judiciário modificar ou substituir a decisão administrativa (SILVA, 1990, p. 59).
Aplicando essa linha de compreensão ao parágrafo único do artigo 151 da NLCC, convém que se analise a construção teórica acima apresentada com a normatividade inerente aos contratos e possíveis soluções consensuais, condicionados ao entendimento a respeito de quais direitos podem ser considerados como patrimoniais disponíveis para efeito da NLCC.



20 SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, n. 179/180, p. 58, jan./jun. 1990. Sobre a construção da doutrina alemã, veja-se o histórico traçado por: MAURER, Helmut. **Direito Administrativo Geral**. 14ª edição. Tradução de Luís Afonso Heck. Barueri: Manole, 2006, p. 154-163. Na doutrina espanhola, a influência de Eduardo Garcia de Enterria merece ser destacada: "A aplicação de tais conceitos (jurídicos indeterrminados) ou a qualificação de circunstâncias concretas não admite mais do que uma solução: ou se dá ou não se dá o conceito. Tertium non datur. Isso é o essencial do conceito jurídico indeterminado: a indeterminação do enunciado não se traduz em uma indeterminação das aplicações do mesmo, as quais somente permitem uma unidade de solução justa em cada caso". (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Rámon. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 1997, p.449). Para o aprofundamento do tema, recomenda-se ainda: SADDY, Andre. **Apreciatividade e discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 214-240.
21 Por todos, sugere-se a leitura do apanhado doutrinário e jurisprudencial realizado por Gustavo Binembojm. Nas palavras do autor: "Como visto, o ato discricionário pressupõe um poder de escolha do administrador. Este, diante de uma situação concreta, pode optar por um ou outro caminho, de acordo com critérios racionais que, a seu ver, produzam a melhor solução. Tal resultado pode: (i) já estar previsto na norma de competência, havendo, nesse caso, a opção por uma solução A, B ou C *(discricionariedade de escolha);* ou (ii) ser de livre escolha do administrador, que se mantém vinculado, apenas, pela finalidade estabelecida na lei *(discricionariedade de decisão)*. Já os atos fundados em conceitos jurídicos indeterminados não são fruto de uma opção do administrador. Se é que há uma eleição, esta é do próprio legislador, que escolheu o uso de termos vagos e conceitos imprecisos, sendo que a sua aplicação se resolve com a interpretação de seu sentido". (BINEMBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 219). Em sentido contrário, na doutrina nacional, sustentando que o emprego de conceitos jurídicos indeterminados traduz hipótese de discricionariedade, veja-se, por todos: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. Obra citada, p. 428). Para uma apreciação crítica das doutrinas que não admitem discricionariedade na aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, veja-se: FILGUEIRAS JÚNIOR, Marcus Vinicius. **Conceitos Jurídicos Indeterminados e Discricionariedade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

3.2 Quais direitos podem ser considerados como patrimoniais disponíveis para efeito da NLCC?

Para Flávio Amaral Garcia (2019, p. 3)[22] as relações jurídicas travadas pelas pessoas jurídicas de Direito Público são permeadas por diversos direitos patrimoniais disponíveis[23], os quais podem, portanto, ser submetidos à arbitragem. Visando a uma melhor compreensão sobre o tema, o autor explica o que são direitos patrimoniais e direitos disponíveis. Vejamos:

> Direitos patrimoniais são aqueles economicamente avaliáveis, e distinguem-se dos direitos não patrimoniais, que, ao revés, não comportam valoração econômica, como ocorre com os direitos da personalidade e os de família puros. Ora, os contratos administrativos tutelam essencialmente direitos patrimoniais. Preço, forma de pagamento e demais elementos que compõem a noção de equilíbrio econômico-financeiro do ajuste são direitos suscetíveis de valoração econômica.
> (...)
> Direitos disponíveis são, por sua vez, aqueles direitos que podem ser contratados e negociados pelas partes e que encarna suas respectivas vontades na composição dos seus interesses. Existem, ao contrário, relações jurídicas cuja constituição ou extinção não se encontra ao livre alvedrio das partes, tipificando direitos ou interesses indisponíveis.

Por conseguinte, afirma Flávio Amaral Garcia (2019, p. 4), "*os interesses e direitos contratáveis e negociáveis pela Administração Pública são, a princípio, disponíveis e passíveis de composição por meio do procedimento arbitral.*" Para o autor, *"seria incongruente e ilógico pressupor que os direitos são disponíveis para vincular as partes em uma relação contratual de índole administrativa pautada pela recíproca manifestação de vontade acerca do conteúdo e indisponíveis para fins de adoção da solução arbitral.*"

Em arremate, leciona o autor (2019, p. 5):

> Não há por parte da Administração Pública qualquer renúncia de direito quando admite a arbitragem como meio de composição de litígio que decorra de um contrato administrativo. No exercício da sua autonomia de vontade, e observando os parâmetros legalmente fixados, simplesmente prefere o juízo arbitral à jurisdição estatal. A forma de composição do conflito é que assume feição distinta.
> Em regra, se o direito é patrimonial (avaliável economicamente) e disponível (negociável a partir da vontade das partes), tem lugar a arbitragem como mecanismos legítimo de composição do conflito nos contratos administrativos.

Já Aragão (2017, p. 25) discorre que "*[quanto] ao primeiro adjetivo da locução em referência, cumpre assinalar brevemente que a natureza patrimonial de um direito não está presente somente na hipótese de o seu conteúdo se traduzir monetariamente.*" Aduz, com arrimo nas lições de Eduardo Talamani, que a "*patrimonialidade também se configura pela aptidão de o inadimplemento ser reparado, compensado ou neutralizado por medidas com conteúdo econômico*".

Nessa ótica, para o citado autor (2017, p. 26), as controvérsias afetas ao descumprimento de obrigações contratuais sem imediata expressão econômica (ex.: dever de confidencialidade) podem ser arbitradas, caso tenham repercussões patrimoniais (ex.: indenizações por prejuízos eventualmente causados etc.).

No que tange ao adjetivo "disponível", ainda com suporte nas lições de Aragão (2017, p. 26), pode-se afirmar que, de acordo com a gramática civilista, disponíveis são direitos que possam ser, a qualquer tempo e independentemente de justificações vinculadas, alienados ou renunciados pelo sujeito que os titule. Acrescenta o autor que "*em idêntica direção, se anota, no campo do Direito Civil, que o direito disponível é o alienável, transmissível, renunciável, transacionável. A disponibilidade significa que o titular do direito pode aliená-lo; transmiti-lo* inter vivos *ou* causa mortis; *pode, também, renunciar ao direito; bem como, pode, ainda, o titular transigir seu direito*".

Em arremate a este ponto, verifica-se que o legislador, no artigo 151, parágrafo único, informou que direitos públicos disponíveis dizem respeito às questões relacionadas ao "*restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações*".

Parece-nos que se trata de um rol não taxativo, que pode ser ampliado a depender do caso concreto, como, por exemplo, em uma discussão prévia para verificar se dada álea enseja o reequilíbrio econômico-financeiro, ou então, a averiguação de cabimento ou não de indenização.

3.3 Quem vai avaliar se o direito é patrimonial disponível ou não?

Outro ponto merecedor de destaque consiste em determinar quem vai avaliar se o direito que está sendo levado a discussão é ou não patrimonial disponível.

Se estiver sendo utilizada a arbitragem, segundo leciona Eugenia Marolla[24], caberá aos árbitros a decisão, em razão do princípio 'competência-competência', segundo o qual "*cabe ao árbitro, de ofício ou mediante provocação das partes, reconhecer sua própria competência para julgar as questões acerca da existência, validade e eficácia da convenção de arbitragem e do contrato que contenha a cláusula compromissória*"[25]. Ou seja, compete primeiramente ao árbitro decidir a respeito de sua própria competência (art. 8º, parágrafo único, da Lei de Arbitragem[26]).

De acordo com a citada professora, tal questão é relevante porque envolve uma inversão da lógica atual dos contratos administrativos – permeada pela ideia de higidez das cláusulas econômicas, representativas dos poderes da Administração Pública, fundada nos princípios da indisponibilidade/supremacia do interesse público que, dentro de uma lógica arbitral e em grande parte dos tribunais arbitrais, não faz sentido. "*Na lógica arbitral, quem vai decidir se o direito é disponível ou não são os árbitros*", afirma.

No mesmo sentido preleciona Aragão (2017, p. 53):

> *"Em essência, cabe às partes de um contrato, dentro da moldura que lhes foi deixada pelo legislador, definir quais controvérsias relacionadas à avença poderão ser resolvidas no foro arbitral. Essa faculdade decorre do poder de autovinculação das pessoas físicas e jurídicas, bem como do grau de indeterminação linguística do conceito legal que deve ser aplicado ao contrato."*

Eugenia Marolla entende que, via de regra, tudo o que está dentro do contrato administrativo pode ser submetido à arbitragem e que não tem como diferenciar, no caso concreto, o que é ou não direito público disponível.

Entretanto, ainda que impreciso o conceito previsto na lei, é possível extrair uma "certeza negativa", que são as situações que certamente nele não se inserem, e uma "certeza positiva", que seriam as hipóteses que seguramente se encaixam no conceito. Entre essas duas zonas de certeza, existe a chamada "zona de penumbra" ou de "incerteza", em que a definição do conceito demanda uma criatividade maior do intérprete.

Diante de hipótese que se insira numa zona de incerteza, mostra-se imperioso que as partes densifiquem o conceito jurídico indeterminado e convencionem o que pode ser objeto de arbitragem, por exemplo.

Segundo Aragão (2017, p. 51), "[*as] partes, em sede negocial, valendo-se da função densificadora dos contratos, também podem definir o que se deve entender por "direitos patrimoniais disponíveis", ou decompor, a partir de tal categoria legal, alguns dos litígios que consideram integrá-la, desde que não penetrem, ressalva-se uma vez mais, a zona de certeza negativa do referido conceito."* Continua o autor: *"Um dos exemplos de densificação regulamentar do conceito de "direitos disponíveis" da Lei de Arbitragem ocorreu recentemente, quando a Presidência da República editou o Decreto nº 8.465/2015, que minudencia as normas para a realização de arbitragens no setor portuário."*[27]

Em algum momento, conclui o autor, seja em regulamento ou em uma posterior decisão judicial, esse conceito será densificado; nada melhor que o próprio edital de licitação já o faça previamente, evitando surpresas futuras para ambas as partes e permitindo que o mercado possa avaliar as propostas a serem apresentadas à Administração dispondo de todas as variáveis necessárias.

Verifica-se, portanto, que a doutrina pátria está atenta a essa questão e aponta algumas possíveis soluções, que podem demandar algum aperfeiçoamento quando as regras previstas na NLCC forem colocadas em prática pelo administrador público.

22 Disponível em: https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2019/12/6.-Fl%C3%A1vio-Amaral-convertido.pdf

23 Direitos patrimoniais disponíveis se inserem no rol dos assuntos mais complexos da atualidade e, como tal, suscitam dúvidas que, com certeza, merecem ser levadas a debate. Contudo, considerando a complexidade da matéria e o escopo do presente trabalho, serão apresentadas apenas algumas ideias iniciais sobre o tema.

24 Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=15qiKiASuKQ&t=2591s.

25 *In*: PINHO; MAZZOLA, 2. ed., 2021, p. 326.

26 *Art. 8º A cláusula compromissória é autônoma em relação ao contrato em que estiver inserta, de tal sorte que a nulidade deste não implica, necessariamente, a nulidade da cláusula compromissória.*
Parágrafo único. Caberá ao árbitro decidir de ofício, ou por provocação das partes, as questões acerca da existência, validade e eficácia da convenção de arbitragem e do contrato que contenha a cláusula compromissória.

27 *Art. 2º Incluem-se entre os litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis que podem ser objeto da arbitragem de que trata este Decreto:*
I - inadimplência de obrigações contratuais por qualquer das partes;
II - questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos; e
III - outras questões relacionadas ao inadimplemento no recolhimento de tarifas portuárias ou outras obrigações financeiras perante a administração do porto e a Antaq.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto objetivou trabalhar um aspecto específico dos MASC relacionados ao universo das licitações e contratações públicas, qual seja, os direitos patrimoniais disponíveis como fator condicionante à sua aplicação. Nem de longe teve a intenção de esgotar o tema, especialmente considerando que a prática vai se encarregar de (re)arrumar as compreensões iniciais sobre o tema.

Como resposta à pergunta basilar sobre a palavra final sobre o que seria um direito patrimonial disponível, viu-se que, em homenagem à deferência das escolhas administrativas, caberá ao gestor, ao delinear os contornos da modelagem contratual, antes mesmo do procedimento licitatório, delimitar quais direitos podem ser submetidos aos meios alternativos de solução de controvérsias, ou então, atribuir a um terceiro, a exemplo dos árbitros, a sua definição.

Conforme mencionado, a disciplina normativa da consensualidade veio atender aos princípios da eficiência, transparência e segurança jurídica, considerando-se a vantagem do envolvimento do gestor na solução das demandas que surgirem durante a execução contratual, ao invés da sua extinção ou o consequente sancionamento do contratado, sempre em busca do atendimento ao interesse público.

Dito isso, reconhecemos que os MASC são ferramentas e não um fim em si mesmos. Todavia, tais meios devem ser utilizados em consonância com uma racionalidade econômica, jurídica e técnica, a fim de que seu manejo não configure mais um dispêndio de recursos públicos de maneira irrefletida.

Por fim, entendemos importante que haja uma mudança de mentalidade do gestor ao desenhar a modelagem contratual, favorecendo a execução contratual – que se inicia com a concepção da modalidade do certame a ser utilizada, passando pela idealização dos meios de gestão de conflitos à luz da racionalidade contratual do objeto a ser licitado –, e os MASC devem fazer parte dessa engrenagem, em tributo aos princípios da eficiência e da boa administração.



REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A arbitragem no Direito Administrativo. **Revista da AGU**, Brasília/DF, v. 16, n. 3, p.19-58, jul./set. 2017. Disponível em: https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/1935/1674. Acesso em: 6 dez. 2022.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BINENBOJM, Gustavo. A consensualidade administrativa como técnica juridicamente adequada de gestão eficiente de interesses sociais. Revista Eletrônica da **Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, set./dez.2020.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1982**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 6 dez. 2022.

BRASIL. **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, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 6 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 6 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 6 dez. 2022.

COELHO, Marcus V. F. O Sistema de Justiça Multiportas no Novo CPC. **Migalhas**, São Paulo, 6 jul. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/330271/o-sistema-de-justica-multiportas-no-novo-cpc.

DELGADO, Thiago Chacon. Negócios processuais e o Compromisso de Ajustamento de Conduta. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n. 76, p. 195-208. abr./jun. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904621/Thiago_Chacon_Delgado.pdf. Acesso em: 6 dez. 2022.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Rámon. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid: Civitas, 1997.

GARCIA, Flávio Amaral. A escolha dos árbitros e das câmaras arbitrais: licitar ou não?. **Direito do Estado**, n. 150, 21 abr. 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/flavio-amaral-garcia/a-escolha-dos-arbitros-e-das-camaras-arbitrais-licitar-ou-nao#:~:text=A%20escolha%20da%20C%C3%A2mara%20Arbitral,n%C3%A3o%20participa%20ativamente%20da%20escolha.

GARCIA, Flávio Amaral. O Dispute Board e os Contratos de Concessão. **Direito do Estado**, n. 121, 26 mar. 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/flavio-amaral-garcia/o-dispute-board-e-os-contratos-de-concessao. Acesso em: 6 dez. 2022.

GARCIA, Flávio Amaral. Comentários ao Decreto n. 10.025/19. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral; CRUZ, Elisa Schmidlin. **Direito Administrativo e *Alternative Dispute Resolution***. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 195-243.

GARCIA, Flávio Amaral. A Arbitragem na Administração Pública Estadual e o Decreto do Rio de Janeiro. **Revista Eletrônica OAB/RJ**, ed. esp. Infraestrutura, p. 125-146, 2019. Disponível em: https://revistaeletronica.oabrj.org.br/wp-content/uploads/2019/12/6.-Fl%C3%A1vio-Amaral-convertido.pdf. Acesso em: 6 dez. 2022.

MAROLLA, Eugenia Cristina Cleto. Curso [Online] A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Aula 9 - Soluções alternativas nos contratos administrativos. Rio de Janeiro: **TV PGE**, 7 maio 2021. 1 vídeo (2 h 28 min 25 s). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=15qiKiASuKQ&t=2591s

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas mutações juspolíticas**: em memória de Eduardo García de Enterría - jurista de dois mundos. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2016. 396 p.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. **Manual de Mediação e Arbitragem**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 179/180, p.51-92, jan./jun. 1990.

WILLEMAN, Marianna Montebello. ***Accountability* democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2017.



O COMPARTILHAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES PROTEGIDOS POR SIGILO FISCAL COM OS TRIBUNAIS DE CONTAS: uma estratégia para fortalecer a cultura de combate à corrupção no Brasil

Igor Pereira Oliveira
Mestre em Engenharia pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo
Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União

Resumo: A corrupção no Brasil, destacada por organizações internacionais como a Transparência Internacional e a Organização Internacional para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), exige a adoção de estratégias eficazes para o fortalecimento da integridade nacional. Neste contexto, evidencia-se a relevância do compartilhamento pela administração tributária (Receita Federal do Brasil e as Secretarias Estaduais da Fazenda) de dados e informações protegidos por sigilo fiscal com os Tribunais de Contas. Utiliza-se o método dedutivo, partindo de uma visão ampla sobre a previsão legal e a orientação jurisprudencial favoráveis ao intercâmbio de informações, para a evidenciação de casos práticos de utilidade das notas fiscais.

Palavras-chave: Corrupção; Cooperação interinstitucional; Tribunais de Contas; Administração Tributária; Notas fiscais.

Abstract: *Corruption in Brazil, highlighted by international organizations such as International Transparency and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), requires the adoption of effective strategies to strengthen national integrity. This article shows the importance of sharing data and information protected by tax secrecy with Supreme Audit Institutions by the Brazilian tax administration. A broad view of the legal provision, the jurisprudential orientation favorable to the exchange of information and practical cases of utility of invoices are exposed.*

Keywords: *Corruption; Interinstitutional cooperation; Supreme Audit Institutions; Tax administration; Invoices.*

1. INTRODUÇÃO

A Transparência Internacional, movimento global presente em mais de 100 países, com mais de duas décadas de experiência, calcula anualmente o índice de percepção da corrupção (IPC).

O IPC agrega dados de diversas fontes que fornecem as percepções do setor privado e de especialistas acerca do nível de corrupção no setor público.

Com **38 pontos** em 2020 (100 significa muito íntegro e 0 significa altamente corrupto), o Brasil tem mantido o patamar desde 2012, abaixo da média regional para a América Latina e o Caribe (41) e mundial (43) e ainda mais distante da média dos países do G20 (54) e da Organização Internacional para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, IPC=64), conforme Transparência Internacional (2021).

Neste contexto, a OCDE, com 60 anos de experiência e 38 países membros, decidiu criar um subgrupo para monitorar permanentemente o combate à corrupção no Brasil[1].

No final de 2019, a Organização já fazia ressalvas quanto a possíveis ameaças à independência e à capacidade das autoridades públicas brasileiras para combater a corrupção, com preocupações quanto às limitações para a utilização de relatórios da Unidade de Inteligência Financeira, da Receita Federal e de outros órgãos administrativos em investigações criminais[2].

O Banco Mundial (2020) destacou essa preocupação da OCDE:

> *In mid-November 2019, the Brazilian Supreme Court ruled to end the mandatory imprisonment of people convicted of crimes who are appealing their cases.* ***The decision of the Supreme Court to halt investigations and criminal proceedings based on reports from administrative agencies, including financial intelligence units, tax authorities, etc., caused some concern, as this would restrict the ability of such agencies to investigate corruption-related offenses.*** (BANCO MUNDIAL, 2020, p. 113, grifo nosso)

Diante disso, este trabalho apresentará a relevância do compartilhamento de dados e informações protegidos por sigilo fiscal com os Tribunais de Contas. Após uma visão ampla do tema e na busca de casos práticos, duas iniciativas relacionadas à relevância das notas fiscais na prevenção e no combate à corrupção serão detalhadas.

2. A RELEVÂNCIA DO COMPARTILHAMENTO DE INFORMAÇÕES PROTEGIDAS POR SIGILO FISCAL COM OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Na Operação mundialmente conhecida como "Lava Jato" (OLJ), além da participação nas investigações de instituições como o Ministério Público Federal (MPF) e a Polícia Federal (PF), o afastamento do sigilo fiscal de pessoas e empresas permitia que a Receita Federal (RFB) analisasse milhares de dados, entregando ao MPF mapas do fluxo da propina e de movimentações de dinheiro altamente suspeitas.

Da mesma forma, o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (Coaf) prestou informações sobre movimentações financeiras suspeitas e atípicas, o que contribuiu com o direcionamento dos trabalhos de investigação[3].

Evidenciou-se, na prática, a relevância da atuação organizada das instituições públicas brasileiras, algo que foi destacado, inclusive, em voto do Ministro Gilmar Mendes:

> Ao contrário do que se poderia intuir, **a necessidade de cooperação e coordenação entre as instituições envolvidas no chamado Microssistema Anticorrupção** não é apenas uma medida de garantia da segurança jurídica que opera a favor das empresas que negociam com o Estado. Ao contrário, **trata-se de verdadeira condição de efetividade dos instrumentos de leniência.** (STF, 2020, grifos do autor)

O Banco Mundial entende que a cooperação entre a administração tributária e outras instituições que combatem a corrupção pode contribuir substancialmente para aumentar a efetividade dos trabalhos. Por outro lado, reforça que as entidades fiscalizadoras superiores[4] (EFS) podem fortalecer a integridade nacional e aumentar a eficácia de seus trabalhos através de parcerias com outras instituições do setor público que possibilitem o compartilhamento de informações (BANCO MUNDIAL, 2020, p. 267, p. 305-307).

Assim, é possível concluir que há um potencial digno de nota na parceria entre os Tribunais de Contas e a administração tributária[5], especificamente a Receita Federal do Brasil (RFB) e as Secretarias Estaduais da Fazenda (Sefaz), na prevenção e no combate à corrupção.

Já existem incentivos internacionais, desde 2003, para a cooperação entre organismos nacionais e para o estabelecimento de sistemas eficazes de divulgação de informação financeira para os funcionários públicos pertinentes, conforme a Convenção de Mérida (NACÕES UNIDAS, 2003, art. 38 e 52).

Além disso, definiu-se[6] em 2015 como a 6ª ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) a elaboração e a proposta de mecanismos para viabilizar aos órgãos de controle interno e externo, e órgãos de defesa da concorrência, acesso à base de nota fiscal eletrônica e à escrituração contábil digital do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped).

Não se deve perder de vista também a proposta com novas medidas contra a corrupção (MOHALLEM, 2018, p. 56-61), que incluiu a necessidade de acesso pelos Tribunais de Contas (controle externo) às notas fiscais que deram origem aos custos diretamente relacionados às vendas ao setor público.

O intercâmbio de informações pode servir (i) para detectar corrupção em potencial (perspectiva preventiva) e (ii) como evidência para a devida comprovação de ilícitos cometidos (perspectiva corretiva), segundo Banco Mundial (2020, Capítulo 10), que ressalta, inclusive, os benefícios de uma atuação institucional coordenada e multidisciplinar: "(...) *The variety of expertise, skills, knowledge and experience offered by cooperation, not Only provides joint teams with significant resources, but it also ensures that all offenses are properly identified, investigated and prosecuted"*.

A bem da verdade, a Lei federal 5.172/1966 (CTN) dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

Seu art. 198 possibilita o intercâmbio de informações sigilosas após solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa.

A possibilidade de intercâmbio de informações foi incluída na referida Lei pela Lei Complementar 104/2001, resultante do Projeto de Lei Complementar (PLP) 77/1999, com base no seguinte fundamento (BRASIL, 1999, p. 47-48):

> 13. O objetivo das alterações propostas para o art. 198 é a **flexibilização do sigilo fiscal**, retirando de seu âmbito situações em que tal restrição não se justifica, **inclusive nos casos de intercâmbio de informações no âmbito da Administração Pública**, bem assim nas situações de representações fiscais para fins penais, inscrição na Dívida da Fazenda Pública e parcelamentos concedidos, onde **a transparência da ação do Poder Público se sobrepõe aos interesses individuais.** (grifo nosso)

Percebe-se que desde 2001 o Brasil já havia viabilizado a flexibilização do sigilo fiscal, ou seja, poderia haver o intercâmbio de informações fiscais sigilosas no interesse da Administração Pública, desde que atendidas determinadas condições.

O Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.397 DF, decidiu que essa flexibilização "não determina quebra de sigilo, mas transferência de informações sigilosas no âmbito da Administração Pública" (BRASIL, 2016)[7].

Em (BRASIL, 2019), a Suprema Corte ressaltou a plena possibilidade de que dados pertinentes a contribuintes, ainda que sigilosos, sejam compartilhados com órgãos de fiscalização. A propósito, o recente Decreto Federal 10.209/2020 regulamentou o compartilhamento de informações protegidas pelo sigilo fiscal pelo Ministério da Economia para a Controladoria-Geral da União (CGU) e o TCU, tendo como fundamento o Parecer Jurídico AGU AM-08, aprovado pelo Presidente da República (AGU, 2019).

O Parecer AGU AM-08 trata, inclusive, da possibilidade de ocultação da identidade (anonimização) do contribuinte no eventual compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal, para fins de auditoria, prevista na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados ou LGPD).

Previamente à LGPD, o STF, em decisão monocrática (BRASIL, 2017) referente ao Mandado de Segurança (MS) 27.091 DF, apesar de ter definido que a requisição ampla e irrestrita de dados fiscais ínsitos à privacidade de contribuintes, sem ocultação de sua identidade, acarretaria violação a direito fundamental (CF, art. 5º, X), registrou:

> 17. Por fim, ressalto que, em julgado recente (Acórdão nº 1.391/2016), o TCU alterou sua perspectiva a respeito do tema, requisitando da Secretaria da Receita Federal do Brasil o compartilhamento de **dados "anonimizados"**, isto é, com ocultação da identidade dos sujeitos passivos. **Essa técnica, numa primeira análise, parece viabilizar a concordância prática entre a garantia de sigilo fiscal e a necessidade de controle da administração tributária.** (BRASIL, 2017, grifo nosso)

1 Conforme notícias da imprensa de março de 2021, valendo destacar entrevista disponível em https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pela-1-vez-ocde-cria-um-grupo-para-monitorar-o-combate-a-corrupcao-no-brasil,70003649161, acessada em 5/7/2021.

2 Mais detalhes no endereço eletrônico da OCDE: https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/o-brasil-deve-cessar-imediatamente-as-ameacas-a-independencia-e-a-capacidade-das-autoridades-publicas-para-combater-a-corrupcao.htm, acessado em 5/7/2021.

3 Detalhes relevantes da Operação Lava Jato podem ser acessados em http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso.

4 As Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas. A Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), por exemplo e em relação ao Brasil, tem como membros o TCU e Tribunais de Contas dos Estados.

5 A administração tributária e os Tribunais de Contas compõem a rede de controle no Brasil.

6 Ver detalhes em http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2015

7 O STF também definiu em 2015, no MS 33340 DF (Informativo STF 787/2015), que o sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade deve ser relativizado quando há o interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos.



Dessa forma, o art. 198 do CTN, a ADI 2.397 DF, o Parecer Jurídico AGU AM-08 e o MS 27.091 DF mostram o entendimento consolidado quanto à autorização para a transferência de informações fiscais sigilosas no âmbito da Administração Pública.

3. DESAFIOS PARA O COMPARTILHAMENTO EFETIVO DE DADOS E INFORMAÇÕES PROTEGIDOS POR SIGILO FISCAL

Neste contexto, foram firmados acordos de cooperação ente Tribunais de Contas e as respectivas Secretarias da Fazenda. A título exemplificativo, o convênio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) com a Secretaria da Fazenda de MG foi firmado em 2010 (CASTRO, 2019, p. 32).

Os Tribunais de Contas dos Estados do Espírito Santo (TCE/ES), Mato Grosso (TCE/MT), Santa Catarina (TCE/SC) e Piauí (TCE/PI), por sua vez, firmaram acordos que permitem o acesso às notas fiscais eletrônicas[8].

Ocorre que, mesmo diante de previsão legal e de orientação jurisprudencial favoráveis ao compartilhamento, o acesso a dados e informações protegidos por sigilo fiscal ainda é "uma reivindicação unânime dos órgãos de controle, já que é bastante difícil a obtenção de indícios de fraudes sem o conhecimento dos dados de inteligência financeira" (OEA, 2018, p. 41, grifo nosso).

Como exemplo de reivindicação, um Desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina concedeu recentemente mandado de segurança para fazer cumprir o Acordo de Cooperação Técnica firmado em 2019 entre Sefaz/SC e TCE/SC.

Na decisão[9], o Desembargador destacou:

> O Acordo de Cooperação Técnica n. 23/2019 foi celebrado justamente no propósito de viabilizar o efetivo acesso do MPC-TCE aos dados, informações e documentos armazenados pela Secretaria da Fazenda - **dado que, historicamente, houve embaraços ou restrições de acesso, comprometendo a atividade de fiscalização.**
> Entretanto, conforme reiteradamente informado pelo MPC-TCE, o Estado de Santa Catarina permanece descumprindo as obrigações pactuadas - perpetuando, assim, **a injustificável postura de restrição de acesso dos órgãos de controle externo aos dados e informações de Administração Tributária Estadual.** (SANTA CATARINA, 2021, grifo nosso)

Em relação ao TCE/MT, são dignos de nota os resultados do pedido pretérito de Suspensão de Segurança (SS 5203 MT), que tentou afastar, sem sucesso, os efeitos de medida liminar deferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, nos autos do Mandado de Segurança nº 10003845-50.2017.8.11.000. Na prática, novamente o Judiciário teve que ratificar a possibilidade de acesso do TCE/MT aos dados e às informações protegidos por sigilo fiscal.

Ademais, em Coelho (2020, p. 99; p. 105) destacou-se a proteção de setores envolvidos em escândalos de corrupção nas licitações públicas pelo sigilo fiscal concedido pelo Poder Executivo do Estado de São Paulo, valendo transcrever:

> O que verificamos, na realidade, é uma política de desonerações que não atende a transparência exigida pela lei, e **inviabiliza e interdita o controle externo realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas.** (...) **A justificativa de que os dados são protegidos por sigilo fiscal é de extrema fragilidade jurídica** porque é expressa a legislação no sentido de que a política deve ser submetida ao controle social, que se dá por meio da fiscalização do Poder Legislativo, **com o auxílio do Tribunal de Contas.** [...] (COELHO, 2020, p. 105 e p. 113, grifo nosso)

No âmbito federal, em 2011 a RFB publicou a Portaria 3.541, que aprovou o seu Manual de sigilo fiscal, definindo no item 7.19 que não estaria legalmente autorizada a fornecer informações protegidas por sigilo fiscal ao TCU, em razão do disposto no *caput* do art. 198 do CTN.

Neste cenário e após duas auditorias da Corte de Contas federal que evidenciaram "graves limitações de acesso aos trabalhos" e "negativa de acesso aos sistemas e a informações administrados pela Receita Federal", o TCU avaliou os riscos e impactos do estágio de transparência da administração tributária (TCU, 2019).

Algumas constatações do Acórdão TCU 1.174/2019-Plenário

- A RFB, sob a alegação de sigilo fiscal, se recusava a fornecer inúmeras informações solicitadas pelo TCU, o que já teria provocado a inviabilização de 122 trabalhos de auditoria e fiscalização realizados pelo Tribunal naquela Secretaria;
- As interpretações restritivas feitas pela RFB sobre a legislação provocaram prejuízos à formulação e avaliação de políticas públicas;
- A recusa das administrações tributárias dos Estados, Distrito Federal e Municípios de fornecerem as informações protegidas por sigilo que permitam a sua auditabilidade tem elevado os riscos fiscais da União, que concede alívio financeiro sem conhecimento da real situação desses entes; e
- Notas fiscais eletrônicas cujos destinatários sejam órgãos e entidades da Administração Pública devem ter divulgação ativa.

O monitoramento das recomendações e determinações do Acórdão TCU 1.174/2019-Plenário foi explicitado no âmbito do Acórdão TCU 1.266/2020-Plenário[10]. Conforme o documento, vinham sendo tomadas providências para a assinatura de convênio entre RFB e TCU para compartilhamento de informações protegidas por sigilo fiscal, permitindo, inclusive, a automatização das formas de acesso, a autenticidade, a integridade, o registro de acessos e a rastreabilidade.

O referido convênio foi assinado em 23/11/2020[11] e em janeiro de 2021 foi emitida a Portaria RFB 4/2021, que exige a demonstração pelo TCU de que existe pertinência temática dos dados e das informações solicitados com o objeto da auditoria ou da inspeção e a necessidade e a indispensabilidade de acesso a eles, com indicação de que o trabalho não pode ser realizado ou que o seu resultado não pode ser alcançado por outro modo, mesmo com a anonimização.

4. CASOS PRÁTICOS DE UTILIDADE DAS NOTAS FISCAIS NA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

4.1 Cálculo de superfaturamento em obras públicas com irregularidades graves

O plano anual de fiscalizações de obras públicas do TCU, denominado Fiscobras, teve sua origem em meados da década de

8 Lista não exaustiva. Informações sobre os acordos de cooperação firmados podem ser encontradas nos endereços eletrônicos a seguir (acessados em 13/7/2021): TCE/SC https://atricon.org.br/acordo-inedito-garante-ao-tcesc-acesso-as-informacoes-tributarias/, TCE/MT https://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/52013/t/+TCE-MT+e+Governo+do+Estado+assinam+termo+de+coopera%E7%E3o+para+-dis%E2%80%A6, TCE/PI https://www.tce.pi.gov.br/tce-pi-e-governo-do-estado-firmam-acordo-de-cooperacao-tecnica/ e TCE/ES https://www.tcees.tc.br/sefaz-vai-disponibilizar-dados-de-notas-fiscais-de-entes-publicos-para-tribunal-de-contas/.

9 Disponível em https://www.mpc.sc.gov.br/download/mpc-sc-obtem-decisao-judicial-para-ter-acesso-a-dados-contabeis-e-fiscais-do-governo-do-estado/, acessado em 22/7/2021.

10 As decisões do TCU podem ser encontradas em sua pesquisa integrada, disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/.

11 Inteiro teor disponível em "Transparência e prestação de contas" do endereço eletrônico do TCU, item Acordos de cooperação, Código do acordo 633. Ou pode ser acessado em https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=66480870&seAbrirDocNoBrowser=true

90, com a missão de subsidiar o Poder Legislativo na apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo federal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 1998 foi a primeira a tratar das fiscalizações de obras a cargo da Corte de Contas federal (TCU, 2016).

Na LDO 2021 (Lei 14.116/2020), o assunto foi tratado em seu Capítulo X (a partir do art. 138), referente à fiscalização pelo Poder Legislativo das obras e dos serviços com indícios de irregularidades graves.

Uma das irregularidades graves é o superfaturamento da obra, que consiste, por exemplo, nos pagamentos viabilizados por meio de contratações com sobrepreços por preços excessivos frente ao mercado, o que, por sua vez, resulta na conversão do processo em Tomada de Contas Especial.

O Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (IBRAOP), sociedade civil de direito privado sem fins econômicos, de âmbito nacional, orienta desde 2012 que os custos paradigmas para análise de possível superfaturamento utilizem, na seguinte ordem de prioridade: (i) fontes oficiais; (ii) fontes privadas; e (iii) fontes alternativas.

Fontes oficiais decorrem de sistemas ou tabelas de custos referenciais mantidos por órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal. Já as Fontes privadas são provenientes de paradigmas oriundos de publicações especializadas ou de bancos de dados de sistemas privados de orçamentação de obras.

Subsidiariamente, em casos específicos e com a devida justificativa, podem ser utilizadas fontes alternativas como os custos efetivamente incorridos pelo contratado, obtidos mediante contratos de prestação de serviços com empresas subcontratadas, notas fiscais de aquisição de materiais e equipamentos aplicados na obra ou folhas de pagamento (IBRAOP, 2012).

Conforme jurisprudência dos últimos 6 anos (ver, por exemplo, os Acórdãos 1.992/2015-Plenário, 1361/2021-Plenário e 8.228/2021-2ª Câmara), o TCU tem adotado a mesma linha de raciocínio, utilizando as notas fiscais subsidiariamente em casos com irregularidades graves, e deixando de utilizá-las quando não há indícios de fraude e, consequentemente, presunção de boa-fé.

Além disso, diante das comprovações da OLJ, o TCU criou em 2016 uma Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), voltada para as operações anticorrupção em curso no país, que tem como um de seus objetivos o compartilhamento de dados e documentos de natureza sigilosa, como forma de auxiliar na alavancagem das investigações em curso[12].

Recentemente e no âmbito de atuação daquela unidade especializada, o TCU deliberou sobre Tomada de Contas Especial referente às obras de implantação das unidades de coqueamento retardado (UCR) da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca/PE.

As informações do voto e do relatório do Acórdão 1.361/2021 (TCU, 2021) permitem constatar a gravidade dos ilícitos cometidos, especialmente porque o sobrepreço do contrato alcançou um montante de R$ 2,09 bilhões (21,2% de superfaturamento numa amostra de 52%).

Neste contexto, é fundamental destacar que cerca de 50% do dano foi proveniente dos custos efetivamente incorridos, o que reforça a importância das notas fiscais em casos de irregularidades graves, obtidas após compartilhamento pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba.

Cumpre ressaltar também que apenas 17 das centenas de itens analisados resultaram em aproximadamente 12% do sobrepreço. Dois deles tinham sobrepreço de mais de 12.000% e 5 deles de mais de 1.000%, em relação aos custos das Notas Fiscais compartilhadas pelo Judiciário.

4.2 RELEVÂNCIA DO ACESSO EM TEMPO REAL ÀS NOTAS FISCAIS ELETRÔNICAS

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) destacou em seu Relatório de atividades[13] do 1º semestre de 2021 a realização do mapeamento automatizado de tipologias para utilização em projetos de trilhas de fiscalização, análises de risco e outros processos de produção de conhecimento, desenvolvidos pela Política de Informações Estratégicas e de Fiscalização Integrada (também conhecida como Suricato).

Conforme Resolução TCE/MG 9/2020[14], o Suricato utiliza intensivamente a tecnologia da informação, o Big Data e procedimentos baseados na doutrina da inteligência para o aumento da efetividade das ações de controle externo e aprimoramento da gestão pública.

Paula (2016) ressalta o acesso às notas fiscais eletrônicas do Estado por meio do Suricato e a importância desse compartilhamento: "fiscalização preventiva, mais eficaz, transparente e concomitante com as ações dos governos, evitando o desperdício e combatendo a corrupção".

Diante disso, a Política de Informações Estratégicas e de Fiscalização Integrada parece estar em sintonia com o primeiro ("*Direct access to records and databases*") de 4 modelos de compartilhamento de informações destacados pela OCDE e expostos em (BANCO MUNDIAL, 2020, p. 269).

No âmbito da tecnologia Suricato, o cruzamento de 9 milhões de Notas Fiscais Eletrônicas com o cadastro de mais de 600 mil microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) permitiu que o TCE/MG analisasse a efetividade da Lei Estadual Complementar 123/2006 (CASTRO, 2019, p. 32-34).

Por analogia, a atuação do TCU poderia ter reduzido preventivamente os danos ao Erário decorrentes de irregularidades graves. Explica-se.

12 Informações na Resolução TCU 275/2015, na Portaria Segecex 2/2021 e no endereço eletrônico https://portal.tcu.gov.br/combate-a-corrupcao/tcu-e-a-lava-jato.htm.

13 Os relatórios de atividades do TCE/MG estão disponíveis em https://www.tce.mg.gov.br/index.asp?cod_secao=8I&tipo=1&url=&cod_secao_menu=5O

14 Disponível em https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Index/TCE.



Nas fiscalizações anuais realizadas no âmbito dos Fiscobras, caso o TCU tivesse acesso em tempo real à base de dados da Receita Federal à época da execução das contratações com irregularidades graves, sobrepreços como os verificados na UCR-Rnest, de 1.000% a 12.000% em alguns itens, gerariam um alerta quanto ao nível das irregularidades, de forma análoga a uma das ações do Suricato:

> Art. 5º As ações objeto desta Política abrangem:
> (...)
> VI – Emissão de alertas ao jurisdicionado, de forma preventiva e pedagógica, sobre atos, fatos ou situações constatadas nas trilhas de auditoria que poderão comprometer limites constitucionais ou legais, os resultados de políticas públicas ou acarretar prejuízos; (Resolução TCE/MG 9/2020)

Consequentemente, a Corte de Contas federal poderia ter utilizado, preventiva e tempestivamente, sua prerrogativa de adoção de medida cautelar com vistas à suspensão imediata de repasses federais bilionários, pois teria obtido evidências adicionais sobre as irregularidades graves após o compartilhamento de dados e informações protegidos por sigilo fiscal.

As medidas cautelares dos Tribunais de Contas são valorizadas, por exemplo, em (OLIVEIRA; LIMA, 2021, p. 159; p. 160), que apresenta exemplos da eficácia do poder cautelar quando verificada a falta de viabilidade de empreendimentos:

> Portanto, nos dois casos, o TCU adotou medidas preventivas eficazes para impedir a utilização indevida de centenas de milhões de reais, **combinando sua competência proveniente da LDO, dependente de aprovação do Congresso Nacional e sanção do Presidente da República, com sua prerrogativa de adoção de medida cautelar com vistas à suspensão imediata de repasses federais para empreendimentos sem comprovação de viabilidade** – prerrogativa reiterada pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança 24.510-7 DF [...] (grifos do autor)

Isto posto, os Tribunais de Contas, em parceria com a administração tributária, podem atuar tempestivamente para evitar ou mitigar os riscos de superfaturamento das obras públicas, ainda mais com a prerrogativa de retenção cautelar dos pagamentos, contribuindo para fortalecer a cultura de combate à corrupção no Brasil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O índice de percepção da corrupção no Brasil (IPC = 38 da Transparência Internacional em 2020), o subgrupo criado pela OCDE para monitorar permanentemente o combate à corrupção no Brasil e as irregularidades graves comprovadas pela Operação Lava Jato evidenciam a necessidade de fortalecimento da integridade nacional.

Dessa perspectiva, a parceria entre a administração tributária e as Cortes de Contas, por meio do compartilhamento de dados e informações protegidos por sigilo fiscal, tem o potencial de aumentar a efetividade do combate à corrupção, estando em plena sintonia com os artigos 38 e 52 da Convenção de Mérida e com a 6ª ação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

Em relação à legislação brasileira e à orientação jurisprudencial, o art. 198 do CTN, a ADI 2.397 DF, o Parecer Jurídico AGU AM-08 e decisões do Judiciário têm mostrado o entendimento consolidado quanto à autorização para a transferência de informações fiscais sigilosas no âmbito da Administração Pública, inclusive por meio da anonimização (equilíbrio entre a garantia de sigilo fiscal e a necessidade de controle pela Administração Pública).

Contudo, deve-se ressaltar a carência de uniformização de procedimentos entre as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o compartilhamento de dados fiscais, tendo em vista, por exemplo, que o convênio do TCE/MG com a Secretaria da Fazenda de MG foi firmado em 2010, enquanto o TCU firmou convênio apenas recentemente para acessar os sistemas e as informações administrados pela Receita Federal.

Essa percepção está em sintonia com o desafio para que as instituições governamentais brasileiras conciliem suas diversas agendas, prioridades e objetivos estratégicos, conforme Banco Mundial e OCDE (2018, p. 45): "*The greatest challenges involve getting the different agencies and government bodies to conciliate their diverse agendas, priorities and strategic objectives*".

No tocante a casos práticos de uso das notas fiscais, a experiência de compartilhamento de dados e informações sigilosos pela administração tributária mineira com o TCE/MG, no âmbito da Política de Informações Estratégicas e de Fiscalização Integrada (também conhecida como Suricato), parece estar em caminho compatível com o entendimento de organizações internacionais.

O TCU também tem calculado superfaturamentos bilionários em obras públicas com irregularidades graves utilizando notas fiscais obtidas junto ao Judiciário. Para isso, criou em 2016 uma Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura, voltada para as operações anticorrupção em curso no país.

Diante do recente convênio firmado pela Corte de Contas federal com a Receita Federal, é possível que o plano anual de fiscalizações de obras públicas (Fiscobras) seja aprimorado, pois parece haver uma expectativa de obtenção mais célere dos dados e informações protegidos por sigilo fiscal, o que, por sua vez, tem o potencial de subsidiar o Poder Legislativo federal na apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual com fundamentos técnicos adicionais, além de possibilitar a retenção cautelar de pagamentos quando identificadas irregularidades graves.

Pelo exposto, a complementariedade de atribuições da administração tributária e dos Tribunais de Contas, reconhecida pelas organizações internacionais, deve ser cada vez mais valorizada com vistas a possibilitar o compartilhamento efetivo de dados e informações protegidos por sigilo fiscal, com procedimentos uniformes em todo o território nacional, o que, consequentemente, tem o potencial de maximizar os resultados na prevenção e no combate à corrupção no Brasil.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. ***Enhancing Government Effectiveness and Transparency:*** *the fight against corruption.* Washington, D.C.: sept. 2020. 348 p. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/235541600116631094/pdf/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BANCO MUNDIAL. OCDE. ***Improving Co-operation between Tax Authorities and Anti-Corruption Authorities in Combating Tax Crime and Corruption.*** Paris: OECD, 2018. 102 p. Disponível em: https://www.oecd.org/tax/crime/improving-co-operation-between-tax-authorities-and-anti-corruption-authorities-in-combating-tax-crime-and-corruption.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer nº AM 08. Acesso a informações protegidas por sigilo fiscal, por órgãos de controle externo e interno (TCU e CGU), para fins de auditoria.** Brasília, DF: AGU, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-AM-08-2019.htm. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Mensagem nº 1.459/1999.** Submete à deliberação do Congresso Nacional o texto do projeto de lei complementar que "Altera dispositivos da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional" (Transformada no PLP 77/1999). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1999. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24755&ord=1. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2390/DF.** Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras. Relator: Min. Dias Toffoli, 24 de fevereiro de 2016. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899857. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.091/DF.** Requisição à Receita Federal, pelo TCU, de acesso a todos os processos de habilitação no Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) situados em Brasília. Relator: Min. Roberto Barroso, 30 de março de 2017. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311527228&ext=.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança nº 5203/MT.** Pedido de afastamento dos efeitos de medida liminar deferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, nos autos do Mandado de Segurança nº 10003845-50.2017.8.11.000, que determinou que o Secretário de Fazenda daquele Estado concedesse acesso ao TCE/MT a informações fiscais entre os anos de 2013 a 2016. Relator: Min. Dias Toffoli, 9 de outubro de 2019. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341467155&ext=.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Mandado de Segurança nº 35.435/DF.** Voto-Conjunto dos Mandado de Segurança (MS) 35.435, 36.173, 36.496 e 36.526. Relator: Min. Gilmar Mendes, 26 de maio de 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/stf-analisa-inidoneidade-empresas.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Fiscobras 20 anos.** Brasília, DF: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo, 2016. 208 p. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/93/C4/3D/41/F6DEF610F5680BF-6F18818A8/Fiscobras_20_anos.pdf. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.174/2019-Plenário.** Auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar o grau de auditabilidade da Secretaria da Receita Federal do Brasil, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, a fim de identificar os riscos e impactos do atual estágio de transparência da administração tributária. Relator: Min. Raimundo Carreiro, 22 de maio de 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2350021%22. Acesso em: 11 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.361/2021-Plenário.** Tomada de contas especial autuada com o objetivo de apurar possíveis irregularidades em contrato celebrado para execução das obras de implantação das unidades de coqueamento retardado (UCR) da Refinaria Abreu e Lima (Rnest), localizada no Município de Ipojuca/PE. Análise das alegações de defesa. Relator: Min. Benjamin Zymler, 09 de junho de 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2460398%22. . Acesso em: 11 nov. 2022

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de. **O uso do *Big Data* e a avaliação de políticas públicas.** Revista Técnica dos Tribunais de Contas (RTTC), Curitiba, ano 4, n. 1, p. 17-40, 2019. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/RTTC-ano4.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

COELHO, Maria Cleonice. **A política de desonerações fiscais no Estado de São Paulo: um estudo sobre a transparência e o papel do Poder Legislativo.** Cadernos do ILP: ensino, pesquisa, extensão cultural, São Paulo, Assembleia Legislativa, Instituto do Legislativo Paulista, v. 1, n. 1-2, p. 94-114, dez. 2020. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/24368_arquivo.pdf. Acesso em: Acesso em: 9 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS. **Orientação Técnica OT-IBR 005/2012: apuração do sobrepreço e superfaturamento em obras públicas.** 1. ed. Florianópolis, SC: IBRAOP, 2012. 20 p. Disponível em: https://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2013/04/OT_-_IBR_005-2012.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022

MOHALLEM, Michael Freitas et al. **Novas Medidas contra a corrupção.** Rio de Janeiro, RJ: FGV, Escola de Direito do Rio de Janeiro, 2018. 624 p. Disponível em: https://participe.unidoscontraacorrupcao.org.br/novas-medidas-contra-a-corrupcao. Acesso em: 9 nov. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção.** Adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas e assinada pelo Brasil em 2003. Mérida, MX: ONU, 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 24 abr. 2021.

PAULA, Jacqueline S. G. Vianna de. Controle concomitante e proativo. **Contas de Minas,** Belo Horizonte, Informativo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ano 3, n. 24, p. 6-9, 2016. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Revista%20Contas%20de%20Minas/Revista%20Contas%20de%20Minas-24.pdf. Acesso em: 11 nov. 2022.

OLIVEIRA, Igor Pereira; LIMA, Bruno Martinello. **A relevância da atuação preventiva do controle externo na infraestrutura.** Revista do TCU, Brasília, DF, v. 1, n. 147, p. 150-167, 2021. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1703. Acesso em: 9 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana Contra a Corrupção (MESICIC).** Relatório Final da Trigésima Reunião da Comissão de Peritos. Washington, D.C.: OAS/MESICIC, mar. 2018. Disponível em: http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_bra_rep_por.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.



A CONTRIBUIÇÃO DO EFEITO *FLYPAPER* AO PAPEL DO CONTROLE EXTERNO

Lucas Oliveira Gomes Ferreira
Doutor em Ciências Contábeis – UnB
Auditor TCU e Professor Adjunto UnB

André Luis Marques Serrano
Doutor em Economia – UnB
Professor Associado UnB

Resumo: O objetivo desta pesquisa é analisar se o efeito *flypaper* contribui para a atuação do controle externo nos entes brasileiros. O efeito *flypaper* é um fenômeno que acontece quando uma transferência incondicional e sem contrapartida para um ente governamental (estado ou município) aumenta os gastos em uma proporção maior do que um aumento equivalente na renda local. Há várias transferências no Brasil que equivalem a esse tipo de transferência, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota-parte do Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR), do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). As pesquisas anteriores evidenciam a existência desse fenômeno nos entes federativos brasileiros, que são 26 estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios. Os resultados indicam potenciais atuações por parte do controle externo, seja federal, estadual ou municipal, como a exigência de informações financeiras relevantes e fidedignas. As bases de dados com as informações financeiras são descontínuas e possuem distorções, que o *enforcement* do controle externo pode auxiliar. Outro resultado se refere à intensificação de atuação em entes com evidências representativas de efeito *flypaper*, pois esse fenômeno originalmente econômico pode indicar diversas outras anomalias também econômicas ou de outros ramos, como administrativo, financeiro e de contratações públicas, os quais são objeto específico do controle externo.

Palavras-chave: Efeito *Flypaper*. Entes brasileiros. Transferências. Brasil.

Abstract: *The objective of this research is to analyze if the flypaper effect contributes to the performance of external control in Brazilian entities. The flypaper effect is a phenomenon that happens when an unconditional and nonmatching grant to a government entity (state or municipality) increases spending by a greater proportion than an equivalent increase in local income. There are several transfers in Brazil that are equivalent to this kind of transfer, such as the State Participation Fund (FPE), the Municipal Participation Fund (FPM) and the quota of the Rural Property Tax (ITR), the Financial Transactions Tax (IOF), the Tax on Circulation of Goods and Services (ICMS), the Motor Vehicle Tax (IPVA) and the Federal Value-Added Tax (IPI). Previous researches show the existence of this phenomenon in Brazilian federative entities, which are 26 states, the Federal District and 5,568 municipalities. The results indicate potential actions by the external control, whether federal, state or municipal, such as the requirement of relevant and reliable financial information. The databases with financial information are discontinuous and have distortions, which the enforcement of external control can help. Another result refers to the intensification of activities in entities with representative evidence of the flypaper effect, as this originally economic phenomenon may indicate several other anomalies, also economic or in other fields, such as administrative, financial and public procurement, which are the specific object of control. external.*

Keywords: *Flypaper effect. Brazilian entities. Transfers. Brazil.Government .*

1. INTRODUÇÃO

O efeito *flypaper* é um fenômeno que acontece quando uma transferência incondicional e sem contrapartida para um ente governamental (estado ou município) aumenta os gastos em uma proporção maior do que um aumento equivalente na renda local. Esse fenômeno é considerado um dos tipos de ilusão fiscal, que, segundo a teoria, o governante consegue esconder do eleitor mediano o real valor recebido em transferências, induzindo o eleitorado a subestimar o real custo de produção de bens públicos (BUCHANAN, 1987).

Há várias transferências no Brasil que equivalem a esse tipo de transferência, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a cota parte do Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR), do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Paralelamente, o controle externo é realizado conforme atribuições da constituição e é um requisito fundamental do regime democrático, devendo, assim, ser um eficaz instrumento da cidadania e contribuir com o aperfeiçoamento da gestão pública (LIMA, 2011). Entre as diversas ações do controle externo estão apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (BRASIL, 1988).

No Brasil, o titular do controle externo é o poder legislativo, que existe nas três esferas - federal, estadual e municipal -, que compreende, portanto, respectivamente, o Congresso Nacional, a Assembleia Legislativa estadual ou a Câmara Legislativa do Distrito Federal e a Câmara Municipal. Auxiliam o poder legislativo nessa função de controle externo os tribunais de contas, que também existem nas três esferas. Porém, registra-se a existência de somente três tribunais de contas dos municípios, os quais são órgãos estaduais, que são o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, de Goiás e do Pará; e de somente dois tribunais de contas municipais, que são o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro.

As pesquisas anteriores evidenciam a existência do fenômeno do efeito *flypaper* em diversas regiões do mundo e especificamente nos entes federativos brasileiros, que são 26 estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios. Considerando esse contexto da existência do fenômeno econômico do efeito *flypaper* e dos diversos órgãos especializados em controle externo, o objetivo desta pesquisa é analisar se o efeito *flypaper* contribui para a atuação do controle externo nos entes federados brasileiros.

2. OS IMPACTOS DA TECNOLOGIA

2.1. O Efeito *Flypaper*

O efeito *flypaper* foi amplamente analisado (BAILEY; CONNOLLY, 1998; HINES; THALER, 1995) e é considerado uma anomalia porque é inconsistente com o "teorema da equivalência" (BRADFORD; OATES, 1971). Dollery e Worthington (1996) fizeram uma extensa análise dos estudos empíricos de ilusão fiscal e uma das suas formas é chamada de efeito *flypaper*. O efeito *flypaper* ocorre quando uma transferência incondicional e sem contrapartida para um ente estatal aumenta os gastos em uma proporção maior do que um aumento equivalente na renda local (ACOSTA, 2010; HINES; THALER, 1995). O fenômeno foi batizado por Arthur Okun porque o dinheiro que o governo envia "gruda onde bate", por isso sendo batizado de *flypaper* (FERREIRA; SERRANO, 2022).

De acordo com estudo realizado por Ferreira e Serrano (2022), há evidências de efeito *flypaper* em todo o mundo (ACAR, 2019 – Turquia; AMUSA, MABUNDA, MABUGU, 2008 – África do Sul; BAEKGAARD; KJAERGAARD, 2016 – Dinamarca; BHANOT; HAN; JANG, 2018 – Quênia; BASKARAN, 2016 – Alemão; BASTIDA, BENITO; GUILLAMÓN, 2009 – Espanha; CANTARERO; PEREZ, 2012 – Espanha; CÁRDENAS; SHARMA, 2011 – México; CLARK; WHITFORD, 2011; COHEN, 2001 - EUA; COLBURN, 1992 - EUA; DAHLBY; FEREDE, 2016 – Canadá; DELLER; MAHER, 2006 – EUA; DENZAU; GRIER, 1984 - EUA; WIDT, 2016 – Inglaterra e Alemanha; DEWORTOR; CHUI, 2019 – Países africanos; DICKSON; YU, 2000 – Canadá; DOLLERY; WORTHINGTON, 1995a, 1995b – Austrália; DOWNES, 2000 - EUA; LIM, LEE; KIM, 2017 – Coreia; MASIERO; SANTAROSSA, 2019 – Itália; PANAO, 2020 – Filipinas; SILVA; SUMARTO, 2015 – Indonésia; VEGH; VULETIN, 2016 – Argentina e Brasil).

Ferede e Islam (2015) investigaram os efeitos das transferências governamentais sobre os gastos com educação usando dados em painel de províncias canadenses durante o período de 1982 a 2008 e descobriram que as transferências têm efeitos estimulantes sobre os gastos com educação provincial. O aumento de um dólar nas transferências federais per capita foi associado a um aumento no gasto com educação per capita de cerca de US$ 0,21, demonstrando o efeito *flypaper* no Canadá. Essa associação resulta do modelo em que os gastos com educação compõem a variável dependente do modelo, enquanto as variáveis independentes são transferências governamentais, renda e equalização, sendo esta uma metodologia aplicada no Canadá para equalizar as transferências distribuídas às províncias com base na base tributária per capita e na média da alíquota tributária (FEREDE; ISLAM, 2015).

Na América do Sul, Acosta (2010) mostra novas estimativas na presença de dependência espacial, quando os gastos locais não são independentes do comportamento de suas jurisdições vizinhas. Segundo dados do condado argentino (Buenos Aires), o estudo mostrou que, embora o efeito *flypaper* ainda se mantenha verdadeiro na presença de efeitos de repercussão ou imitando comportamentos entre jurisdições, ele pode ser superestimado na presença de interdependência espacial.

No Brasil, há também muitos estudos sobre efeito *flypaper*. Cossio (2006) identificou efeito mais forte do efeito *flypaper* em municípios com maiores áreas geográficas. É coerente com uma explicação da burocracia que maximiza o orçamento sobre o efeito *flypaper*, considerando que os moradores de municípios maiores não se mudariam facilmente para municípios que poderiam gastar menos em serviços públicos e oferecer impostos mais baixos.

Sakurai (2013) analisou um painel de municípios brasileiros entre 1989 e 2005 e constatou que as transferências têm impacto assimétrico sobre o gasto público e esse efeito gera uma recomposição entre despesas correntes e investimentos. Além disso, os resultados indicam que os gastos públicos municipais são mais sensíveis ao aumento das transferências governamentais do que ao aumento da renda local, o que significa presença do efeito *flypaper*.

Vegh e Vuletin (2016) procuraram províncias argentinas e estados brasileiros e também identificaram o efeito *flypaper*.

Ferreira, Serrano e Revelli (2019) estudaram 476 municípios brasileiros de 2005 a 2012 e concluíram que o efeito *flypaper* existe nos municípios brasileiros e é intensificado pelo alinhamento dos representantes. Além disso, foram encontradas evidências de maior efeito *flypaper* em municípios com baixa autonomia fiscal.

Sepúlveda (2017) fornece uma explicação simples para o efeito *flypaper*, porque os gastos públicos são mais baratos quando financiados com transferências intergovernamentais. Um aumento da renda pode levar a três efeitos sobre as decisões ideais do governo. O primeiro é o efeito substituição líquida, que representa uma mudança nos gastos públicos devido à mudança induzida na base tributária e no custo marginal de financiamento público (*marginal cost of public funds* – MCF). A segunda é o efeito renda privada, uma mudança nos gastos públicos devido a maior renda dos contribuintes. O último é o efeito renda pública, uma mudança nos gastos públicos devido a recursos públicos adicionais disponíveis para a compra de bens públicos. Considerando que as transferências intergovernamentais não alteram diretamente as decisões dos contribuintes sobre a base tributária, elas levam apenas a um efeito renda pública.



2.2. O Controle Externo no Brasil

O controle externo é responsável por realizar diversas atribuições e é um requisito fundamental do regime democrático, devendo, assim, ser um eficaz instrumento da cidadania e contribuir com o aperfeiçoamento da gestão pública (LIMA, 2011).

No Brasil, o titular do controle externo é o poder legislativo das três esferas - federal, estadual e municipal -, compreendendo, respectivamente, o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas Estaduais ou a Câmara Legislativa do Distrito Federal e a Câmara Municipal. Auxiliam o poder legislativo nessa função de

controle externo os tribunais de contas, que também existem nas três esferas.
Existem assim o Tribunal de Contas da União (TCU) no âmbito da esfera federal, 26 tribunais de contas estaduais, o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), três tribunais de contas dos municípios, que são o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, de Goiás e do Pará; e de somente dois tribunais de contas municipais, que são o Tribunal de Contas do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro.
Os tribunais de contas dos municípios são na verdade órgãos estaduais, porque eles são responsáveis por todos os municípios localizados nos estados em que eles estão localizados. Ressalta-se ainda que a Constituição de 1988 veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, e existem somente dois deles porque foram criados antes da vigência da Constituição Federal.
Entre as diversas competências do TCU, está o estabelecimento de percentuais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), conforme estabelecido em seu regimento interno:

> Art. 15. Compete privativamente ao Plenário, dirigido pelo Presidente do Tribunal:
> ...
> f) fixação dos coeficientes destinados ao cálculo das parcelas a serem entregues aos estados, Distrito Federal e municípios, à conta dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a que alude o parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal, observados os critérios estabelecidos nas normas legais e regulamentares pertinentes;
>
> g) fixação dos coeficientes destinados ao cálculo das parcelas que deverão ser entregues aos estados e ao Distrito Federal, sobre o produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, de que trata o inciso II do art. 159 da Constituição Federal, observados os critérios estabelecidos nas normas legais e regulamentares pertinentes;

Os coeficientes são estabelecidos anualmente pelo TCU, ainda com base em seu Regimento Interno:

> Art. 291. O Tribunal, até o último dia útil do mês de julho de cada ano, aprovará e publicará nos órgãos oficiais os coeficientes individuais de participação dos estados e do Distrito Federal nos recursos de que trata o inciso II do art. 159 da Constituição Federal, calculados de acordo com critérios fixados em lei.

Para o exercício de 2022, os coeficientes foram estabelecidos pela Decisão Normativa 193/2021, conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Porcentagens de FPE

n	Estado	FPE (%)	n	Estado	FPE (%)
1	Acre	3.885689%	15	Paraíba	4.522830%
2	Alagoas	4.633384%	16	Paraná	6.570552%
3	Amapá	4.727322%	17	Pernambuco	4.358622%
4	Amazonas	3.964839%	18	Piauí	2.919816%
5	Bahia	8.285635%	19	Rio de Janeiro	1.875795%
6	Ceará	5.819199%	20	Rio Grande do Norte	3.495504%
7	Distrito Federal	0.660105%	21	Rio Grande do Sul	2.676961%
8	Espírito Santo	2.261138%	22	Rondônia	3.687954%
9	Goiás	3.508033%	23	Roraima	1.323775%
10	Maranhão	6.628635%	24	Santa Catarina	1.551314%
11	Mato Grosso	5.110206%	25	São Paulo	3.444174%
12	Mato Grosso do Sul	1.434343%	26	Sergipe	1.215997%
13	Minas Gerais	1.907363%	27	Tocantins	3.255265%
14	Pará	6.275550%		Total	100%

Fonte: Elaborado pelos autores. Os coeficientes do FPE que os estados recebem são definidos anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Esta tabela apresenta os coeficientes para 2022. Com base na Decisão Normativa 193/2021 – TCU – Apêndice I FPE – Coeficientes de Participação Individual – Ano 2021. Disponível em: http://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/.



O Brasil é um país continental, composto pela União, 26 estados, Distrito Federal e 5.568 municípios. Em relação aos repasses, a União distribui recursos para os estados e municípios, enquanto os estados também distribuem recursos para os municípios, com competência tributária para instituir e cobrar determinados impostos. Trata-se de um sistema simples (LLOYD-SHERLOCK, 2006), embora os resultados sejam complexos para analisar a eficácia, bem como para verificar a existência e as respectivas razões de ocorrência do efeito *flypaper*.
Existem vários tipos de transferências no Brasil, condicionais e incondicionais. O efeito *flypaper* é verificado quando resulta de transferências incondicionais e sem contrapartida, como é o caso do FPM (MATTOS; POLITI; YAMAGUCHI, 2017). As transferências incondicionais podem ser suscetíveis a manobras de alocação de recursos, principalmente devido ao alinhamento eleitoral (BAKER; PAYNE; SMART, 1999; KNEEBONE; MCKENZIE, 2001; RODRÍGUEZ-POSE; GILL, 2004), mas como a fórmula é fixa, baseada na população e renda per capita, essa fraqueza deveria ser minimizada.

3. METODOLOGIA

Considerando que o efeito *flypaper* é um fenômeno de constatação empírica, existem evidências de sua existência por todo o mundo, conforme apresentado no referencial teórico. No Brasil, embora existam alguns estudos que não encontraram evidências (CARDOSO; NASCIMENTO; PAIXÃO, 2012; CORREIA; DINIZ; COSTA, 2014; COSTA; CASTELAR, 2015; MACEDO; CORBARI, 2009), a maior parte das pesquisas confirmam evidências de existência, corroborando os estudos internacionais. Houve evolução das pesquisas no aprofundamento do tema, a exemplo da criação do índice de efeito *flypaper* nos entes federados brasileiros (FERREIRA, 2021).

Assim, a partir dos índices elaborados por Ferreira (2021), a metodologia do presente artigo consistiu inicialmente na identificação dos entes estaduais e municipais que possuem maior evidência da presença do efeito *flypaper*. Em seguida, relacionaram-se outros índices e variáveis de cada um dos entes, a fim identificar outras características além do efeito *flypaper*, como indicadores sociais, variáveis econômicas e financeiras.
Os indicadores estaduais escolhidos foram o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o índice de Gini. O IFDM, criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), é um estudo que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego e renda, educação e saúde. O índice varia de zero a um para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias, sendo classificado em quatro níveis: baixo (0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Esse indicador possui observação tanto em 2006 quanto em 2010.
De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O índice varia de zero a um, sendo que quanto mais próximo de zero, menor é o indicativo de saúde, educação e renda. O último ano de disponibilidade dessa variável foi no ano de 2010.
O índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Esse índice também varia de zero a um, sendo um a indicação de que uma só pessoa detém toda a riqueza.
Na análise municipal, o IFDM foi considerado separadamente nas dimensões geral, emprego e renda, educação e saúde, tendo em vista que a Firjan disponibiliza as dimensões para cada um dos municípios.

A análise individualizada por dimensão permite relacionar com maior precisão com o índice *flypaper* e inferir potenciais impactos nas áreas a serem focadas pelo controle externo.

Por fim, analisaram-se os entes que possuem maior potencial de atuação pelo controle externo, que pode direcionar fiscalizações para entes que sinalizam maiores riscos de distorção de recursos, de dificuldades com prestações de contas passadas, com baixos indicadores sociais e vários outros aspectos que podem ser medidos por metodologias aplicáveis. A presença de alto índice *flypaper* com baixos indicadores sociais e de renda pode indicar potenciais entes a serem focados pelo controle externo, pois a destinação de transferências pode não estar de acordo com a legislação.

Ao considerar o efeito *flypaper* nos estados e municípios, o TCU pode direcionar fiscalizações para entes que sinalizam alto efeito *flypaper*. Evidências empíricas do efeito *flypaper* não significam distorções de demonstrações contábeis (auditoria financeira), inconformidade com normas e regulamentos (auditoria de conformidade) ou (auditoria operacional). Porém, sinalizam que as transferências direcionadas àqueles entes estão impactando representativamente a despesa corrente. Logo, pode sinalizar inadequada utilização das transferências, comprometendo a qualidade do gasto público, o que pode ser explicado pelo recebimento de transferências incondicionadas e sem contrapartida.

Ressalta-se que todos os entes estaduais foram abordados pelo estudo, que consiste em 26 estados e o Distrito Federal. Porém, somente 10 municípios com os maiores índices de *flypaper* foram analisados, tendo em vista que estão dentro do decil mais extremo na população total de 5.568 municípios. Essa é uma das limitações desta pesquisa, tendo em vista a complexidade e extensão dos municípios brasileiros. A evolução da pesquisa e os próprios trabalhos dos órgãos de controle externo poderão auxiliar a análise completa de todos os municípios.

4. RESULTADOS

Inicialmente, elaborou-se a Tabela 2 a seguir na ordem do índice flypaper e inseriram-se diversas outras variáveis relacionadas a cada um dos estados.

Tabela 2 – Índices flypaper dos estados brasileiros

nº	UF	Estado	Índice *Flypaper*	IFDM 2006	IFDM 2010	IDH	Gini
1º	RJ	Rio de Janeiro	1.00	0.80	0.82	0.79	0.52
2º	MT	Mato Grosso	0.38	0.65	0.73	0.77	0.45
3º	MS	Mato Grosso do Sul	0.34	0.69	0.73	0.76	0.48
4º	SP	São Paulo	0.34	0.86	0.89	0.82	0.54
5º	MG	Minas Gerais	0.27	0.79	0.82	0.78	0.50
6º	RS	Rio Grande do Sul	0.26	0.75	0.82	0.78	0.48
7º	SC	Santa Catarina	0.25	0.79	0.83	0.80	0.42
8º	ES	Espírito Santo	0.22	0.75	0.78	0.77	0.51
9º	PR	Paraná	0.20	0.81	0.84	0.79	0.48
10º	AC	Acre	0.17	0.60	0.63	0.71	0.57
11º	RO	Rondônia	0.17	0.63	0.72	0.72	0.47
12º	SE	Sergipe	0.16	0.65	0.69	0.70	0.57
13º	AM	Amazonas	0.15	0.61	0.62	0.73	0.57
14º	TO	Tocantins	0.15	0.63	0.69	0.74	0.49
15º	GO	Goiás	0.14	0.70	0.76	0.76	0.47
16º	BA	Bahia	0.13	0.59	0.68	0.71	0.54
17º	RN	Rio Grande do Norte	0.13	0.64	0.69	0.73	0.55
18º	AL	Alagoas	0.12	0.56	0.59	0.68	0.52
19º	RR	Roraima	0.10	0.63	0.65	0.75	0.54
20º	PE	Pernambuco	0.08	0.64	0.73	0.72	0.57
21º	PA	Pará	0.07	0.59	0.63	0.69	0.53
22º	CE	Ceará	0.07	0.63	0.73	0.73	0.55
23º	PI	Piauí	0.06	0.58	0.66	0.69	0.54
24º	MA	Maranhão	0.02	0.57	0.63	0.68	0.52
25º	PB	Paraíba	0.02	0.59	0.66	0.72	0.54
26º	AM	Amapá	0.01	0.61	0.62	0.74	0.56
27º	DF	Distrito Federal	0.00	0.74	0.77	0.85	0.58

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em Ferreira (2021).

A primeira análise consiste no próprio índice *flypaper*, pois os estados da região sudeste apresentam os maiores índices, sendo Rio de Janeiro o maior, São Paulo o quarto colocado no *ranking* decrescente de *flypaper*, seguido por Minas Gerais em quinto e Espírito Santo em 8º lugar. É possível inferir com essa informação, baseado nos resultados de Ferreira (2021), que as transferências a esses estados possuem maior impacto nas despesas correntes do que o aumento na proxy de renda, que na elaboração do índice foi considerado o PIB. Em outras palavras, a despesa corrente é mais elástica às variações das transferências do que às variações do PIB. Portanto, esse índice por si só não apresenta potenciais conclusões e inferências quanto à realidade econômica local.

Em seguida, percebe-se que os estados com maiores efeitos *flypaper* possuem IFDM também altos, o que indica alto grau de desenvolvimento nas áreas emprego e renda, educação e saúde. Porém, os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Acre possuem baixo IFDM em 2006 em comparação com os dez primeiros estados com maior índice *flypaper*. Essa constatação pode sinalizar má aplicação de recursos nas áreas calculadas pelo IFDM, o que sugere atuação por parte dos tribunais de contas. Entre os diversos instrumentos de fiscalização que podem ser feitos (levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento, monitoramento), a conclusão deles pode identificar causas que contribuem para o avanço dos resultados do presente artigo.

A comparação com o IFDM em 2010 viabiliza a observação da evolução do estado ao longo dos anos e o controle externo pode avaliar as fiscalizações direcionadas para as ações ligadas a programas de governo de longo prazo. Por fim, os índices sociais IDH e Gini permitem demonstrar estados que possuem alto índice *flypaper* com problemas de desenvolvimento humano e distribuição de renda. O estado do Acre é o 10º maior quanto à análise do *flypaper* e apresenta o menor IDH (0.71) dos primeiros colocados juntamente com o maior índice de Gini (0.57) também dos primeiros colocados. Pode ser relevante ao controle externo realizar fiscalizações na aplicação dos recursos desse estado e relacioná-las a outras bases de dados governamentais que permitam o aprofundamento da análise da utilização dos recursos públicos.

Analisando-se os resultados dos municípios com maiores índices *flypaper*, a Tabela 3 a seguir apresenta os resultados:

Tabela 3 – Municípios com maiores índices *flypaper*

nº	Município – UF	Índice *Flypaper*	IFDM Geral	IFDM Emprego & Renda	IFDM Educação	IFDM Saúde	IDH	Gini
1º	São Paulo – SP	1.00	0.84	0.65	0.95	0.92	0.80	0.58
2º	Duque de Caxias - RJ	0.90	0.66	0.53	0.67	0.79	0.68	0.48
3º	Araporã - MG	0.75	0.81	0.67	0.90	0.87	-	-
4º	Porto Real – RJ	0.52	0.74	0.49	0.79	0.94	-	-
5º	Betim – MG	0.45	0.76	0.60	0.83	0.85	0.66	0.54
6º	São Gonçalo do Rio Abaixo – MG	0.31	0.75	0.40	0.98	0.88	0.56	0.58
7º	Osasco - SP	0.29	0.82	0.66	0.92	0.87	0.78	0.49
8º	Cairu – BA	0.27	0.61	0.49	0.60	0.74	0.43	0.37
9º	Itatiaiuçu - MG	0.26	0.68	0.38	0.83	0.83	0.56	0.47
10º	São José da Barra – MG	0.23	0.70	0.48	0.84	0.77	-	-

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em Ferreira (2021). Bases disponíveis em: IBGE/Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010.

Quantos aos dados municipais, o primeiro resultado diz respeito à defasagem das bases de dados. O IDH mais recente é somente de 2010 na base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto o índice de Gini existe somente de 1991, enquanto em nível de estado existe em 2010. Bases de dados defasadas dificultam diversas análises, como a efetividade dos programas de governo, tendo em vista que os efeitos sobre a população-alvo (TCU, 2017) não são diretamente observados.

Em seguida, os municípios com maiores efeitos *flypaper* possuem índices não tão altos de IFDM nas três dimensões, seguidos de IDH menor em comparação a outros municípios e índice de Gini alto. Esse é o caso de Duque de Caxias do estado do Rio de Janeiro, que possui o segundo maior índice *flypaper*, com IFDM menor que os outros cinco primeiros municípios (geral e nas três dimensões), além de IDH menor que Osasco, por exemplo, e alto índice de Gini, embora razoavelmente menor que o de outros municípios de efeito *flypaper* semelhante. Alguns indicadores podem representar situação econômica ruim, pois significa que são municípios com problemas sociais e indícios de baixa distribuição de renda. Portanto, a realização de trabalhos de controle externo nesses municípios pode auxiliar diversas melhorias nesses municípios.

Os resultados indicam potenciais atuações por parte do controle externo, seja federal, estadual ou municipal, como a exigência de informações financeiras relevantes e fidedignas, baseada no mandato constitucional do legislativo, auxiliado pelos tribunais de contas, de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. As bases de dados com as informações financeiras são descontínuas e possuem distorções, que o *enforcement* do controle externo pode auxiliar a exigência de informações fidedignas apresentadas pelos estados e municípios, sem distorções nas informações prestadas e apresentação de demonstrações incompletas (MEDEIROS et. al., 2014), como é o caso do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), que não apresentou nenhuma versão com a totalidade dos 5.568 municípios e mostra duplicidade das despesas por função quando há transferências governamentais (MACIEL, 2013). A intensificação de atuação em entes com evidências representativas de efeito *flypaper* pode solucionar diversos problemas na região, pois esse fenômeno originalmente econômico pode indicar diversas outras anomalias também econômicas ou de outros ramos, como administrativo, financeiro e de contratações públicas, os quais são objeto específico do controle externo.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da presente pesquisa foi analisar se o efeito *flypaper* contribui para a atuação do controle externo nos entes federados brasileiros. As pesquisas anteriores evidenciam a existência desse fenômeno em diversas regiões do mundo e especificamente nos entes federativos brasileiros, que são 26 estados, o Distrito Federal e 5.568 municípios.

Os resultados indicaram que alguns estados com altos índices *flypaper* possuem IFDM e IDH baixos, enquanto os respectivos índices de Gini são altos, indicando concentração de renda, a exemplo do estado do Acre. No caso dos municípios, aqueles com maiores índices *flypaper* possuem IFDM não tão altos e ainda índices de Gini altos, a exemplo do município de Duque de Caxias, reforçando novamente indícios de baixa distribuição de renda. Portanto, a realização de trabalhos de controle externo nesses estados e municípios pode constatar irregularidades ou má gestão do recurso público e causar diversas melhorias posteriormente à ação de controle.

Além disso, potenciais atuações por parte do controle externo podem surgir, seja federal, estadual ou municipal, como a exigência de informações financeiras relevantes e fidedignas, conforme abordado no capítulo dos resultados. As bases de dados com as informações financeiras são descontínuas e possuem distorções, que o enforcement do controle externo pode auxiliar.

O mandato constitucional estabelece ao legislativo, auxiliado pelos tribunais de contas, a competência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, respaldando essas ações a serem realizadas pelos tribunais de contas. Outro resultado se refere à intensificação de atuação em entes com evidências representativas de efeito *flypaper*, pois esse fenômeno originalmente econômico pode indicar diversas outras anomalias também econômicas ou de outros ramos, como administrativo, financeiro e de contratações públicas, os quais são objeto específico do controle externo.

REFERÊNCIAS

ACAR, Y. *Does flypaper effect exist? New evidence from turkish municipalities.* ***Sosyoekonomi***, v. 27, n. 39, 55-68, 2019.

ACOSTA, P. *The "flypaper effect" in presence of spatial interdependence: evidence from argentinean municipalities.* ***The Annals of Regional Science***, v. 44, p. 453-466, 2010.

AMUSA, H.; MABUNDA, R.; MABUGU, R. *Fiscal illusion at the local sphere: an empirical test of the flypaper effect using south african municipal data.* **Afr. J. Econ.**, v. 76, n. 3, p. 443-465, 2008.

BAEKGAARD, M.; KJAERGAARD, M. *Intergovernmental grants and public expenditures: evidence from a survey experiment.* **Local Gov. Stud**., v. 42, n. 2, p. 189-207, 2016.

BAILEY, S. J.; CONNOLLY, S. *The Flypaper Effect: identifying areas for further research.* ***Public Choice***, v. 95, n. 3/4, p. 335-361, 1998.

BAKER, M.; PAYNE, A.; SMART, M. *An empirical study of matching grants: the 'CAP on the CAP'.* ***Journal of Public Economics***, v. 72, p. 269-288, 1999.

BASKARAN, T. *Intergovernmental transfers, local fiscal policy, and the flypaper effect: evidence from a German state.* ***FinanzArchiv: Public Finance Analysis***, v. 72, n. 1, p. 1-40, 2016.

BASTIDA F.; BENITO B.; GUILLAMÓN, M. *An empirical assessment of the municipal financial situation in Spain.* ***International Public Management Journal***, v. 12, n. 4, p. 484-499, 2009.

BHANOT S. P.; HAN J.; JANG C. *Workfare, wellbeing and consumption: evidence from a field experiment with Kenya's urban poor.* ***Journal of Economic Behavior & Organization***, v. 149, p. 372-388, 2018.

BRADFORD, D. F.; OATES, W. E. *The Analysis of revenue sharing in a new approach to collective fiscal decisions.* ***The Quarterly Journal of Economics***, v. 85, n. 3, p. 416-439, 1971.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa nº 193, de 24 de março de 2021.** Aprova, para o exercício de 2022, os coeficientes individuais de participação dos estados e do Distrito Federal nos recursos previstos no art. 159, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal (FPE). Brasília, DF: TCU, 2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/ato-normativo/%22ATO-NORMATIVO-4582%22. Acesso em: 23 nov. 2022.

BUCHANAN, J. M. ***Public finance in democratic process****: fiscal institutions and individual choice. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press,* 1987. 1967.

CANTARERO, D.; PEREZ, P. *Decentralization and regional government size in Spain.* ***Portuguese Econ****.* J., v. 11, n. 3, p. 211-237, 2012.

CÁRDENAS, O. J.; SHARMA, A. *Mexican municipalities and the flypaper effect.* ***Public Budgeting & Finance***, v. 31, p. 73-93, 2011.

CARDOSO, B. F.; NASCIMENTO, J. S.; PAIXÃO, A. N. Efeitos das transferências fiscais sobre as despesas dos estados brasileiros. **Revista de Economia,** Universidade Federal do Paraná, v. 38, n. 2, p. 149-167, 2012. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/24813. Acesso em: 23 nov. 2022.

CLARK, B. Y.; WHITFORD A. B. *Does more federal environmental funding increase or decrease states' efforts?.* J. ***Policy anal. Manage.***, v. 30, n. 1, p. 136-152, 2011.

COHEN, J. P. *Reciprocal state and local airport spending spillovers and symmetric responses to cuts and increases in federal airport grants.* ***Public Financ. Rev.***, v. 30, n. 1, p. 41-55, 2001.

COLBURN, C. B. *The changing composition of income transfer programmes: a public choice analysis.* ***Appl. Econ.***, v. 24, n. 2, p. 161-168, 1992.

CORREIA, J. G. A.; DINIZ, G. I.; COSTA, R. F. R. Analisando o comportamento dos gastos públicos nos municípios cearenses. **Revista de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, v. 18, n. 1, p. 85-96, 2014. Disponível em: http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2741. Acesso em: 23 nov. 2022.

COSSIO, F. A. B. Os efeitos das transferências intergovernamentais: o *flypaper effect* nas finanças municipais brasileiras. In: COSSIO, F. A. B. Ensaios sobre federalismo fiscal no Brasil. 2002. 169 f. Tese (Doutorado em Economia) – Pontífica Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002. cap. 3, p. 55-96. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=9716215_02_Indice.html. Acesso em: 23 nov. 2022.

COSTA, R. F. R.; CASTELAR, L. I. M. O impacto das transferências constitucionais. **Análise Econômica**, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, v. 33, n. 64, p. 171-189, 2015. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/51004. Acesso em: 23 nov. 2022.

DAHLBY, B.; FEREDE, E. *The stimulative effects of intergovernmental grants and the marginal cost of public funds.* ***International Tax Public Finance***, v. 23, p. 114-139, 2016.

DELLER, S. C.; MAHER, C. S. *A model of asymmetries in the flypaper effect.* ***Publius,*** v. 36, n. 2, p. 213-229, 2006.

DENZAU, A.; GRIER, K. *Determinants of local school spending: some consistent estimates.* ***Public Choice***, v. 44, n. 2, p. 375-383, 1984.

DEWORTOR, W. K.; CHUI, C. M. *Aid fungibility and government spending in Africa: evidence from instrumental variable panel quantile regression.* ***Applied Economics Letters,*** v. 27, n. 14, p. 1188-1193, 2019.

DICKSON, V.; YU, W. *Revenue structures, the perceived price of government output, and public expenditures.* ***Public Financ. Rev.***, v. 28, n. 1, p. 48-65, 2000.

DOLLERY, B. E.; WORTHINGTON, A. C. *Federal expenditure and fiscal illusion: a test of the flypaper hypothesis in Australia.* ***Publius***, v. 25, n. 1, p. 23-34, 1995a.

DOLLERY, B. E.; WORTHINGTON, A. C. *State expenditure and fiscal illusion in Australia: a test of the revenue complexity, revenue elasticity and flypaper hypotheses.* ***Econ. Anal. Policy,*** v. 25, n. 2, p. 125-140, 1995b.

DOLLERY, B. E.; WORTHINGTON, A. C. *The empirical analysis of fiscal illusion.* ***Journal of Economic Surveys***, v. 10, n. 3, p. 261-297, 1996.

DOWNES, T. A.; *Does fiscal dependency matter? Aid elasticities for dependent and independent school districts.* ***Econ. Educ. Rev.***, v. 19, n. 4, p. 417-429, 2000.

FEREDE E.; ISLAM, S. *Block grants and education expenditure: evidence from canadian provinces.* ***Public Financ. Rev.***, v. 44, n. 5, p. 635-659, 2015.

FERREIRA, L. O. G. ***Constitutional tax transfers in Brazilian municipalities:*** *the fiscal illusion and the flypaper effect.* 2021. 96 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/42292/1/2021_LucasOliveiraGomesFerreira.pdf. Acesso em: 23 nov. 2022.

FERREIRA, L. O. G.; SERRANO, A. L. M. Os efeitos das transferências nos estados e municípios brasileiros: a construção de um índice *flypaper*. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 22, v. 1, p. 1-39, 2022. Disponível em: https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/172/187. Acesso em: 23 nov. 2022.

FERREIRA, L. O. G.; SERRANO, A. L. M.; REVELLI, F. *The Effects of Federal Constitutional Grants in Brazilian Municipalities.* ***Review Urban & Regional Devel.***, v. 31, n. 3, p. 203-233, 2019.

HINES, J. R.; THALER R. H. *The Flypaper Effect.* ***Journal of Economic Perspectives***, v. 9, n. 4, p. 217-226, 1995.

KNEEBONE, R.; MCKENZIE, K. *Electoral and partisan cycles in fiscal policy: an examination of canadian provinces.* ***International Tax and Public Finance***, v. 8, p. 753–774, 2001.

LIM, S.; LEE, S.; KIM, P. *Asymmetry in the fly-paper effect of the national subsidy in Korea.* ***Journal of the Asia Pacific Economy***, v. 22, n. 4, p. 560-574, 2017.

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

LLOYD-SHERLOCK, P. *Simple Transfers, Complex Outcomes: the impacts of pensions on poor households in Brazil.* ***Development and Change***, v. 37, p. 969-995, 2006.

MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**, USP, São Paulo, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34300. Acesso em: 23 nov. 2022.

MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n.5, p. 1213-1242, 2013. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12049/10969. Acesso em: 23 nov. 2022.

MASIERO, G.; SANTAROSSA, M. *Earthquakes, grants and public expenditure: how municipalities respond to natural disasters.* ***Journal of Regional Science***, v. 60, n. 3, p. 481-516, 2019.

MATTOS E., POLITI R.; YAMAGUCHI, A. *Grants and dispersion of local education spending in Brazil.* ***Regional Studies,*** v. 52, n. 2, p. 239-249, 2017.

MEDEIROS, K.; ALBUQUERQUE, P.; DINIZ, G.; ALENCAR, F.; TAVARES, R. Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1113-1134, 2014. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/33334/32148. Acesso em: 23 nov. 2022.

PANAO, R. A. L. *Beyond Flypaper: Unconditional Transfers and Local Revenue Generation in the Philippines,* 1992–2016. ***International Journal of Public Administration***, p. 1-14, 2020.

RODRÍGUEZ-POSE, A.; GILL, N. *Reassessing Relations between the Centre and the States: The Challenge for the Brazilian Administration.* ***Regional Studies***, v. 38, n. 7, p. 833-844, 2004.

SAKURAI, S. N. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 309-332, ago. 2013. Disponível em: https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1446. Acesso em: 23 nov. 2022.

SEPÚLVEDA, C. F. *Taxpayers' Behavior and the Flypaper Effect.* ***Review of Public Economics***, v. 222, p. 91-108, 2017.

SILVA I.; SUMARTO S. *How do educational transfers affect child labour supply and expenditures? Evidence from indonesia of impact and flypaper effectsoxf.* ***Dev. Stud.***, v. 43, n. 4, p. 483-507, 2015.

VEGH, C. A.; G. VULETIN. *Unsticking the flypaper effect using distortionary taxation.* ***Económica***, v. 62, p. 185-237, 2016.

WIDT, D. *Top-down and bottom-up: institutional effects on debt and grants at the English and German local level.* ***Public Administration***, v. 94, n. 3, p. 664-684, 2016.



A NOVA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA E SEUS EFEITOS EM MINAS GERAIS: o *case* Minas Livre para Crescer

Douglas Augusto Oliveira Cabido
Especialista em Gestão Empresarial pelo Centro Universitário Newton Paiva
Subsecretário de Estado de Minas Gerais

Frederico Amaral e Silva
Mestre em Engenharia de Transportes pela UFMG
Subsecretário de Estado de Minas Gerais

Resumo: A melhoria do ambiente de negócios do Brasil e de Minas Gerais é tema central deste artigo. Há muito tempo a economia brasileira vem perdendo competitividade e amargurando péssimas posições em indicadores que tratam do ambiente de negócios. Neste contexto, em 2019, foi aprovada a inovadora Lei de Liberdade Econômica que visa garantir um ambiente econômico mais fácil, dinâmico e simplificado aos empreendedores. O Governo de Minas Gerais foi pioneiro na aplicação dessa nova legislação no Estado e em seus municípios. Para isso lançou o Programa Estadual de Desburocratização – Minas Livre para Crescer, que foi indicado como referência pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), acerca de boas práticas de aplicação de políticas regulatórias com foco na desburocratização. O objetivo do artigo é apresentar como a experiência de Minas Gerais na aplicação de políticas liberais no desenvolvimento econômico trouxe importantes resultados na melhoria do ambiente de negócios e mais pujança econômica, com destaque para a geração de emprego, atração de novos investimentos e abertura de novas empresas. O presente artigo se caracteriza como descritivo documental, pois se ampara em registro e análise de dados de fontes primárias.

Palavras-chave: Competitividade; Liberdade Econômica; Desburocratização; Políticas de Desenvolvimento em Minas Gerais; Atração de Investimentos.

Abstract: *Improving the business environment in Brazil and Minas Gerais is the central theme of this article. For a long time, the Brazilian economy has been losing competitiveness and embittering bad positions in indicators that deal with the business environment. In this context, in 2019, the innovative Economic Freedom Act was approved, which aims to ensure an easier, dynamic and simplified economic environment for entrepreneurs. The Government of Minas Gerais was a pioneer in the application of this new legislation in the State and its municipalities. To this end, it launched the State Program for Debureaucratization – Minas Livre para Crescer, which was indicated as a reference by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), on good practices in the application of regulatory policies with a focus on reducing bureaucracy. The objective of the article is to present how the experience of Minas Gerais in the application of liberal policies in economic development brought important results in improving the business environment and more economic strength, with emphasis on the generation of employment, attraction of new investments and opening of new companies. This article is characterized as a descriptive document, as it is supported by recording and analyzing data from primary sources.*

Keywords: *Competitiveness; Economic freedom; Debureaucratization; Development Policies in Minas Gerais; Investment attraction.*

1. INTRODUÇÃO

Pensar em políticas públicas para o desenvolvimento econômico é, invariavelmente, estabelecer métodos para parametrizar o comportamento humano. Existem inúmeras formas de se criar ações que têm como objetivo promover mais oportunidades de geração de valor para uma sociedade. Porém, mesmo com uma quantidade quase incontável de medidas e ferramentas para execução de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico, existem apenas dois pilares básicos para sua concepção:

> i. A crença de que os agentes econômicos são seres dotados de racionalidade, vontades próprias e que suas próprias escolhas resultarão em progresso.
> ii. Os agentes econômicos não são plenamente capazes de exercer suas escolhas a ponto de alcançar resultados coletivos mais satisfatórios e seus comportamentos devem ser condicionados por ações intervencionistas do poder público.

O liberalismo é fruto da primeira concepção, ou seja, defende que as ações do indivíduo, dotado de liberdade, é a principal razão para o progresso de uma sociedade. Dessa maneira, as ações e atos de governos são pautados no valor de preservar as escolhas individuais e interferir o menos possível nas relações privadas. Já a segunda opção defende uma prática mais intervencionista, advinda de escolas marxistas e keynesianas, em que o Estado, de forma centralizada, é a opção mais eficiente para determinar e executar os caminhos que uma sociedade deverá percorrer para alcançar êxito econômico e social, mesmo que em detrimento de escolhas individuais.

Todavia, o histórico e a bibliografia contemporânea, que serão relatados e trazidos ao longo deste artigo, demonstram uma correlação positiva entre liberdade econômica e desenvolvimento socioeconômico, em contrapartida a mercados mais fechados e suscetíveis a intensa intervenção estatal, que alcançam resultados inferiores comparativamente.

Este cenário pôde ser observado no Brasil, que, historicamente, adotou medidas extremamente intervencionistas e reguladoras. Essas ações colocaram o Brasil em más posições em rankings internacionais que versam a respeito de ambiente de negócios, abertura de mercados e eficiência do poder público em prover serviços básicos à população, estando posicionado próximo a países com desempenho econômico e social aquém da realidade brasileira. Diferentemente de nações mais desenvolvidas, que lideram, justamente, os indicadores que medem o nível de liberdade de um país.

Neste contexto, como uma das medidas para alavancar o desenvolvimento econômico nacional, foi publicada a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a Lei de Liberdade Econômica (LLE). Um marco regulatório no arcabouço normativo brasileiro. A nova legislação traz consigo uma série de determinações e interpretações a favor da liberdade econômica, da boa-fé do indivíduo e o respeito à propriedade privada. O objetivo da legislação é reequilibrar a relação entre entes públicos e privados, trazendo práticas e experiências internacionais reconhecidas e testadas ao ordenamento jurídico brasileiro, facilitando as relações microeconômicas e contribuindo para a geração de novas empresas, bens e serviços.

Já em Minas Gerais, lar dos Inconfidentes, observava-se uma situação extremamente delicada do ponto de vista fiscal do poder público estadual, que afetava sobremaneira a prestação de serviços e obrigações públicas e uma estagnação latente do mercado, com baixo crescimento econômico. A partir de 2019, uma série de medidas econômicas e fiscais foram realizadas em Minas Gerais como forma de retomar o crescimento e a geração de emprego, além de melhorar a condição financeira do executivo mineiro. Essas ações foram pautadas em certas bandeiras, tais quais: liberdade para empreender, defesa da propriedade privada, respeito ao pagador de impostos, segurança jurídica, atração de investimento e reequilíbrio fiscal.

Dessa forma, o presente artigo apresentará algumas ações que foram executadas em MG, entre 2019 e 2022, com o propósito de colocar novamente o estado como um reduto seguro aos empreendedores. Políticas como o "Minas Livre para Crescer" e o "#VempraMinas" são alguns dos exemplos. O artigo evidenciará que o poder público, quando balizado por práticas que defendam a liberdade do indivíduo, especialmente no que tange a defesa econômica, alcança resultados notáveis. Minas Gerais, ao longo dos últimos anos, vem, sucessivamente, batendo recordes em atração de novos investimentos, abertura de novas empresas e geração de emprego.

2. POLÍTICAS LIBERAIS NA PRÁTICA: O CASO DE MINAS GERAIS

2.1 Abordagem teórica

O mercado não é algo ou algum lugar com vontade própria, ele simplesmente é um arranjo social, no qual pessoas livres trocam seus esforços ou riquezas para aumentar o seu bem-estar. O mercado é um processo, impulsionado pela interação das ações dos vários indivíduos que cooperam sob o regime da divisão do trabalho (von MISES, 2010, p.316).

Rallo (2014) aponta que "durante todo o processo de produção de bens e serviços estamos gerando riqueza: seja quando investigamos como converter coisas em bens, quando de fato convertemos as coisas em bens, e quando distribuímos os bens por meio das trocas comerciais".

Desse modo, o mercado não forma resultados de soma zero, pelo contrário, quanto mais as pessoas produzem e, por consequência, realizam trocas entre si, maior é o bem-estar geral. Diante disso, o homem sempre busca para si e seus entes próximos uma melhoria na qualidade de vida, o que implica formas mais eficientes de se gerar riqueza para a comunidade como um todo.

Entender o processo de produção e geração de riqueza é fundamental para desenvolver ações do poder público que potencializem, verdadeiramente, os fatores que levem a um desenvolvimento econômico sustentável e pujante. A possibilidade de se expandir os mercados foi o fator preponderante para o desenvolvimento do mundo que conhecemos.

Nesse aspecto, a concepção de políticas públicas liberais converge justamente com o entendimento real dos mercados e seus benefícios para a sociedade como um todo. Para John Locke (1632-1704), liberal clássico, um dos defensores do "*jusnaturalismo*"[1], existem três direitos naturais incondicionais a qualquer ser humano: direito à liberdade, vida e propriedade. Sendo esses direitos, no entendimento de Locke, anteriores à própria formação dos Estados (MARTINS, 2015). Seguindo essa linha, para o filósofo francês Frédéric Bastiat (1801–1850), em sua principal obra "A Lei", de 1850, esses são os três elementos básicos, que se complementam e não podem ser compreendidos um sem o outro.

Ainda na visão de Bastiat, em "A Lei" (2010, p. 12):

> Se cada homem tem o direito de defender — até mesmo pela força — sua pessoa, sua liberdade e sua propriedade, então os demais homens têm o direito de se concertarem, de se entenderem e de organizarem uma força comum para proteger constantemente esse direito. O direito coletivo tem, pois, seu princípio, sua razão de ser, sua legitimidade, no direito individual. E a força comum, racionalmente, não pode ter outra finalidade, outra missão que não a de proteger as forças isoladas que ela substitui.

Continuando com Bastiat, ele cita ainda como se dá a "completa perversão da lei". Essa ocorre quando o arcabouço normativo que ampara as ações estatais limita e destrói direitos que, por obrigação, deveria respeitar, colocando a força coletiva à disposição de inescrupulosos que desejam, sem risco, explorar a pessoa, a liberdade e a propriedade alheia.

Em sua obra "A Teoria dos Sentimentos Morais" (2011, p. 11), Adam Smith argumentou que:

> Por mais que um indivíduo seja tido como egoísta, há evidentemente alguns princípios em sua natureza que o tornam interessado no bem-estar de terceiros, e que fazem com que a felicidade deles seja necessária a ele — embora ele nada ganhe com isso além do prazer de ver a felicidade deles.

Dentro desta perspectiva, Iorio (2013, p.13) aponta que a economia trata de decisões de indivíduos e a sociedade só existe a partir da soma das ações individuais de cada um. Assim, preservar a individualidade e o auto interesse da ação humana é, em última instância, a melhor maneira de se obter êxito em resultados coletivos. A partir disso, a liberdade de escolha, ao lado da propriedade privada e da economia de mercado são fundamentais para que as pessoas progridam na vida, e, portanto, as sociedades se desenvolvam cada vez mais (IORIO, 2013, p.15).

Sendo assim, no campo econômico, as políticas liberais são pautadas por estabelecer um menor nível de regulamentações e intervenções do poder público, promover a garantia da propriedade privada e o respeito aos contratos, incentivar a concorrência, evitar exigências acessórias e cobranças aos empreendedores e às famílias. A atuação estatal se dá como garantidora de um ambiente de negócios previsível, transparente, amigável e simplificado. Em alguns casos podendo atuar de forma subsidiária na promoção de seu território e de suas potencialidades para atração de novos empreendedores.

Dessa forma, as políticas econômicas desenhadas, dentro de uma concepção liberal contemporânea, devem preservar, ao máximo, a propriedade privada e a liberdade para empreender.

1 O jusnaturalismo ou o direito natural é a corrente de pensamento jurídico-filosófica que pressupõe a existência de uma norma de conduta intersubjetiva universalmente válida e imutável, fundada sobre a peculiar ideia da natureza preexistente em qualquer forma de direito positivo que possa formar o melhor ordenamento possível para regular a sociedade humana, principalmente no que se refere aos conflitos entre os Estados, governos e suas populações. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/39884/reflexoes-sobre-o-jusnaturalismo.

2.2 O Contexto Socioeconômico do Brasil e de Minas Gerais

A economia brasileira, nos últimos quarenta anos, pouco se destacou[2]. O país obteve baixas taxas de crescimento e sua participação na economia mundial perdeu relevância. Até 1980, a participação do produto interno bruto (PIB) nacional era em torno de 3,2% do valor global. Hoje, este número está próximo de 2%. Mais de 90% dos países cresceram mais que o Brasil na década de 2010.

Neste cenário, o Brasil vivenciou a troca de seu regime político, promulgou uma nova Constituição, viu o fim da União Soviética, dois presidentes sofreram impeachment e ainda viu a ascensão meteórica de novas potências globais. Nesses mais de quarenta anos várias foram as formas de condução das políticas econômicas. Houve, não necessariamente em ordem cronológica, políticas de congelamento de preços, aumento de gastos públicos, substituição de moedas, tímidas aberturas econômicas, ampliação de política de crédito, favorecimento aos "campeões nacionais"[3], paridade real-dólar, aumento das regulamentações e burocracias para o setor produtivo, aumento da carga tributária[4] e tantas outras ações que impactaram diretamente a produtividade nacional.

O diagnóstico[5] elaborado em 2020 pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC), em parceria com o Governo Federal e entidades do setor produtivo, mostra que empresas brasileiras estão em desvantagem em relação àquelas de países mais desenvolvidos, em decorrência da complicada e alta tributação, da burocracia excessiva e de gargalos logísticos e de infraestrutura.

De acordo com o estudo, as empresas brasileiras pagam, em comparação a similares dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 1,5 trilhão de reais a mais para empreenderem, o que representa 22% do PIB nacional.

Todo esse histórico de ações erráticas na condução de políticas econômicas e sem o devido cuidado com o setor produtivo levou o Brasil a ocupar posições globais pouco relevantes e ser considerado com baixa atratividade para investimentos. Tal fato pode ser comprovado com estudos e diagnósticos internacionais que versam a respeito do ambiente de negócios dos países. Por exemplo, em estudo realizado pelo Banco Mundial, o *ranking Doing Bussines* 2020, o Brasil ficou na 124ª posição entre os 190 países. Já em estudo realizado em 2019 pela *The Heritage Foundation*, responsável pelo Índice de Liberdade Econômica, o Brasil ocupa apenas a 150ª colocação entre os 180 países do *ranking*, estando em posições similares a países como Afeganistão, Líbano e Gâmbia. Enquanto o relatório elaborado pelo Fórum Econômico Mundial (WEC – *World Economic Forum*) aponta que, em um *ranking* global de competitividade que abrange 141 países, o Brasil ocupa a 71ª posição.

Em relação a Minas Gerais, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2001 a 2020, em doze oportunidades a variação do PIB de Minas Gerais teve desempenho pior do que a média nacional[6]. Nesses 20 anos (2001 a 2020), enquanto o PIB brasileiro contabilizou uma expansão acumulada de 45,05%, o de Minas Gerais aumentou 34,07%, situando o estado na 25ª posição em relação ao desempenho da economia brasileira no período. Em relação ao mercado de trabalho, cerca de 3 milhões de mineiros[7], em 2018, estavam desempregados, no total de 27,7 milhões de brasileiros que buscavam iniciar uma nova oportunidade.

Dentro desse contexto, como agravante, a situação fiscal do Estado de Minas Gerais era ainda mais complexa. Ao final de 2018, o déficit fiscal do Estado era em torno de 30 bilhões de reais[8], com dívidas bilionárias junto aos municípios, fornecedores, servidores públicos e outros. O setor produtivo se encontrava estagnado e o Estado sem capacidade para cumprir suas funções e responsabilidades.

2.3 Plataforma Liberal

Minas Gerais, desde os tempos dos Inconfidentes, foi um dos berços da liberdade no Brasil. Em 2018, o então candidato a governador, Romeu Zema Neto, foi eleito com uma proposta de governo reconhecidamente liberal. No Plano de Governo[9], registrado no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais para as eleições daquele ano, podem se destacar algumas bandeiras no documento apresentado:

> i. O aumento de impostos não gera mais e melhores serviços para a sociedade;
> ii. Simplificar e desburocratizar ao invés de intervir e incentivar;
> iii. Não se gasta aquilo que não se tem a capacidade de pagar;
> iv. O governo não promove o crescimento da economia;
> v. Propiciar um bom ambiente de negócios, de forma justa e generalizada, é a principal forma de gerar riquezas e combater a pobreza.

Não há registro histórico de candidatos em Minas Gerais que tenham sido eleitos com propostas tão claras ao liberalismo quanto Romeu Zema. Propostas que defendiam abertamente privatizações e desestatizações, redução de impostos, mais liberdade para empreender e menos regulamentações determinadas pelo poder público, ou seja, menos intervenção estatal na vida dos mineiros.

Por mais que a atual Constituição Federal de 1988 tenha em seu texto alguns dos pilares do liberalismo econômico (defesa da propriedade privada e da livre concorrência), conforme seu art. 170, o arcabouço normativo e atuação do poder público brasileiro é, normalmente, pautada em práticas intervencionistas.

Mas o exercício de políticas liberais, muito comum em livros e no meio acadêmico, é demasiado complexo no mundo prático. Ainda que a já citada CF/1988 seja produto da união do social com o liberal, há seguramente um predomínio de políticas intervencionistas em detrimento de políticas que se restrinjam ao papel de garantidor de uma ambiência de liberdade para se empreender (MAGALHÃES E LIMA, 2019).

Habitualmente, os próprios cidadãos esperam uma ação mais ativa e forte do poder público, resolvendo todas as respostas para os problemas que a sociedade enfrenta. Dessa forma, apresentar políticas liberais e ter sucesso em sua execução não é fato comum. Por haver inúmeros interesses e *stakeholders* envolvidos na construção de qualquer política pública, uma atuação de Estado que indica uma menor ação ou redução de seu papel tendem a não ter ressonância positiva junto a Órgãos de Controle, no Judiciário, nas Casas Legislativas e mesmo internamente no Executivo.

2.4 Minas Livre Para Crescer: Programa Estadual de Liberdade Econômica e Desburocratização

Com o objetivo de tornar Minas Gerais o estado mais livre para se empreender do Brasil, a fim de garantir uma maior liberdade e respeito à propriedade privada, o estado se tornou pioneiro na federação na aplicação de uma série de ações com foco na liberdade econômica e na desburocratização.

Os princípios que a administração pública deverá seguir em sua atuação perante os empreendedores são ponto fulcral para garantir um ambiente de negócios mais simples e estável aos investidores. Destaque-se na lei, entre outros, os seguintes aspectos:

> i. Dispensa de quaisquer atos públicos de liberação de atividades enquadradas como de baixo-risco sanitário, ambiental e predial;
> ii. Implementação da aprovação tácita em solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica;
> iii. Aplicação de vinculação em decisões administrativas, com a finalidade de estabelecer tratamento isonômico de órgãos e de entidades da administração pública quanto ao exercício de atos de liberação da atividade econômica, hipótese em que o ato de liberação estará vinculado aos mesmos critérios de interpretação adotados em decisões administrativas análogas anteriores;
> iv. Exigência de Análise de Impacto Regulatório (AIR) para edição e alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

Por se tratar de uma norma geral de direito econômico, que regulamenta a CF/1988, altera trechos do Código Civil e das Lei do Trabalho, a LLE é de ampla repercussão, cabendo a todos os entes observar e seguir o seu disposto. Todavia a LLE estabelece que estados e municípios poderão regulamentar alguns artigos da referida legislação.

Para colocar em prática tal proposta, em 4 de dezembro de 2019, por meio do Decreto Estadual nº 47.776, foi lançado o Minas Livre Para Crescer, que tem como

2 CUNHA, Aod. Quatro décadas perdidas de crescimento econômico. InfoMoney, 16 jun. 2020. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/colunistas/aod-cunha/quatro-decadas-perdidas-de-crescimento-economico/

3 NAPOLITANO, G.; VILARDAGA, V. A política de campeões nacionais naufragou. Exame, 8 nov. 2013. Disponível em: https://exame.com/revista-exame/um-modelo-que-fracassou/

4 Carga tributária brasileira é quase o dobro da média dos BRICS. ASSCOM IBPT. 2013. Disponível em: https://ibpt.com.br/carga-tributaria-brasileira-e-quase-o-dobro-da-media-dos-brics/

5 O Custo Brasil: entraves à competitividade e ao crescimento industrial do país. Veja, 27 set. 2021. Disponível em: https://veja.abril.com.br/insights-list/o-custo-brasil-entraves-a-competitividade-e-ao-crescimento-industrial-do-pais/

6 Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/produto-interno-bruto-pib-de-minas-gerais/

7 Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2018/05/18/internas_economia,959650/quase-3-milhoes-estao-sem-trabalho-em-minas-diz-ibge.shtml

8 Disponível em: https://www.hojeemdia.com.br/zema-diz-que-minas-tem-deficit-de-r-30-bilh-es-o-maior-do-brasil-1.687660.

9 Liberdade Ainda que Tardia, Plano de Governo Romeu Zema Neto: 2019-2022, 2018. Disponível em: http://estaticog1.globo.com/2018/11/promessas/Minas_Gerais_Zema.pdf

finalidade adotar medidas para desburocratização, simplificação e garantia de livre iniciativa com o objetivo de minimizar a intervenção do Estado na atividade econômica. Dentro do programa foram estabelecidos três eixos de atuação:

i. Elaborar e regulamentar legislação e demais normativos que estabeleçam garantias à livre iniciativa em Minas Gerais e aplicação integral da LLE;
ii. Desburocratizar e simplificar procedimentos de órgãos estaduais que afetem o desenvolvimento de empreendimentos;
iii. Apoiar para que os municípios possam recepcionar a Legislação Federal e Estadual.

Dessa forma, foi realizado um processo de revisão dos procedimentos adotados pelos órgãos públicos estaduais, bem como, um consequente realinhamento nas condutas comportamentais dos agentes públicos que atuam diretamente com os empreendedores, devendo, o quanto antes, compreender a aplicação da legislação vigente, para contribuir e consolidar um ambiente econômico mais livre e amigável ao cidadão que se proponha a empreender.

Nessa linha, em setembro de 2020, o Executivo mineiro publicou o seu próprio Decreto de Liberdade Econômica (Decreto nº 48.036/2020), regulamentando de forma integral a lei federal. Já em setembro de 2021, com o texto convergente com o proposto pelo programa estadual, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei Estadual de Liberdade Econômica (Lei nº 23.959/2021). Destaca-se que Minas Gerais é líder no ranking nacional na classificação de atividades econômicas enquadradas como de baixo-risco. Atualmente, 701 atividades dentro da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) são dispensadas de autorização do poder público estadual para iniciarem suas ações e, conforme o *ranking Doing Business* Subnacional Brasil 2021 (*World Bank*), é, também, o estado mais rápido para se abrir uma empresa do Brasil.

Noutra iniciativa, as entidades empresariais ligadas ao setor produtivo mineiro foram convidadas a participar do aprimoramento da ação estatal frente ao empreendedor. Sugestões de simplificação, desburocratização e liberalização do ambiente econômico foram recebidas pelo Estado. Desde o início do programa foram recebidas mais de 230 contribuições com foco em mudanças de legislação. Foram abordadas legislações ambientais, sanitárias, urbanísticas, registro empresarial, entre outras. Dessas, cerca de 50% foram acatadas e transformadas em melhorias e mudanças normativas; soma-se isso às mais de 600 normas revogadas, que



foram consideradas obsoletas, burocráticas ou sem finalidade temporal.

Já na aplicação junto aos municípios, MG tem em seu território 853 cidades, sendo o estado da federação com a maior quantidade, sendo que 680 têm população abaixo de 20 mil habitantes. Dessa forma, a abordagem de qualquer política, que dependa de atuação primária do município, demanda um esforço técnico, político e geográfico muito mais profundo por parte do Estado. Para superar tal desafio foi ofertada qualificação técnica aos gestores municipais e às associações microrregionais, apoio da Associação Mineira de Municípios – AMM, interlocução com entidades ligadas aos setores produtivos municipais, disponibilização de material de apoio para execução plena da Lei de Liberdade Econômica e assessoria técnica por parte da equipe instituída para executar o Minas Livre para Crescer. Como resultado, desde janeiro de 2021, cerca de 300 municípios regulamentaram a legislação de liberdade econômica, impactando diretamente mais nove milhões de mineiros.

O Minas Livre para Crescer, inclusive, foi reconhecido[10] pela OCDE como uma boa prática regulatória. Além disso, neste mesmo estudo, foi apontado que os municípios de MG representam mais de 50% das cidades brasileira(s) que possuem a legislação de liberdade econômica regulamentada.

2.5 #VemPraMinas: Programa de Atração de Investimentos

O Programa "#VemPraMinas" foi criado no ano de 2019 para impulsionar a atração de investimentos privados para Minas Gerais. O Programa é conduzido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico em conjunto com o Invest Minas, que é a agência de promoção de investimento e comércio exterior no estado.

No âmbito do programa foram trabalhados incentivos fiscais e busca ativa de novos investimentos para o estado, além, é claro, de possibilitar ganhos de produtividade às empresas já instaladas em Minas Gerais, sendo que a política de desburocratização foi um dos principais estímulos para o processo de instalação de empresas.

10 OCDE. Regulatory Reform in Brazil. 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d81c15d7-en/index.html?itemId=/content/publication/d81c15d7-en

Os setores prioritários contam com processos tributários e de licenciamento ambiental simplificados, o que confere maior agilidade na implementação dos projetos. Os empreendimentos atraídos são dos mais diversos setores econômicos e totalizam R$ 264 bilhões em novos investimentos em 40 cadeias produtivas diferentes, com destaque para mineração, energia limpa, infraestrutura e automotivo[11].

Os investimentos também representam uma significativa geração de empregos, sendo mais de 128 mil novos empregos sendo gerados diretamente pelos investimentos atraídos. Ainda é possível observar uma regionalização dos investimentos, que se localizam em mais de 157 cidades do estado e em todas as regiões de planejamento.

O setor de logística é um dos grandes geradores de empregos em Minas e cerca de 25% de todo o volume de e-commerce brasileiro é distribuído por meio de empresas instaladas no município de Extrema, que é um dos municípios mais dinâmicos de Minas para atração de investimentos, o que demonstra como a organização entre a política estadual e a municipal podem gerar grandes resultados para a população[12].

Outro ponto relevante que perpassa o programa é a realização de investimentos em infraestrutura, em especial para o setor de energia, com vultosos investimentos da Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) e GASMIG, que vão propiciar que as empresas instaladas no estado tenham segurança energética e que a energia solar fotovoltaica, produzida em larga escala no Norte de Minas, possa ser escoada para os grandes centros consumidores de Minas e do Brasil.

No âmbito do programa também são realizados workshops e seminários para discussão a respeito dos gargalos e eventuais dificuldades que os setores enfrentam em Minas Gerais. Dessa forma, o pacote de políticas públicas é mais assertivo e possibilitará que Minas Gerais continue na dianteira do Brasil na atração de investimentos.

2.6 Resultados em Minas Gerais

Tais ações e postura do Governo Estadual de Minas Gerais trouxeram resultados acima do esperado e um impacto significativo na economia. Os atuais indicadores comparados aos anos anteriores de Minas Gerais e, até mesmo, com os demais estados da federação, revelam uma performance diferenciada no desempenho econômico. Pode-se destacar a evolução do PIB de MG, que cresceu 24% entre 2019 e 2021. No quadriênio de 2015/2018, o crescimento foi de 18% (FJP). Em 2021, o Estado teve a maior participação do PIB do Brasil em 20 anos. Após expansão de 5,1% em comparação com 2020, o PIB mineiro representou 9,3% do nacional. Em 2020, ficou em 9% e em 2019 foi de 8,8%.[13]

Já em 2022, teve crescimento de 7,3% no segundo trimestre de 2022 em comparação com o primeiro trimestre. Já o PIB do Brasil subiu 1,2% nesse mesmo período.[14]

O desempenho do PIB é refletido em alguns dos principais indicadores que mensuram um período de pujança econômica: geração de emprego, novas empresas formalizadas e atração de investimentos. Conforme dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), MG obteve um saldo de mais de 500 mil empregos entre os anos de 2019 e julho/2022[15]. Já em relação ao número de empresas registradas em Minas Gerais em 2021, houve crescimento de 32,38% quando comparado ao de 2020.[16]

Além disso, conforme já mencionado neste artigo, a política de atração de investimentos captou mais de 270 bilhões de reais em novos investimentos privados no estado, entre 2019 e 2022.

O bom momento pôde ser observado também no comércio exterior. Em relação aos anos de 2015 a 2018, as exportações de Minas Gerais tiveram um crescimento de 25%, mesmo com dados até o mês de setembro de 2022. A média de crescimento anual desde 2019 foi de 6,3%[17].

No que tange à política fiscal, o governo de MG prevê uma redução de 69,70% do déficit orçamentário para 2023, em comparação à Lei Orçamentária Anual de 2022. A diferença entre receitas e despesas deve totalizar R$ 3,555 bilhões - R$ 8,177 bilhões a menos do que no atual exercício[18].

11 Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/minas-gerais-se-aproxima-dos-r-270-bilhoes-de-investimentos-atraidos-em-quatro-anos
12 Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/business/cidades-do-sul-de-minas-tentam-virar-polo-alternativo-para-o-e-commerce/
14 Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/pib-de-minas-cresce-5-1-em-2021-e-e-estimado-em-r-805-5-bilhoes/
15 Disponível em: https://diariodocomercio.com.br/economia/pib-de-minas-cresce-73-no-segundo-trimestre/
16 Disponível em: https://diariodocomercio.com.br/economia/na-corrida-por-oportunidades-minas-ja-garantiu-r-235-bilhoes-em-investimentos-e-gerou-meio-milhao-de-empregos/
17 Disponível em: https://diariodocomercio.com.br/economia/abertura-de-empresas-em-2021-cresce-3238-em-minas-gerais/
Disponível em: http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/minas-gerais-bate-recorde-em-exportacoes-e-alcanca-melhor-resultado-dos-ultimos-dez-anos/
18 Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/projeto-de-lei-orcamentaria-preve-reducao-do-deficit-para-2023.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pesem os bons resultados alcançados pela política econômica ao longo dos anos, a jornada não foi fácil. Inicialmente, como toda mudança cultural no setor público, houve oposição por parte de certos agentes públicos do Executivo mineiro para que as alterações impostas pela nova legislação e pelo Minas Livre para Crescer fossem devidamente implementadas. Além de questionamentos, inclusive, por parte de setores da sociedade civil que não enxergavam com bons olhos a adoção dos novos paradigmas. Soma-se a isso a falta de capacidade técnica de alguns municípios na exata execução da legislação de liberdade econômica.

Todavia, tais desafios foram parcialmente superados, e a certeza de qual caminho seria seguido para o desenvolvimento econômico de Minas Gerais foi determinante para a retomada do crescimento econômico no estado. A escolha por alternativas que valorizaram a liberdade econômica e uma maior abertura à iniciativa privada resultaram em uma evolução considerável da economia mineira, tornando-a mais propícia à geração de emprego e a uma maior capacidade para atrair grandes investimentos e, ao mesmo tempo, viabilizando o surgimento de pequenas e médias empresas.



REFERÊNCIAS

BASTIAT, Frédéric. **A Lei**. São Paulo, SP: Mises Brasil, LVM Ed., 2010. 128 p.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 19 de setembro de 2020**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

CUNHA, Aod. **Quatro décadas perdidas de crescimento econômico.** ***InfoMoney,*** 16 jun. 2020. Disponível em: https://www.infomoney.com.br/colunistas/aod-cunha/quatro-decadas-perdidas-de-crescimento-economico/. Acesso em: 18 nov. 2022.

IORIO, Ubiratan Jorge. **Dez Lições Fundamentais de Economia Austríaca.** São Paulo, SP: Mises Brasil, LVM Ed., 2013. 70 p.

MAGALHÃES, Átila de Alencar Araripe; LIMA, Renata Albuquerque. Brasil: Estado intervencionista ou liberal? **Constituição, Economia e Desenvolvimento:** Rev. da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, 2019, v. 11, n. 21, p. 59-84, ago./dez., 2019. Disponível em: http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/215/212. Acesso em: 18 nov. 2022.

MARTINS, Adriano Eurípedes Medeiros. John Locke e a liberdade como fundamento da propriedade. **Griot:** Rev. de Filosofia, Amargosa/BA, v.11, n.1, jun./2015. Disponível em: http://www3.ufrb.edu.br/seer/index.php/griot/article/view/626. Acesso em: 18 nov. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.959, de 27 de setembro de 2021**. Institui a Declaração Estadual de Direitos de Liberdade Econômica. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23959/2021/. Acesso em: 18 nov. 2022.

NAPOLITANO, Giuliana; VILARDAGA, Vicente. A política de campeões nacionais naufragou. **Exame Online,** São Paulo, 8 nov. 2013. Disponível em: https://exame.com/revista-exame/um-modelo-que-fracassou/. Acesso em: 18 nov. 2022.

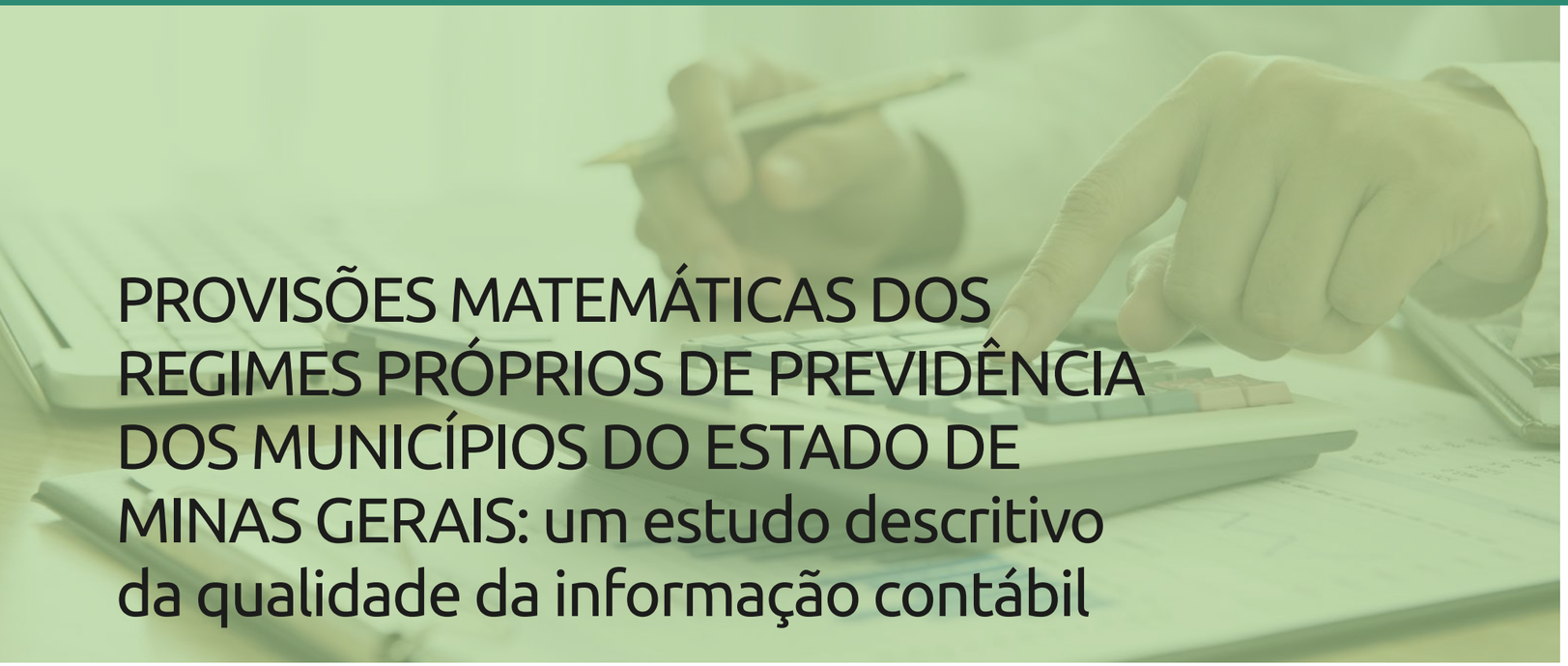
O Custo Brasil: entraves à competitividade e ao crescimento industrial do país. **Veja**, São Paulo, 27. set. 2021. Disponível em: https://veja.abril.com.br/insights-list/o-custo-brasil-entraves-a-competitividade-e-ao-crescimento-industrial-do-pais/. Acesso em: 18 nov. 2022.

OCDE. ***Regulatory Reform in Brazil.*** Paris: OCED, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d81c15d7-en/index.html?itemId=/content/publication/d81c15d7-en. Acesso em: 18 nov. 2022.

RALLO, Juan Ramon. Por que a economia não é um jogo de soma zero. **Mises Brasil,** São Paulo, 28 abr. 2021. Disponível em: http://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1751. Acesso em: 18 out. 2017.

SMITH, Adam. **A Teoria dos Sentimentos Morais**. Pensilvânia: Gutenberg Publishers, 2011.

von MISES, Ludwig. **Ação Humana**: um tratado de economia. 3. ed. São Paulo, SP: Mises Brasil, LVM Ed., 2010. 1020 p.



PROVISÕES MATEMÁTICAS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS: um estudo descritivo da qualidade da informação contábil

André Luiz Lemos Andrade Gouveia
Mestre em Engenharia de produção pela UFPE
Analista de Controle Externo no TCEMG

Douglas Apolônio Marques de Melo
Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Pedro Aleixo
Analista de Controle Externo no TCEMG

Fábio Porcher Alves
Bacharel em Ciências Atuariais pela UFRGS
Analista de Controle Externo no TCEMG

Filipi Assunção Oliveira
Mestre em Contabilidade e Controladoria pela UFMG
Coordenador de Auditoria Financeira e Fiscalização de Projeto Financiados no TCEMG

Hanielle Guedes Rodrigues
Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Pedro Aleixo
Analista de Controle Externo do TCEMG

Lorena Oliveira de Sousa
Bacharel em Ciências Contábeis pela UFMG
Analista de Controle Externo no TCEMG

Maria Júlia Ferreira e Silva
Especialista em Finanças pela Faculdade Ibmec-MG
Analista de Controle Externo no TCEMG

Resumo: A presente pesquisa teve como principal objetivo fornecer um panorama geral das informações contábeis sobre provisões matemáticas previdenciárias que são disponibilizadas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pelos municípios que possuem RPPS. Para tanto, foi utilizada uma pesquisa descritiva com abordagem quantitativa, a partir dos dados disponíveis na plataforma SICOM para o exercício findo em 31 de dezembro de 2020. Os resultados observados apontaram para a existência de deficiências na gestão contábil dos saldos previdenciários, as quais comprometem, em última instância, a transparência da real situação dos planos de benefícios mantidos pelos municípios mineiros. Essas deficiências referem-se basicamente a: (i) ausência de tempestividade no registro contábil das provisões matemáticas (passivos atuariais); (ii) utilização de técnicas de mensuração do passivo atuarial em discordância com normas contábeis; (iii) registro contábil de provisões em discordância com as informações apresentadas no RAA; (iv) registro contábil de planos de amortização sem o devido fundamento legal; (v) subavaliação da provisão matemática nas demonstrações contábeis consolidadas dos municípios; e (vi) insuficiência e irregularidade de notas explicativas.

Palavras-chave: Previdência; Passivos Atuariais; Contabilidade de RPPS.

Abstract: *The main objective of this research was to provide an overview of the accounting information regarding mathematical pension provisions which are informed to the Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) by the municipalities which have their own pension scheme. In order to achieve this objective, a descriptive research with a quantitative approach was used, based on the data available on the SICOM platform for the year ended December 31, 2020. The observed results pointed to the existence of deficiencies in the accounting management of social security balances, which compromise, ultimately, the transparency of the real situation of the benefit plans maintained by the municipalities of Minas Gerais. These deficiencies refer to: (i) lack of timeliness in the accounting record of mathematical provisions (actuarial liabilities); (ii) use of actuarial liability measurement techniques in disagreement with accounting standards; (iii) accounting record of provisions in disagreement with the information presented in the RAA; (iv) accounting recording of amortization plans without due legal grounds; (v) understatement of the mathematical provision in the consolidated financial statements; and (vi) insufficiency and irregularity of explanatory notes.*

Keywords: *Pension Scheme; Actuarial Liabilities; Accounting of Pension Schemes.*

1. INTRODUÇÃO

De acordo com o art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000), bem como o art. 40 da Constituição Federal (Brasil, 1988), o ente da Federação que mantiver regime próprio de previdência social (RPPS) para seus servidores deverá organizá-lo com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.
A Portaria nº 509/2013, do então Ministério da Previdência Social, dispõe que os RPPS deverão observar o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) no que diz respeito aos procedimentos contábeis aplicados, bem como adotar as contas contábeis especificadas utilizando-se o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP estendido até o 7º nível de classificação.
O MCASP, 8ª edição, em sua pág. 267, estabelece que a provisão matemática previdenciária, também conhecida como passivo atuarial, representa o valor presente do total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente, em determinada data.
Nesse sentido, a adequada evidenciação da provisão matemática no Balanço Patrimonial dos entes e seus respectivos regimes próprios é essencial para permitir que os usuários da informação contábil concluam sobre a capacidade de a entidade arcar com suas obrigações financeiras e previdenciárias futuras, mantendo o equilíbrio preconizado pela Constituição e pela legislação em vigor.
Considerando a relevância do tema, a presente pesquisa foi elaborada com o objetivo de fornecer um panorama geral das informações contábeis sobre provisões matemáticas previdenciárias que são disponibilizadas ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) pelos municípios que possuem RPPS. O trabalho também contribui para a atuação dos demais órgãos de controle externo brasileiros, na medida em que apresenta análises que podem ser conduzidas em diferentes entes.

2. MUNICÍPIOS ANALISADOS E FONTES DE DADOS

A partir do SICOM (sistema utilizado pelo TCEMG para envio de informações contábeis e orçamentárias pelos municípios), obteve-se a relação dos municípios que possuem órgão RPPS ativo. Ao comparar os municípios que apresentam órgão RPPS ativo no SICOM com os municípios que constam como tendo RPPS na relação divulgada pela Secretaria da Previdência Social (SPrev), verificou-se que 218 municípios mineiros possuem RPPS nas duas bases de dados, não existindo inconsistências. Esses 218 municípios representam 25,56% do total de municípios mineiros. Para cada um desses municípios, buscou-se informação sobre:

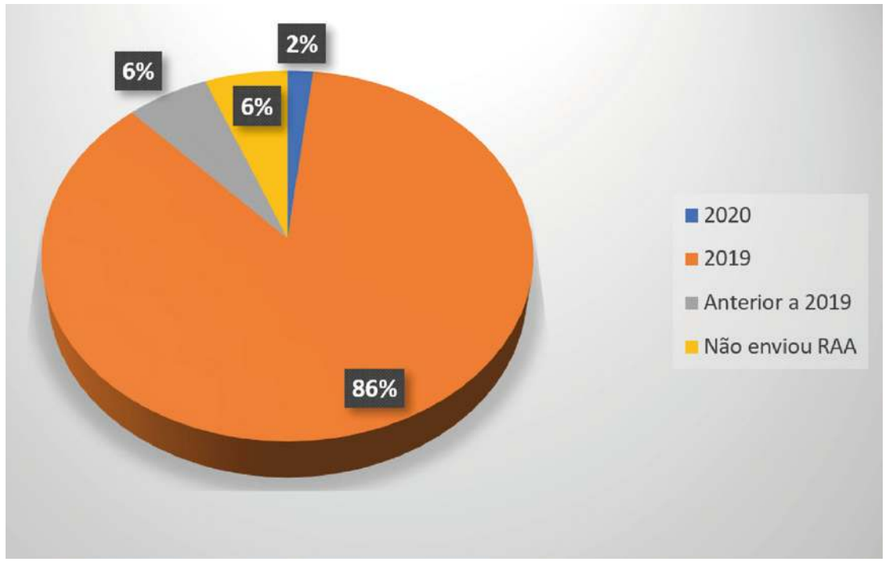
– os balancetes de 31/12/2020 para o consolidado e para o RPPS;
– o Relatório de Avaliação Atuarial (RAA); e
– as notas explicativas às demonstrações contábeis do consolidado e do RPPS.

O prazo para encaminhamento das informações do exercício de 2020 ao SICOM encerrou-se no final de abril de 2021. A coleta dos dados para a presente pesquisa foi feita entre os dias 10 e 20 de maio de 2021. Não obstante, houve municípios cujo envio dos balancetes consolidados e/ou do RPPS ainda não estava completo.
A partir do site da STN[1], foram extraídos, em 04/05/2021, os balanços patrimoniais dos municípios do Estado de Minas Gerais para o exercício findo em 31 de dezembro de 2020. Por fim, por meio do site da SPrev, foram obtidas relações dos municípios do estado que possuem RPPS e que realizaram segregação de massas.
Os dados coletados foram analisados e efetuou-se o cruzamento de informações disponíveis em diferentes bases de dados para avaliar a sua consistência. Os resultados dessa avaliação estão dispostos nas seções 3 a 8 do presente artigo.

3. TEMPESTIVIDADE NA ELABORAÇÃO E NO RECONHECIMENTO CONTÁBIL DAS INFORMAÇÕES DISPOSTAS NO RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO ATUARIAL

A Lei nº 9.717/1998 dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e estabelece, no seu art. 1º, que estes deverão ser organizados e baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.
Nesse sentido, o art. 3º da Portaria nº 464/2018, do então Ministério da Fazenda, estabeleceu o dever de realizar avaliações atuárias anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, com o objetivo, entre outros, de apurar as provisões matemáticas previdenciárias a serem registradas nas demonstrações contábeis levantadas nessa data. A Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC nº 14), por sua vez, no item 195, prevê que a avaliação atuarial deve ser elaborada e contabilizada, no mínimo, a cada elaboração dos demonstrativos contábeis.
A avaliação atuarial é o estudo técnico baseado nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, com o objetivo principal de estabelecer, de forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos.
Portanto, o Relatório de Avaliação Atuarial (RAA) apresenta um diagnóstico do sistema previdenciário sob a ótica atuarial visando mensurar o valor das provisões matemáticas previdenciárias e de um possível déficit ou superávit atuarial. Trata-se de um documento que apresenta, de forma conclusiva, a situação financeira e atuarial do plano, certifica a adequação da base de dados e das hipóteses utilizadas na avaliação e aponta medidas para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial.
A obrigatoriedade de que as contas dos Fundos Previdenciários sejam apresentadas ao Tribunal de Contas, acompanhadas do parecer atuarial, advém do inciso VIII, § 3º, do art. 1º da INTC/TCEMG nº 09/08.
Dentre os 218 municípios que constam com órgão RPPS ativo no SICOM, 205 disponibilizaram o RAA por meio do módulo "Anexo DCASP". Treze municípios não haviam encaminhado o RAA até a data em que se efetuou a coleta das informações para a elaboração do presente diagnóstico. Com a indisponibilidade das informações do RAA não foi possível verificar a compatibilidade da contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, apresentadas nos balancetes desses municípios, com o parecer atuarial.
Ao analisar os 205 RAAs encaminhados por meio do módulo "Anexo DCASP", verificou-se que 188 municípios enviaram esse relatório com data-base de 31/12/2019, e que 13 municípios enviaram com data-base igual ou anterior a 31/12/2018. Apenas quatro encaminharam RAA com data-base de 31/12/2020, representando 2% do total dos municípios que encaminharam o RAA, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Segregação de municípios conforme data-base do RAA enviado



Fonte: Elaboração dos autores.

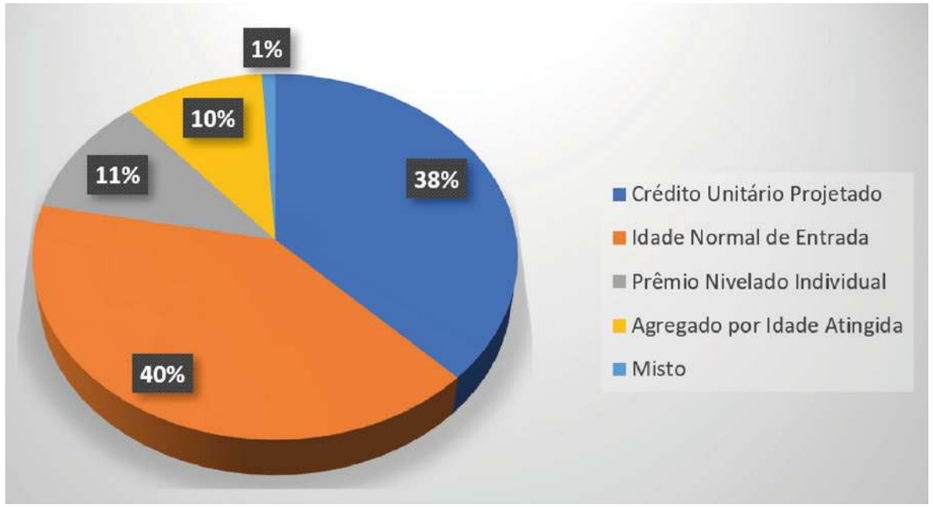
1 https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf

A realização de avaliação atuarial periódica com data focal em 31 de dezembro de cada exercício é fundamental para atender às características qualitativas da informação contábil e evidenciar a existência de equilíbrio financeiro e atuarial. Logo, as provisões matemáticas contabilizadas no encerramento do exercício de 2020 devem ter correspondência com a avaliação atuarial datada do mesmo período.
Desse modo, verifica-se a ausência de fidedignidade e tempestividade da avaliação atuarial utilizada pela maioria dos municípios, comprometendo a análise da sua real situação patrimonial e financeira.

4. TÉCNICA ATUARIAL UTILIZADA PARA ESTIMAR A PROVISÃO MATEMÁTICA

A Norma Brasileira de Contabilidade - NBC TSP 15, item 69, estabelece que o método de financiamento atuarial que deve ser utilizado para determinar o passivo atuarial, bem como o valor presente das obrigações de benefício definido e o respectivo custo do serviço corrente e, quando aplicável, o custo do serviço passado é o método do crédito unitário projetado (CUP).
Ao analisar os 205 RAAs encaminhados na prestação de contas de 2020, verificou-se que 77 (38%) municípios utilizam o método do crédito unitário projetado, ao passo que 128 (62%) municípios utilizam algum dos três outros métodos disponíveis, quais sejam, agregado (ortodoxo), idade normal de entrada ou prêmio nivelado individual. Essas informações foram apresentadas no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Segregação dos municípios pelo método de avaliação atuarial utilizado para determinar as obrigações de benefício definido no RAA



Fonte: Elaboração dos autores.

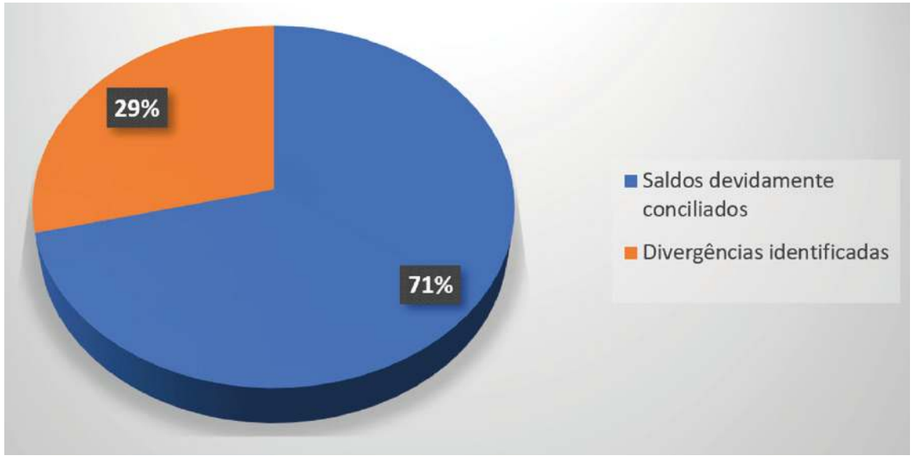
Conforme os requisitos da NBC TSP 15, a utilização de método diverso do CUP seria considerada uma aplicação inadequada de política contábil, resultando em distorções no valor das provisões atuariais apresentadas no contexto das demonstrações contábeis. Dessa forma, quando considerados os 205 municípios que disponibilizaram o RAA no SICOM para o exercício de 2020, observou-se que 128 (62%) efetuaram a mensuração dessa provisão em desconformidade com as normas contábeis vigentes.
Cabe ainda destacar que o Ministério da Fazenda, por meio da Portaria nº 464/2018, e a Secretaria de Previdência, por meio da Instrução Normativa nº 4/2020, conferem aos RPPS a faculdade de utilizar os outros três métodos atuariais citados para apurar o custo normal dos benefícios avaliados em regime financeiro de capitalização. Todavia, a Nota da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho nº 4/2020, em seu item 108.9, estabelece que para fins de contabilização das provisões matemáticas previdenciárias deverá ser adotado o método "agregado".

Em outras palavras, considerando a normatização previdenciária em vigor, os 21 (10%) municípios que utilizam o método agregado estariam em conformidade com os requisitos exigidos, ao passo que os outros 184 (90%) estariam em situação de irregularidade.
Nesse ponto, é importante destacar a diferença de métodos exigidos pelas normas contábeis e pelas normas previdenciárias, o que pode onerar o jurisdicionado, criando a necessidade de realização de avaliações atuariais por diferentes métodos para fins de apresentação de informações a diferentes órgãos, como também colocá-lo em risco de descumprimento dessas normas.

5. CONTABILIZAÇÃO DA PROVISÃO MATEMÁTICA NO BALANCETE DO RPPS

Durante a coleta de dados, identificou-se que, dentre os 218 municípios que possuem órgão RPPS ativo, 27 (12%) não disponibilizaram informações contábeis completas no SICOM para o RPPS e/ou o Consolidado, o que impossibilitou a análise de seus balancetes e, consequentemente, da forma como contabilizam e evidenciam a provisão matemática.
A obrigatoriedade de contabilização da provisão matemática previdenciária possui respaldo no MCASP, item 12.5.4, e na NBC TSP 15. Dentre os 191 municípios que possuíam informações contábeis completas no SICOM, 7 (4%) não reconhecem provisão matemática previdenciária. A ausência de contabilização da Provisão Matemática acaba por distorcer os valores das obrigações de longo prazo da entidade, afetando a representação fidedigna da situação patrimonial do município nas demonstrações contábeis.
Ao avaliar a compatibilidade entre os valores apresentados no balancete do RPPS e o RAA, foram analisados os 177 municípios que possuíam informações contábeis completas, provisão matemática contabilizada e RAA disponibilizado no módulo "Anexo DCASP". O Gráfico 3 apresenta um panorama geral da situação encontrada para esses 177 municípios.

Gráfico 3 – Panorama da conciliação de saldos contábeis e informações do RAA



Fonte: Elaboração dos autores.

Dentre esses municípios, 51 (29%) apresentaram distorções nos valores evidenciados no balancete com os apresentados nos laudos atuariais encaminhados. Ressalta-se o fato de que, apesar de 126 (71%) municípios apresentarem compatibilidade entre os valores apresentados no balancete do RPPS e o RAA, não significa que a contabilização esteja correta, pois faz-se necessário conjugar esse dado com as demais informações apresentadas na presente pesquisa. Como exemplo, pode-se citar que, dentre esses 126 municípios, apenas um utilizou o RAA com data base 2020, bem como o método de avaliação atuarial exigido em norma contábil.

6. CONTABILIZAÇÃO DA PROVISÃO MATEMÁTICA NO BALANCETE CONSOLIDADO

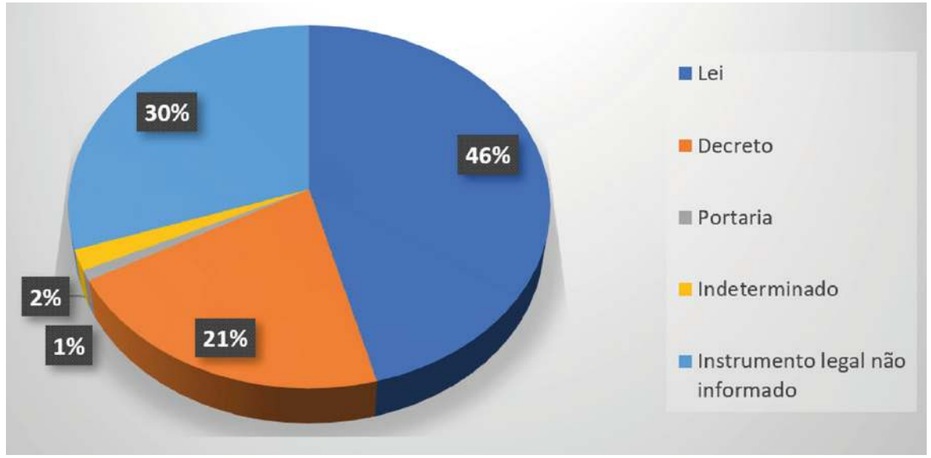
Segundo o art. 53 da Portaria nº 464/ 2018 do então Ministério da Fazenda, no caso de a avaliação atuarial do encerramento do exercício apurar déficit atuarial, deverão ser adotadas medidas para o seu equacionamento. O § 2º do referido artigo prevê que o equacionamento poderá consistir em plano de amortização com contribuição suplementar, na forma de alíquotas ou aportes mensais com valores preestabelecidos, ou na segregação de massas.

Ao analisar o balancete contábil dos 184 municípios que encaminharam informações completas ao SICOM para o exercício de 2020 e contabilizaram provisão, verificou-se que 148 (80%) reconhecem valores em uma ou mais contas redutoras referentes ao plano de amortização, indicando a utilização deste método de equacionamento previsto na portaria.

O plano de amortização deve ser estabelecido em lei e contemplar as alíquotas e os valores dos aportes para todo o período do plano. Ademais, ressalta-se que a lei que instituir ou alterar o plano de amortização deverá identificar todas as alíquotas e aportes e respectivos períodos de exigência por meio de tabela, não se admitindo a simples menção a percentuais e a outros aspectos constantes da avaliação atuarial respectiva, conforme prescreve o § 3º do art. 54 da Portaria nº 464/2018.

Dentre os 148 municípios que utilizam plano de amortização, verificou-se que 109 contabilizam a provisão matemática conforme sugerido nos RAAs enviados por meio do módulo "Anexo DCASP". Ao analisar os RAA desses municípios, buscou-se identificar qual a lei utilizada para embasar os planos de amortização contemplados nas contabilizações sugeridas para as provisões matemáticas. Em 50 (46%) municípios foi apontada uma lei como suporte para a contabilização. Em outros 23 (21%) municípios utilizou-se um decreto, em 1 (1%) município utilizou-se uma portaria e em 2 (2%) não foi possível determinar se o instrumento utilizado foi lei ou decreto. Ressalta-se que a utilização de outros instrumentos diferentes de lei não está em linha com o previsto pelas normas vigentes. Ademais, o instrumento normativo que suporta a contabilização do plano não foi informado por 33 (30%) municípios, conforme demonstrado no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Planos de amortização por tipo de instrumento instituidor



Fonte: Elaboração dos autores.

Vale ressaltar que os instrumentos normativos e as frequências retratadas no Gráfico 4 levaram em consideração apenas as informações contidas nos RAAs. Não constituiu objeto da presente pesquisa a certificação da fidedignidade dessas informações.

Neste ponto, é importante destacar a situação observada em alguns RAAs, os quais apontam embasamento normativo para apenas parte dos montantes contabilizados como plano de amortização, sendo o restante reconhecido sem aparente suporte normativo. Como exemplo, citam-se os casos de dois municípios. No primeiro, o RAA aponta a contabilização de R$ 40.221.174,72 a título de plano de amortização, porém informa que o valor presente dos montantes previstos na lei, citada como embasamento para o plano, é de apenas R$ 11.587.542,10 (29% do total). No segundo, o RAA aponta a contabilização de R$ 159.224.740,61 a título de plano de amortização, porém informa que o valor presente dos montantes previstos na lei, citada como embasamento para o plano, é de apenas R$ 29.968.807,24 (19% do total).

Por fim, em relação à correta utilização do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) no que diz respeito ao reconhecimento dos montantes de plano de amortização, observou-se que 141 municípios contabilizam totalmente ou parcialmente o valor na conta "2.2.7.2.1.05.98 - Outros créditos do Plano de amortização - Plano Previdenciário". Apenas 9 municípios realizam alguma contabilização nas contas "2.2.7.2.1.03.07 - Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial - Plano Previdenciário" e "2.2.7.2.1.04.06 - Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial - Plano Previdenciário".

Segundo a IPC 14, a conta 2.2.7.2.1.05.98 deve ser utilizada para lançar os montantes do plano de amortização no ano em que ele é implementado em lei, permitindo, assim, o seu registro tempestivo, tendo em vista que o ajuste contábil das reservas matemáticas somente ocorrerá na apresentação de uma nova reavaliação atuarial. Após essa nova reavaliação atuarial, os valores são transferidos para as contas 2.2.7.2.1.03.07 e 2.2.7.2.1.04.06 conforme a realidade do município. Ressalta-se que essas três contas citadas apenas são utilizadas para os Planos Previdenciários, não sendo aplicáveis aos Planos Financeiros.

A baixa utilização das contas 2.2.7.2.1.03.07 e 2.2.7.2.1.04.06 indica que a IPC 14 não tem sido amplamente utilizada pelos municípios do estado. Destaca-se que, embora a IPC não seja de aplicação obrigatória, ela pode ser considerada uma referência de boas práticas a serem seguidas pelos municípios na aplicação das normas contábeis.

7. POTENCIAL SUBAVALIAÇÃO DO PASSIVO ATUARIAL CONSOLIDADO

O valor da provisão matemática é obtido, de maneira simplificada, pelo confronto entre o valor presente dos compromissos futuros do RPPS com os segurados e o valor presente das contribuições futuras do ente e segurados do RPPS.

Ocorre que, devido à existência de insuficiências financeiras e/ou déficits atuariais em grande parte dos regimes próprios, é comum observar em seus balancetes também as contas redutoras de cobertura de insuficiência financeira (contas do plano financeiro 2.2.7.2.1.01.07 e 2.2.7.2.1.02.06), de aportes para cobertura de déficit atuarial (contas do plano previdenciário 2.2.7.2.1.03.07 e 2.2.7.2.1.04.06), e de outros créditos do plano de amortização (conta 2.2.7.2.1.05.98), doravante denominadas "contas redutoras".

Essas contas diminuem o montante da provisão matemática reconhecida e registram valores que consistem em direitos de recebimento do RPPS em relação aos seus entes com base no previsto na legislação em vigor.

Os planos de amortização são constituídos em lei do próprio município como medida de equacionamento do déficit atuarial prevista na Portaria nº 464/2018. Já as coberturas de insuficiência financeira são uma obrigação decorrente do § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717/1998.

As normas contábeis em vigor, dispostas no MCASP e na IPC 14, embora estabeleçam o reconhecimento da cobertura de insuficiência financeira e do plano de amortização como redutoras da provisão matemática no RPPS, não estabelecem o reconhecimento do passivo correspondente nos entes federativos.

A contabilização atualmente prevista no MCASP resulta apenas no reconhecimento mensal nos entes federativos da obrigação de transferência de valores a título de cobertura de insuficiência financeira e/ou plano de amortização referente àquele mês.

Esse tratamento contábil resulta em subavaliação do passivo dos municípios que possuem RPPS. O fato gerador da obrigação dos entes não ocorre mensalmente, mas sim no momento em que o ente aprova a lei de instituição do plano de amortização e/ou no momento em que ele incorre em déficit financeiro, acionando a aplicação do previsto na Lei nº 9.717/1998.

O montante total estimado para o plano de amortização e/ou cobertura de insuficiência financeira atende à definição de passivo, uma vez que é uma obrigação presente decorrente de um evento passado (lei que originou a obrigação), cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade (saída de caixa dos entes para o RPPS) e pode ser estimado com razoável confiabilidade (por meio de técnica atuarial).

Embora o passivo possa ser estimado com razoável confiabilidade, pode existir um certo grau de incerteza a respeito do seu montante ou momento de pagamento, motivo pelo qual pode ser mais adequado constituir uma provisão nos entes referente aos valores do plano de amortização e/ou cobertura de insuficiência financeira.

Caso os entes registrassem essa obrigação correspondente em seus balancetes individuais, no processo de consolidação, elas seriam eliminadas contra as contas redutoras reconhecidas nos RPPS.

A não eliminação das contas redutoras nos balancetes consolidados resulta em menores valores reconhecidos a título de provisão matemática e, consequentemente, na subavaliação do passivo, comprometendo a análise dos usuários da informação contábil acerca do real volume de compromissos do ente para com o regime próprio e do impacto desses compromissos em sua situação patrimonial e financeira. Os montantes dessas contas são extremamente significativos, reforçando a

importância da discussão a respeito da sua melhor forma de evidenciação nas demonstrações contábeis.

Nos 184 municípios que possuem SICOM completo e registram provisão, verificou-se que o montante reconhecido no final de 2020 nos balancetes consolidados a título de contas redutoras é de R$ 26.465.409.146,29. Esse número fica ainda mais representativo quando considerado que os valores sugeridos nos RAAs para serem contabilizados como contas redutoras nos balancetes de 23 municípios que apresentaram o SICOM incompleto ou não registram provisão, que é de R$ 25.923.568.949,97. Considerando os dois cenários apresentados, é possível mensurar que o total dessas contas redutoras é de, no mínimo, R$ 52.388.978.096,26.

Com o objetivo de verificar se existem indícios de que os municípios mineiros de fato não estão contabilizando as obrigações referentes às contas redutoras e estimar o eventual impacto sobre o seu passivo caso elas passem a ser reconhecidas, foram calculados 2 indicadores a partir dos dados dos balancetes consolidados. Ressalta-se que a simples permanência das contas redutoras nos balancetes consolidados já é um indício de que os entes não reconhecem sua obrigação, mas a análise dos indicadores permite avaliar melhor a atual situação dos entes que possuem RPPS.

Para fins de cálculo dos indicadores apresentados neste tópico não foram considerados os 34 municípios que não possuem informações completas no SICOM ou que não registram provisão matemática. Ademais, também não foram incluídos na análise os 23 municípios que não registram nenhum valor nas contas redutoras.

A não utilização dessas contas redutoras nos municípios do quadro acima demonstra indícios de que os seus passivos consolidados não apresentariam subavaliação por essa ótica. No entanto, como existem casos de contabilização a partir de RAAs com data-base defasada ou em desacordo com a avaliação atuarial, somente a realização de auditorias financeiras poderiam comprovar esses indícios.

Cumpre também salientar que o cálculo dos indicadores para três municípios foi comprometido, uma vez que esses municípios apresentam passivo total com saldo "virado" (as contas do passivo possuem natureza credora, mas foram apresentadas com natureza devedora). A ocorrência de contas com saldo "virado" demonstra indícios da existência de erros grosseiros nos registros contábeis desses municípios.

O primeiro indicador calculado consistiu na divisão da soma das contas redutoras anteriormente citadas pelo valor do passivo total consolidado subtraído do saldo de provisão matemática, conforme demonstrado pela equação a seguir:

$$Indicador\ I = \frac{Total\ das\ Contas\ Redutoras}{(Passivo\ Total - Provisão\ Matemática)}$$

O objetivo desse indicador foi o de verificar se seria possível determinado ente ter reconhecido a obrigação referente às contas redutoras em seu passivo e apenas não ter realizado a devida eliminação no processo de consolidação. Resultados acima de 100% demonstram a impossibilidade de que isso tenha acontecido, o que provê evidências de que existe subavaliação nos passivos consolidados apresentados. Os resultados estão sumarizados na Tabela 1.

Tabela 1 – Sumário dos resultados do Indicador I

Indicador I	Quantidade de municípos
0 a 100%	18
101 a 200%	15
201 a 300%	18
301 a 400%	16
401 a 500%	13
501 a 1000%	34
Acima de 1000%	44
Total	**158**

Fonte: Elaboração dos autores.

Dentre o universo de 158 municípios analisados, verificou-se que 140 (89%) apresentam o indicador com valor superior a 100%, sendo que em 78 (49%) municípios verificou-se a existência de indicadores superiores a 500%. Os maiores valores registrados foram 90.863%, 12.000% e 6.553%.

O segundo indicador calculado consistiu na soma dos saldos das contas redutoras, dividida pelo valor do passivo total do ente, conforme balancete consolidado. Esse indicador encontra-se demonstrado pela equação a seguir:

$$Indicador\ II = \frac{Total\ das\ Contas\ Redutoras}{Passivo\ Total}$$

O objetivo desse indicador foi o de verificar qual a representatividade das contas redutoras em relação ao passivo total consolidado, demonstrando o potencial impacto sobre os compromissos dos entes caso essas obrigações que aparentemente não são reconhecidas pelos entes passassem a ser, resultando na eliminação das contas redutoras no balancete consolidado. Os resultados para esse indicador foram sumarizados na Tabela 2.

Tabela 2 – Sumário dos resultados do Indicador II

Indicador I	Quantidade de municípos
0 a 100%	60
101 a 200%	41
201 a 300%	23
301 a 400%	10
401 a 500%	7
501 a 1000%	10
Acima de 1000%	7
Total	**158**

Fonte: Elaboração dos autores.

Conforme se observa, 98 municípios obtiveram indicadores superiores a 100%, demonstrando que o efeito da eventual eliminação das contas redutoras no balancete consolidado seria equivalente a, no mínimo, dobrar o valor dos passivos apresentados para uma parcela representativa dos municípios mineiros que possuem RPPS. Merecem destaque os casos dos indicadores calculados para municípios de 3.045%, 1.946% e 1.788%.

Diante do exposto, conclui-se. que, na maior parte dos municípios que utilizam contas redutoras para diminuir a provisão matemática do RPPS, é impossível que esses valores tenham sido reconhecidos no passivo de seus entes e que o impacto de um futuro reconhecimento seria expressivo, demonstrando a urgência de se discutir o assunto em âmbito nacional, a fim de melhorar a transparência das contas públicas e garantir a disponibilidade de informações mais fidedignas para serem utilizadas pelos gestores e os órgãos de controle.

8. DIVULGAÇÕES EM NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE A PROVISÃO MATEMÁTICA

Com o objetivo de complementar as informações disponíveis nos quadros das demonstrações contábeis, os entes precisam elaborar e divulgar notas explicativas conforme exigido pelas normas de contabilidade.

O MCASP estabelece, na pág. 256, as informações que devem ser divulgadas pelo ente a respeito de provisões contabilizadas no balanço. Ademais, a NBC TSP 15, itens 137 a 154, estabelece os requisitos de divulgação a respeito dos planos de benefício definido, categoria na qual se enquadram, em regra, os benefícios de aposentadoria pagos pelos RPPS.

Ao analisar as notas explicativas do RPPS e do Consolidado encaminhadas ao SICOM por meio do módulo Anexo DCASP, verificou-se que nenhum município cumpre plenamente as exigências de divulgação estabelecidas pelo MCASP e pela NBC TSP 15.

Dentre os 191 municípios que apresentaram informações completas no SICOM para o exercício de 2020, 64 não divulgaram nota explicativa referente à provisão matemática, enquanto 127 elaboraram notas explicativas que não cumprem os requisitos normativos citados. Ressalta-se que, ao analisar as informações disponibilizadas pelos municípios, observou-se que esse não é um problema que se restringe apenas às provisões matemáticas e que a divulgação em notas explicativas é um enorme gargalo em relação a todas as classes de ativos e passivos. Com efeito, as notas explicativas atualmente elaboradas e encaminhadas pelos municípios não atendem sequer aos requisitos mais básicos das normas contábeis, comprometendo a devida transparência, a prestação de contas e o exercício dos controles externo e social.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou apresentar, por meio de uma abordagem quantitativa descritiva, o panorama geral das informações contábeis sobre provisões matemáticas previdenciárias que são disponibilizadas ao TCEMG pelos municípios que possuem RPPS, para o exercício findo em 31 de dezembro de 2020. Como resultado, foram identificadas várias deficiências na gestão contábil e na transparência desses municípios, as quais podem ser basicamente listadas como:

– Ausência de tempestividade no registro contábil das provisões matemáticas (passivos atuariais);
– Utilização de técnicas de mensuração do passivo atuarial em discordância com normas contábeis;
– Registro contábil de provisões em discordância com as informações apresentadas no RAA;
– Registro contábil de planos de amortização sem o devido fundamento legal;
– Subavaliação da provisão matemática nas demonstrações contábeis consolidadas dos municípios; e
– Insuficiência e irregularidade de notas explicativas.

Cumpre salientar que a edição de 2023 do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) incluiu contas de natureza intraorçamentária para registro dos saldos contábeis de plano de amortização, contribuições futuras dos entes, e cobertura de insuficiência financeira, o que pode resultar na correção das deficiências de subavaliação das provisões no processo de consolidação das demonstrações contábeis.
Adicionalmente, a Portaria nº 464/2018 foi revogada pela Portaria nº 1467/2022, sendo que a IPC 14 passou por uma revisão em 2022. A nova IPC 14 fornece diretrizes mais claras para a eliminação de saldos intraorçamentários entre os entes e seus respectivos RPPS, de maneira que se espera que distorções envolvendo a subavaliação da provisão matemática nas demonstrações contábeis consolidadas, identificadas para os municípios analisados, seja completamente sanada para as demonstrações a serem elaboradas para o exercício a findar em 31 de dezembro de 2022.
A gestão previdenciária e, consequentemente, de passivos atuariais, constitui um importante instrumento de políticas públicas, tendo em vista a relevância do tema para as disponibilidades orçamentárias de municípios que possuem RPPS. Nesse sentido, as deficiências identificadas ao longo da presente pesquisa podem servir como base de orientação para ações de fiscalização por parte de órgãos de controle externo e interno, com o objetivo de garantir a transparência da real situação previdenciária, orientando assim o processo de tomada de decisões de gestores públicos quanto ao tema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717compilado.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. **Lei 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, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **Aprova a NBC TSP 15: benefícios a empregados**. Brasília, DF: CFC, 2018. Disponível em: https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSP15.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº 464, de 19 de novembro de 2018**. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do deficit atuarial. Brasília, DF: MF, 2018. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/11/PORTARIA-MF-no-464-de-19nov2018-publicada.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministro de Estado da Previdência Social. **Portaria nº 509**, de 12 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a adoção do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público definidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS. Brasília, DF: MPS, 2013. Disponível em: http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/PORTARIA-509.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Nota SEI nº 4/2020**. Esta Nota trata dos parâmetros, procedimentos e demais orientações acerca das avaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social para o exercício 2020, e do tratamento quanto aos critérios para redução do plano de custeio estabelecidos no art. 65 da Portaria MF nº 464, de 2018, em decorrência das alterações trazidas pela EC nº 103, de 2019, das medidas possibilitadas pela Instrução Normativa nº 07/2018, além dos reflexos da Portaria SPREV nº 14.816, de 2020, decorrente da regulamentação da Lei Complementar nº 173, de 2020. Brasília, DF: SEPT, 2020. Disponível em: https://www.aneprem.org.br/wp-content/uploads/2020/06/nota_sei_no_4_2020_coaat_cgaci_srppsS_sprev_seprt-me.pdf. Acesso em: 17 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. **Instrução Normativa Nº 4**, de 21 de dezembro de 2018. Dispõe sobre os métodos de financiamento a serem utilizados nas avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social (RPPS). Brasília, DF: SPrev, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2019/08/INSTRUCAO-NORMATIVA-SPREV-MF-no-04-de-21dez-2018-republicada-no-DOU-de-26.08.2019.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Instruções de Procedimentos Contábeis: IPC 14 – Procedimentos Contábeis Relativos aos RPPS.** Brasília, DF: STN, 2018. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/legislacao/tipolegisl/ipc14.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 8. ed. Brasília, DF: STN, 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 21 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP)**. Brasília, DF: STN, 2022. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp-deracao/2022/114?ano_selecionado=2022. Acesso em: 20 maio 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 9, de 3 de dezembro de 2008.** Dispõe sobre as contas anuais prestadas pelos dirigentes das autarquias, fundações, fundos previdenciários e consórcios públicos municipais. Belo Horizonte, MG: TCE-MG. 2008. Disponível em: https://tclegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/977179. Acesso em: 21 nov. 2022.



INTELIGÊNCIA ANALÍTICA DE CONTROLE EXTERNO: tratamento de dados e avanços no combate à fraude e corrupção

Cirleia Carla Sarmento Santos Soares
Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia
Auditora Fiscal de Tributos do Estado de Rondônia -Tribunal de Contas de Rondônia

Bruno Botelho Piana
Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia
Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas de Rondônia

Resumo: Este estudo pretende provocar um processo reflexivo, ao propor o uso da tecnologia para promover avanços no combate à fraude e corrupção na aplicação de recursos públicos, dotando os Tribunais de Contas de elementos suficientes à execução da chamada inteligência de controle externo. Utilizando base documental bibliográfica, a pesquisa realizada, do tipo exploratória, busca contribuir trazendo solução ao seguinte questionamento: é possível extrair dos bancos de dados e sistemas atualmente disponíveis aos Tribunais de Contas, agregando registros existentes em fontes externas, na perspectiva de inteligência, informações para construir padrões que viabilizem e direcionem atuação mais moderna aos órgãos de controle no combate à fraude e corrupção? A resposta revela que os Tribunais de Contas podem avançar em sua atuação estratégica ao monitorar de forma contínua e preventiva seus jurisdicionados, tendo em mira a quantidade expressiva de dados que aportam diariamente em suas bases, decorrente de exigências normativas. Conclui-se que é possível moldar a rotina dos órgãos de controle aos novos desafios propostos à Administração Pública, viabilizando a tão almejada celeridade e efetividade em suas ações, em uma governança voltada à produção dos melhores resultados para a sociedade.

Palavras-chave: controle externo; combate à fraude e corrupção; inteligência de dados.

Abstract: *This study aims to provoke a reflexive process by proposing the use of technology to promote advances in the fight against fraud and corruption in the application of public resources, providing the Audit Courts with sufficient elements to execute the so-called external control intelligence. Using a bibliographic documentary base, the research carried out, of an exploratory type, seeks to contribute with a solution to the following question: can it be extracted from the databases and systems currently available to the Courts of Accounts, aggregating existing records in external sources, from the perspective of intelligence, information to build standards that enable and direct more modern action to control agencies in the fight against fraud and corruption? The answer reveals that the Audit Courts can advance in their strategic performance by continually and preventively monitoring their jurisdictions, aiming at the expressive amount of data that it provides daily in its bases, due to normative requirements. It is concluded that it is possible to shape the routine of the control bodies to the new challenges proposed to the public administration, enabling the desired speed and effectiveness in their actions, in a governance focused on producing the best results for society.*

Keywords: *external control; combating fraud and corruption; intelligence.*

1. INTRODUÇÃO

Os diversos desafios decorrentes da ascensão tecnológica promoveram, em todas as áreas de conhecimento, a necessidade de novas metodologias de atuação, seja na maneira de conduzi-lo a seus usuários[1], seja na forma de lidar com a apropriação desse conhecimento para fins de cumprimento das suas competências. Matías-Pereira (2018) revela que as revoluções tecnológicas se apresentam como fator determinante para fomentar transformações profundas nas sociedades, especialmente nas dimensões econômica, social, política e cultural.

A chamada "era da informação"[2] trouxe consigo o aumento da produtividade por meio da automatização da produção e do encurtamento da distância, em razão da rapidez na circulação das informações numa escala mundial. Por essa razão, a atual revolução tecnológica é percebida como revolução do conhecimento e da comunicação (MATÍAS-PEREIRA, 2018).

Constata-se, nesse cenário de transformações, que o diferencial nas instituições está na capacidade de buscar e usufruir das informações disponíveis, sendo fator decisivo para a competitividade e, mais do que nunca, para sua sobrevivência.

Em escalas diferenciadas, a informação passou a ser não apenas um produto de comunicação, mas também um direito de todos os cidadãos, tornando-se fator fundamental em todos os segmentos da sociedade e elemento complementar ao exercício do controle de seus direitos e anseios.

Desta forma, perpassando as temáticas de relações privadas, tais como o direito civil, comercial, a macroeconomia e a contabilidade privada, as inovações tecnológicas contribuíram para estimular o surgimento de mecanismos motivadores a uma interlocução entre os cidadãos e o Estado, na busca por maior transparência aos gastos públicos e aos atos de gestão.

O Estado, ao assumir papel de provedor e garantidor do bem-estar da população, caracterizado pela predominância do interesse público, traz em seu bojo a necessidade de garantir uma sociedade justa por meio da oferta de serviços que atendam aos anseios da coletividade e ser, ao mesmo tempo, capaz de reduzir as imperfeições e iniquidades de um sistema capitalista.

Na busca por contemplar os fundamentos, as premissas e os objetivos previstos constitucionalmente, é primordial que o Estado se molde em uma estrutura favorável ao cumprimento dos compromissos assumidos, configurando capacidade de resposta para o alcance de resultados e qualidade na prestação dos serviços sob sua responsabilidade.

Assim, a chamada "era da informação" inseriu no contexto da Administração Pública a necessidade de proposição de novas metodologias de atuação, porquanto a tradicional maneira de conduzir processos se tornou ultrapassada. Um exemplo dessa necessidade de se moldar e redefinir padrões de atuação foram as chamadas "disfunções burocráticas"[3].

De acordo com Zorzal e Rodrigues (2015), mudanças decorrentes da revolução tecnológica refletem no Estado, no governo e na sociedade, provocando conflitos e a exigência de uma atuação mais ampla do governo, não apenas voltada para a eficiência, mas, sobretudo, para a equidade, a justiça social, o desenvolvimento sustentável, o combate à pobreza e à corrupção e a promoção do desenvolvimento humano. Esse cenário requer que o Estado, em sentido amplo, atue de forma transparente na busca de resultados efetivos para entregar eficaz accountability.

No tocante à gestão pública, é sabido que ela vem passando por diversas mudanças, nas quais se exige do Estado maior desempenho de suas atribuições, além de eficiência e eficácia nas ações (DIAS apud SANO; ABRUCIO, 2017).

Um dos fatores determinantes para a tão clamada mudança é a discussão que envolve o combate à fraude e corrupção, tema que tem sido pauta dos debates que permeiam as instituições políticas na atualidade, expondo uma dura realidade de crise ética e moral no seio da Administração Pública brasileira (Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, TCU, 2018).

1 Atualmente muitas instituições investem em ensino a distância para garantir que o acesso à informação por meio do uso tecnológico (internet) não prejudique sua marca e seus resultados financeiros.

2 Consolida-se a partir da década de 70 e tem sua origem após a Segunda Guerra Mundial, quando a transição do uso da tecnologia mecânica pela digital nas atividades industriais se deu por meio da expansão da computação e da criação da internet.

3 A Teoria da Burocracia na Administração foi criada a partir de um conceito de Max Weber, sociólogo alemão que descreveu um tipo de estrutura burocrática, acreditando que fosse comum à maioria das organizações formais, relacionando o conceito de racionalidade à eficiência. No entanto, com o passar do tempo o comportamento de agentes públicos, com apego excessivo a normas, excesso de formalismo, resistência a mudanças, entre outros, fez surgir as chamadas "disfunções da burocracia", em que as normas e regulamentos passaram a se transformar de meios em objetivos.

Infelizmente, tornaram-se parte do cotidiano dos brasileiros notícias com conteúdo que revelam atos de fraude e corrupção praticados por agentes públicos e políticos, incluindo detalhadamente o modus operandi dos esquemas. Tais notícias acabam por colocar em dúvida não apenas os órgãos e servidores do Poder Executivo, mas também a atuação preventiva e fiscalizatória dos órgãos de controle, em face de sua missão constitucional de proteção ao erário.

Nesse contexto, urge às instituições de controle, as quais visam legitimar os interesses coletivos, fiscalizando a aplicação de recursos públicos, estruturar-se de forma adequada, tanto fisicamente quanto em sua forma de atuação, a fim de garantir o satisfatório atendimento dos interesses coletivos quanto à aplicação dos recursos públicos.

Diante do contexto transmutante de fatos que permeiam a Administração Pública, o uso estratégico da informação tem se constituído em importante instrumento adotado no intuito de alcançar eficiência no exercício das atribuições do poder público, bem como para oferecer respostas em tempo célere à sociedade.

Com base na breve contextualização, este artigo propõe-se a provocar no leitor uma reflexão acerca do momento atual por que passa a nação brasileira, convidando-o a solucionar a seguinte questão: "É possível extrair dos bancos de dados e sistemas atualmente disponíveis aos Tribunais de Contas, agregando registros existentes em fontes externas, na perspectiva de inteligência, informações para construir padrões que viabilizem e direcionem atuação mais moderna aos órgãos de controle no combate à fraude e corrupção?"

Para buscar compreensão temática que propicie elementos à solução da pergunta, serão tratados concepções e desafios que envolvem o tema "combate à fraude e corrupção"; alguns conceitos, em breve revisão teórica que evidenciam a crescente cobrança social junto ao Estado; bem como novas estratégias ao controle externo, seguidos do tema que aborda o uso da tecnologia da informação no combate à fraude e corrupção, sugerindo, por fim, uma nova metodologia de atuação para os Tribunais de Contas no Brasil.

2. COMBATE À FRAUDE E CORRUPÇÃO: NOVAS CONCEPÇÕES E DESAFIOS

As questões centrais que afetam a sociedade na atualidade emergem de uma dimensão conjuntural complexa, a qual inclui frequentemente condutas lesivas ao interesse coletivo, praticadas por agentes públicos ou políticos, que guardem interesses com a Administração Pública.

A corrupção é fator intrínseco da ineficiência estatal. De acordo com o Tribunal de Contas da União, a corrupção é sempre fruto da falha na governança do Estado. Dan Ariely[4] defende que a corrupção pode ser combatida, mas não evitada, tampouco extinta.

Nesse sentido, o mau uso dos recursos públicos revela a necessidade de se combater esse mal, atuando preventivamente por meio de técnicas de fiscalização a serem aplicadas por todos os stakeholders envolvidos, sejam eles a própria sociedade, detentora dos recursos e a beneficiária por direito dos serviços ofertados pelo Estado, sejam os órgãos de controle, os constitucionalmente incumbidos do mister de proteger e garantir a correta aplicação do dinheiro público.

Historicamente, no tocante à atuação do Estado, a busca por eficiência foi o centro de inúmeras reformas promovidas no âmbito da Administração Pública brasileira, no intuito de ofertar serviços de qualidade à população e garantir respeito aos direitos fundamentais positivados na Carta Maior.

Na mesma direção, a participação popular ganhou notoriedade ao exigir ferramentas mais eficazes para execução do controle social em relação à gestão dos recursos públicos. Tal cobrança está atrelada à necessidade de acesso ao conteúdo informacional dos atos e gastos efetivados pelo governo (ZORZAL; RODRIGUES, 2015).

A própria Lei de Responsabilidade Fiscal é exemplo claro de que o cumprimento de metas fiscais, a mitigação de riscos e a prática por maior transparência são ações a serem implementadas pelo Estado a fim de alcançar junto à sociedade maior confiabilidade de seus atos.

Para DIAS, 2017:

> *As exigências normativas, especialmente advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), requerem maior responsabilidade na condução do orçamento, esforço na arrecadação de receitas, imposição de limites de gastos, cumprimento de metas fiscais, mitigação de riscos, controle da dívida pública e prática de ampla transparência).*

Nessa esteira, a exigência de um melhor desempenho das ações do Estado frente às necessidades sociais, numa época em que se vivencia escassez de recursos e demandas sempre crescentes (DIAS apud SANO;

4 Dan Ariely é professor norte-americano, de origem israelense, que estuda questões afetas à psicologia e economia comportamental (Fonte: *site* Wikipedia).

ABRUCIO, 2017), faz surgir novos conceitos e desafios, tais como os propostos recentemente pela Governança Pública[5].

Desse modo, o termo transparência assumiu novos significados à medida que a sociedade se mobilizou para cobrar responsabilidade dos gestores governamentais quanto à aplicabilidade desses recursos, que também exige qualidade informacional, em espaço temporal. É válido lembrar que uma sociedade participativa consciente da atuação dos seus representados desempenha, de forma mais satisfatória, o exercício da democracia quando tem o livre-arbítrio de opinar e fiscalizar os gastos públicos.

A falta de transparência ou a não divulgação de dados de maneira clara, precisa e objetiva compromete a credibilidade sobre a assertiva desses atos. Propondo avanços normativos mais recentes, temos a Lei nº 131, de 27 de maio de 2009 (BRASIL, 2009), chamada de Lei da Transparência, e a o acesso à informação é normatizado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), referindo-se ao compromisso institucional para responder às solicitações dos cidadãos.

Seguindo a tendência de adaptação ou convergência entre as premissas adotadas na esfera privada para a esfera pública, têm-se ainda as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP e os Códigos de Pronunciamento Contábeis – CPC, cujos propósitos são apresentar princípios e normas ao poder público que o obriguem a dotar as informações contábeis de maior confiabilidade e fidedignidade, reduzindo margens para a obscuridade das informações e, consequentemente, a prática de fraude nos demonstrativos.

2.1. Os Tribunais de Contas e sua atuação no combate à fraude e corrupção

De acordo com Oliveira (2018)[6], a Constituição Federal outorgou aos tribunais de contas competências amplas. Em princípio, qualquer ato administrativo está sujeito ao seu controle, que pode examinar qualquer um de seus elementos de formação, como forma, autoridade competente, finalidade, conformidade com a lei e sua economicidade, com poder mandamental para determinar a correção de atos irregulares, conforme o artigo 71, inciso IX, da Constituição Federal, que confere ao Tribunal de Contas da União poder para fixar prazo para o exato cumprimento da lei.

A dificuldade do Estado em ofertar serviços públicos de qualidade tornou latente a necessidade de os órgãos de controle assumirem com maior ânimo o papel fiscalizador em defesa da sociedade, porquanto, a despeito da baixa qualidade dos produtos e serviços contratados, os crescentes custos de tais serviços avançam na contramão do interesse público.

Com efeito, entre as premissas das Cortes de Contas atualmente está o aprimoramento da gestão pública. Uma das formas de atingir tal objetivo é por meio do combate à fraude e à corrupção.

De acordo com o TCU, com a operação Lava Jato um cenário de corrupção sistêmica foi descortinado, inicialmente em relação às obras da Petrobras e, posteriormente, se desdobrando para o setor elétrico e diversos outros, envolvendo superfaturamento de obras públicas, concessões ilícitas de incentivos fiscais e inúmeros favorecimentos indevidos que caracterizam crimes contra a Administração Pública, não dissociados de outros crimes.

Assim, a repercussão dos mais diversos mecanismos para favorecimentos indevidos no poder público demandou aos órgãos de controle adoção de medidas no sentido de combater o mau uso de recursos públicos.

No âmbito federal, o Tribunal de Contas da União criou em 2016 a Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura, para atuar em fiscalizações na área de infraestrutura que tenham objeto conexo à Operação Lava Jato ou a outras operações que exijam intercâmbio com instituições de controle.

No exercício de 2017, o TCU passou a contar com uma secretaria específica para o combate à fraude e corrupção, a Secretaria de Relações Institucionais de Controle no Combate à Fraude e Corrupção (SECCOR), que tem como responsabilidade a articulação com os demais órgãos da rede de controle, além de sistematizar e articular sua atuação no combate à fraude e corrupção, maximizando sua contribuição na busca por indícios e

5 O Tribunal de Contas da União elaborou o "Referencial Básico de Governança", disponível em http://www.tcu.gov.br/governanca, propondo a definição de Governança Pública como sendo *um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.*

6 Julio Marcelo de Oliveira, autor do artigo "O papel dos órgãos de controle externo no combate à corrupção", publicado no Boletim eletrônico Consultor Jurídico, disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-out-23/papel-orgaos-controle-externo-combate-corrupcao. Acesso em: 2 jul. 2019.



provas que levem à punição de agentes públicos e empresas mal intencionadas.

O compartilhamento e disseminação dessas e outras práticas de controle externo pelo TCU deu-se com a apresentação, a título de exemplo, do Laboratório de Informações e Controle – Labcontas[7], e ainda os robôs Mônica, Alice e Sofia, que realizam cruzamento de informações que já possibilitaram verificar, por exemplo, o ranking de fornecedores que mais são acessados pelos órgãos públicos federais; a fiscalização de mais de um milhão de Cadastros Gerais de Pessoas Jurídicas – CNPJ; e dois milhões e meio de Cadastros Gerais de Pessoas Físicas – CPF, em parceria com o Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Tais experiências em âmbito federal inspiram as cortes de contas estaduais a buscarem avanços no tratamento de dados, e consequentemente na estruturação de dados que viabilizem atuações mais céleres. Nesse aspecto cita-se o TCE-MG que, em 2016, criou o Projeto Suricato, política de fiscalização integrada que consiste em dar utilidade ao grande volume de dados e informações que aportam em suas bases, trabalhando de forma sistemática e tempestiva, inclusive compartilhando com organizações parceiras os resultados de suas trilhas.

De acordo com a ATRICON, o TCE de Minas Gerais é o primeiro Tribunal de Contas brasileiro a trabalhar com a construção de malha eletrônica a partir do cruzamento de dados e informações internos e externos com a base da nota fiscal eletrônica (NFe), num total de 12 milhões de notas e 64 bilhões de reais, de 2010 a 2016.

Outro exemplo de destaque quanto ao uso de dados para a promoção de informações é o TCE do Piauí, que possui em sua estrutura organizacional setor específico para combate à fraude e corrupção, o qual utiliza ferramentas de tecnologia da informação para gerar relatórios estratégicos que balizam as atividades de fiscalização, tais como inspeções e auditorias.

7 O Labcontas é um sistema de grande alcance que integra 96 bases de dados, 55 organizações de controle e uma média de 580 usuários, sendo que 249 são do controle externo. Fonte: https://atricon.org.br/tcu-usa-tecnologia-para-combater-fraudes/



Muito embora ainda incipiente em outros Tribunais de Contas, as ações voltadas ao combate à fraude e corrupção estão inseridas em Planos de Ação que visam cumprir diretrizes previamente estabelecidas, as quais incluem a realização de fiscalizações pontuais e trabalhos conjuntos com a chamada Rede de Controle[8], que envolve a participação de outros órgãos, com o objetivo de impactar positivamente a prevenção à corrupção e reforçar as linhas de defesa das instituições, a exemplo do que faz atualmente o Tribunal de Contas da União[9].

Corroborando a relevância da atuação conjunta e o compartilhamento de informações, de acordo com Oliveira (2018), um caminho importante para o combate à corrupção é o da atuação integrada e coordenada dos órgãos do Estado. Desta forma, a participação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas nessas redes é de grande valia para potencializar seus resultados.

Vê-se, portanto, uma tendência de crescimento do tema combate à fraude e corrupção junto aos Tribunais de Contas, cujos propósitos tendentes a abolir ou mitigar as condutas condenatórias praticadas por agentes públicos ou políticos, faz surgir importantes trabalhos, servindo de referência para aqueles que buscam modelos de atuação institucional, que revelem capacidade de conduzir as questões que emergem na nova realidade social e econômica.

8 A Rede de Controle é um centro decisório interorganizacional, que visa aprimorar a efetividade da função de controle do Estado sobre a gestão pública. A Rede tem como principal objetivo o desenvolvimento de ações direcionadas à fiscalização da gestão pública, ao diagnóstico e combate à corrupção, ao incentivo e fortalecimento do controle social, ao compartilhamento de informações e documentos, ao intercâmbio de experiências e à capacitação dos seus quadros. Fonte https://www.rededecontrole.gov.br/quem-somos/.

9 Referencial de Combate à Fraude e Corrupção, disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conheca-o-referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao-produzido-pelo-tcu.htm. Acesso em: 11 jun. 2019.

2.1. Mensuração e detecção de fraude e corrupção

Segundo o TCU, a mensuração do nível de corrupção de um país é dificultada por sua própria natureza oculta. Apenas os casos que são descobertos podem ser aferidos, e a partir deles pode-se tentar inferir o montante não descoberto.

No cotidiano, a corrupção é um termo guarda-chuva que abriga diversas outras condutas. O Ministério Público Federal (MPF) elaborou um diagrama[10] que relaciona as condutas que caracterizam o comportamento corrupto pelo ordenamento nacional, e incluem tanto as infrações penais quanto as civis e administrativas.

Os avanços promovidos na contabilidade aplicada ao setor público com o advento das NBCASPs geraram ambiente propício ao uso dos dados contábeis como fonte direcionadora das ações de controle externo, tornando-se uma ferramenta capaz de fornecer elementos mais confiáveis e tempestivos acerca da execução orçamentária.

Na mesma direção, os dados contábeis tornaram-se fontes de informação voltadas à detecção do mau uso de recursos públicos, identificação de indícios de corrupção e até mesmo de fraudes perpetradas por agentes públicos ou privados, provocando danos ao erário.

Para Dias (2015), devido ao avanço tecnológico, todo o processamento da contabilização das transações é feito por meio de sistemas eletrônicos de processamento de dados, tal como ocorre na Administração Pública Federal, que utiliza o SIAFI[11] — Sistema Integrado de Administração Financeira. Sua finalidade é realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro.

De igual modo, é comum as administrações estaduais e municipais também possuírem sistemas informatizados de finalidade idêntica. É certo que os avanços tecnológicos também têm sido fundamentais para um maior e melhor acompanhamento da gestão pública pelos Tribunais de Contas, possibilitando uma fiscalização mais eficiente. Atualmente, os dados contábeis, resultantes de eventos transacionais e prestações de contas, são enviados pelos seus jurisdicionados por canais da internet, através de sistemas eletrônicos criados para esse fim.

Quando se utiliza das informações contábeis com a finalidade de investigar fraudes, desfalques e demais ações danosas ao patrimônio, envolvendo, principalmente, valores financeiros e desvios de bens, estar-se-á diante de um novel ramo da contabilidade, conhecida por contabilidade forense ou contabilidade investigativa, como também é denominada. Tal ramo da ciência contábil representa uma evolução do processo de controle do patrimônio, tornando-se, portanto, uma espécie de auditoria especial no viés de investigação de fraudes. Segundo Silva (2012)[12], "a contabilidade forense consiste na integração das habilidades contábeis, investigativas e de auditoria".

Insta destacar a Lei nº 12.846/2013, também conhecida como **Lei Anticorrupção**, a qual representa importante avanço ao prever a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira. Além de atender a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a lei fecha uma lacuna no ordenamento jurídico do país ao tratar diretamente da conduta dos corruptores. A Lei Anticorrupção prevê punições como multa administrativa - de até 20% do faturamento bruto da empresa - e o instrumento do acordo de leniência, que permite o ressarcimento de danos de forma mais célere, além da alavancagem investigativa.

Para fins de detecção de fraude, o referencial de combate à fraude e à corrupção do TCU sugere que, identificada conduta antiética com indício de fraude, após análise de admissibilidade, seja conduzida investigação para fins de identificação dos responsáveis e cálculo do prejuízo.

Pela norma ISA 240 da IAASB[13], citada como base para elaboração do material, fraude é um "ato intencional praticado por um ou mais indivíduos, entre gestores, responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, envolvendo o uso de falsidade para obter uma vantagem injusta ou ilegal".

10 Disponível em: http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/tipos-de-corrupcao. Acesso em: 14 mar. 2019.

11 O SIAFI foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Foi implantado oficialmente no ano de 1987. Até o ano de 1986 o governo federal convivia com uma série de problemas de natureza administrativa, inviabilizando a correta aplicação dos recursos públicos. Uma das principais vantagens do SIAFI é a descentralização da entrada, consulta, execução orçamentária, financeira e patrimonial da União, isso com a supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional.

12 SILVA. Contabilidade forense: princípios e fundamentos, p. 37.

13 *International Auditing and Assurance Standards Board* é um órgão normalizador independente, definindo padrões internacionais para auditoria, controle da qualidade, avaliação e serviços relacionados, facilitando a convergência das normas nacionais e internacionais.

O referencial do TCU traz exemplos de como a detecção de fraude e corrupção pode ser tratada, partindo de uma conduta antiética com indício de fraude, a qual pode ser identificada por comissão de ética; pode ser originada de denúncia realizada por canal próprio; pode ser um indício de fraude identificada pela auditoria interna ou mesmo pelo próprio gestor[14],

Em suma, é certo concluir que a mais eficiente e proativa atitude para preservar os recursos públicos é prevenir que eles sejam desviados dos seus propósitos.

Muito embora tenham avançado conceitualmente, muitos Tribunais de Contas não lograram êxito em criar um método de trabalho centrado em promover uma cultura de detecção de indícios de fraude ou corrupção.

Assim, é relevante não perder o foco de que o exercício das funções dos Tribunais de Contas está no cerne da missão republicana de controle nos moldes previstos no inciso II do art. 70 da CF/88, o qual confere às Cortes de Contas a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A par disso, nos últimos anos as ações de controle externo passaram a encontrar seu epicentro de atuação na inteligência de dados, a fim de alcançar conduções mais exitosas, e garantir que os pilares de governança aplicados ao setor público possam suportar informações de qualidade à sociedade.

Ademais, busca-se uma rota de enfrentamento para a ausência de elementos capazes de identificar com antecedência os crimes praticados contra o patrimônio público, uma vez que a ocorrência destes afeta o interesse público e colocam os órgãos de controle sob questionamento quanto ao cumprimento de suas competências constitucionais.

Consoante o entendimento de Dias (2015), em que pese a Carta Magna atribuir aos controles interno e externo a incumbência de realizar não somente a fiscalização da legalidade na aplicação dos recursos, como também as fiscalizações de naturezas contábil e financeira, tal incumbência é pouco praticada na sua plenitude, sendo mais comum a realização de auditorias da legalidade.

Assim, o uso de ferramentas de tecnologia da informação para a construção de informações por parte dos órgãos de controle, notadamente dos Tribunais de Contas, nos quais o presente estudo está centrado, permite avançar em análises, fornecendo direcionamento mais preciso e a realização de ações modernas, de onde é possível extrair informações para todas e quaisquer atividades a serem realizadas.

De acordo com a CFC/NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL (2016), para que a informação seja apreendida pela sociedade, ela deve estar disponibilizada tempestivamente, além de apresentar linguagem compreensível e elevado grau de precisão, para ser considerada transparente e entregar eficaz *accountability*.

Nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), denota-se que todas as informações produzidas e mantidas pelo Poder Público são públicas e, portanto, deve-se facilitar o acesso a todos os cidadãos, obviamente respeitada a necessidade de sigilo legalmente estabelecido. A partir de então fica ainda mais evidente a necessidade de transparência das informações emanadas do setor público.

14 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de Combate à Fraude e Corrupção.



3. FERRAMENTAS DE CONTROLE SOCIAL NO AUXÍLIO AO COMBATE À FRAUDE E CORRUPÇÃO

A LRF representa uma das ferramentas de controle social precursoras na história da gestão pública mais recente, uma vez que tornou obrigatória a disponibilização de dados e informações acerca da execução orçamentária e financeira dos entes federados, a fim de tornar possível aos cidadãos a avaliação tempestiva, objetiva e crítica da gestão de recursos públicos. Nesse contexto, a contabilidade aplicada ao setor público foi alçada a um patamar da maior importância, uma vez que exerce papel fundamental nesse processo.

A realidade na qual a sociedade brasileira se viu inserida nas três últimas décadas, em que a crescente necessidade de recursos públicos não convergia com a qualidade de serviços ofertados à população, fez com que um movimento se iniciasse, a fim de possibilitar acesso a informações qualificadas, fazendo valer princípios como publicidade e eficiência, consagrados na Lei Maior.

Tais demandas sociais foram responsáveis pelo surgimento de mecanismos de interlocução entre a sociedade e o governo, tais como a já citada LRF e, mais recentemente, os princípios de governança aplicados à Administração Pública, buscando conferir maior confiabilidade de dados e credibilidade da instituição "Estado" junto à coletividade, o que requer às instituições maior comprometimento com a prática de ações voltadas ao interesse coletivo e sua evidenciação.

Diante de novas premissas, emergiram diversos conceitos e teorias aplicados ao setor público, em busca da garantia de transparência dos atos públicos, tais como governança pública (aplicando conceitos da teoria da agência e conflito de interesses), transparência, gestão de riscos e controle (nível interno e externo), entre outros.

Há diversos estudos que abordam o tema Governança Corporativa, que trazem os valores que lhes conferem sustentação denominados princípios básicos de GC, que, na concepção de Rossetti e Andrade (2012), tratam de princípios essenciais: *Fairness* (equidade); *disclousure and transparency* (divulgação e transparência); *accountability* (prestação de contas) e *compliance* (responsabilidade corporativa).

No intuito de aprimorar o desempenho das instituições públicas, mitigar conflitos e alinhar ações para trazer mais segurança para a sociedade, estudos estão sendo desenvolvidos no sentido de aplicar as práticas de governança também ao setor público.

Para Souza e Siqueira (2007), o termo governança pública é uma evolução do termo nova administração

pública, e sua aplicação no setor público pode ser conceituada como um conjunto de princípios básicos e práticas que conduzem a administração pública para o alcance de resultados, através de um melhor gerenciamento dos seus processos e atividades, promovendo a prestação de contas responsável (*accountability*) e a transparência de suas ações.

Nessa esteira, a conjuntura atual exige dos gestores uma postura inovadora e desafiadora, em que se apresentem novos modelos e instrumentos institucionais, tanto normativos quanto operacionais, tecnológicos e regulatórios, capazes de promover uma adequação da estrutura de atuação pública às realidades social, tecnológica e econômica.

Zorzal e Rodrigues (2015) fazem uma reflexão sobre as ferramentas de controle social ao analisar a transparência e a participação social da gestão pública brasileira. Para os autores, a transparência, decorrente do princípio constitucional da publicidade, estimula a participação da sociedade. No entanto, para qualificar uma informação como transparente é fundamental que o público-alvo tenha elementos para assimilar e compreender o que está sendo apresentado.

Para Sacramento (2007), a transparência é um princípio e instrumento capaz de contribuir para a redução da corrupção no espaço público e de aumentar a democracia entre Estado e sociedade.

Na concepção de Campos (1990), o termo accountability, embora não possua uma tradução precisa para o português, designa a responsabilidade de gestores governamentais e dos servidores públicos perante a sociedade e os órgãos de controle integrantes da própria burocracia, caracterizada pela obrigação de prestação de contas dos resultados de suas ações. Na definição do Banco Mundial, accountability, de uma forma simples, significa tornar os gestores públicos responsáveis por suas ações.

Nesse diapasão, a pressão social por informação de qualidade fez com que os órgãos de controle buscassem novos modelos de atuação, a fim de cumprir seu papel de órgão técnico, revelando capacidade de conduzir as questões que emergem na nova realidade social e econômica.

Segundo Dias (2015), a Constituição atribuiu aos controles externo e interno, no exercício dos seus misteres, a incumbência de realizar, entre outras espécies de fiscalizações, as de naturezas contábil e financeira. Contudo, tal prerrogativa vê-se atualmente pouco exercida, sendo mais utilizada a fiscalização da legalidade da despesa pública. No entanto, é de suma importância utilizar técnicas de auditoria para a apuração não somente das inconsistências financeiras e contábeis, mas também para investigar e coletar provas de desvios de recursos e bens públicos, incluindo procedimentos da contabilidade forense ou investigativa.

No tocante ao zelo pela correta aplicação dos recursos públicos, o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas requer avanço das técnicas de auditoria, e mostra-se oportuno não apenas para contribuir com as ações finalísticas de controle, identificando inconsistências em demonstrativos e escritas contábeis, mas também para detectar indícios de mau uso de recursos públicos, sugestivos de crimes de fraude ou corrupção.

Por outro lado, o avanço da TI gerou pulverização de dados em bases diversas, dificultando o trabalho de controle dessas informações e seu tratamento integrado, uma vez que as bases de dados nem sempre convergem entre si, dificultando a atuação do mister institucional dos órgãos de controle externo e prejudicando, consequentemente, o controle social.



4. CONTROLE EXTERNO: UMA NOVA METODOLOGIA DE ATUAÇÃO

Diante da necessidade em buscar novos modelos de atuação institucional, que revelem capacidade de conduzir as questões que emergem na nova realidade social e econômica, o controle externo encontra seu novo epicentro na inteligência de dados, de onde se pode extrair informações destinadas a todas e quaisquer atividades a serem realizadas.

A partir da repercussão de casos que revelaram desvios de elevadas quantias e diversos crimes praticados contra o patrimônio coletivo, tais como a Lava Jato e seus desdobramentos, construir informações que possam fornecer indícios de fraude e prática de atos de corrupção torna-se de fundamental importância aos órgãos de controle, tendo em vista seu papel constitucional e institucional de julgar as contas daqueles detentores de responsabilidades perante a sociedade.

Assim, ter acesso a dados e informações é realidade elementar e factível aos Tribunais de Contas, uma vez que suas bases de dados, de maneira geral, recepcionam uma infinidade de números que, muito embora não forneçam direcionamento claro se analisados isoladamente, podem ser estruturados entre si para compor padrões de informação.

Alguns Tribunais de Contas já iniciaram esse movimento, estando avançados na condução de sua atuação estratégica com base em informações construídas a partir de dados estruturados, originados em suas próprias bases, agregando outros dados públicos externos, como por exemplo, sítios eletrônicos do INPE, IBGE, SEFAZ, entre outros.

Entende-se que o uso da tecnologia da informação é essencial para viabilizar os avanços alcançados, posto que as novas ferramentas de tratamento de dados proporcionam não apenas a construção de trilhas e a filtragem de resultados, mas também a estruturação da informação de maneira até mesmo ilustrativa, sendo fator relevante para o auxílio à tomada de decisões, especialmente quando se trata de órgãos que, diante da escassez do quantitativo de seu corpo técnico, necessitam fazer escolhas com base em critérios de relevância, materialidade e risco, quando tais informações serão primordiais para embasar as escolhas de um Conselho Superior.

4.1. Mensuração e detecção de fraude e corrupção

A informação estratégica e o conhecimento são recursos fundamentais que compõem um conjunto coeso de ações, com base em procedimentos de uso, promovendo melhorias dos processos e agregando valor aos resultados, criando um ambiente propício ao desenvolvimento de uma cultura de informação.

A atividade de inteligência é entendida como conjunto de técnicas e métodos utilizados para a produção de conhecimento que irá fundamentar a tomada de decisão, permitindo atuação menos arbitrária e mais efetiva, aproximando a estratégia institucional do interesse público primário (ALMEIDA NETO, 2009).

Com efeito, ao estruturar uma unidade de inteligência, a instituição estará criando um canal, por meio do qual irão transitar dados e informações, os quais serão tratados integradamente, agregando, desta forma, sentido a dados que, de forma isolada, não teriam significado algum para a organização.

É certo que o exercício da atividade de inteligência proporciona a superação de formas arcaicas de proceder e das estruturas administrativas engessadas, quando viabiliza a sistematização do conhecimento sobre si mesma e seus resultados.

Essa atuação envolve um trabalho mais avançado e cada vez mais utilizado por todas as instituições, que é a inteligência de dados, em um conceito nominado "Inteligência de Controle Externo".

Essa inteligência pode contribuir para proporcionar maior alcance de eficiência e efetividade das ações de controle promovidas pelos Tribunais de Contas, minimizando o tempo de ação diante de possíveis condutas lesivas praticadas por agentes públicos ou políticos, protegendo os recursos públicos dos malfeitos de pessoas contra a Administração Pública.

A ideia é elaborar padrões de informação, baseados em análise dos registros existentes nos bancos de dados e sistemas de informação contábil da área de fiscalização à disposição dos Tribunais de Contas, promovendo a produção de inteligência de controle externo que viabilize a descoberta de indícios, evidências ou ao menos suspeita de fraude e atos de corrupção no seio da Administração Pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da atuação do Tribunal de Contas da União no combate à fraude e corrupção, diversos outros Tribunais de Contas estaduais avançaram no tema, buscando se estruturar para uma atuação eficiente e efetiva no combate à atuação de gestores contrária ao interesse coletivo, criando uma terminologia conhecida como "inteligência de controle externo".

Essa nova atuação permitiu aos Tribunais de Contas investirem no exercício de suas atribuições, ao utilizar os dados que aportam em suas bases para produzir informações, lançando mão de inúmeras ferramentas de tecnologia da informação, tais como *Business Intelligence.*

No âmbito do controle social, a participação social tende a reduzir a propagações de fraudes e atos de corrupção quanto ao uso dos recursos públicos. Nessa seara, o advento dos princípios de governança aplicado à esfera pública sustenta uma nova realidade, na qual a entrega de resultados e a prestação de contas tempestiva e fidedigna passa a vigorar como exigência social em elevado grau de importância.

A legitimidade da gestão pública condiciona-se, para conferir confiabilidade às informações, à eficaz atuação dos órgãos de controle, não bastando, portanto, a simples existência dos princípios de governança.

A transparência e o acesso à informação estão previstos como direitos do cidadão e dever do Estado na Carta Política de 88 e em normativos infraconstitucionais. Decorrem precipuamente dos avanços promovidos pela revolução tecnológica, a qual inseriu na sociedade a demanda por informações tempestivas e de qualidade.

Muito embora sejam notórios os avanços na seara pública, garantindo fluidez da informação junto aos seus usuários externos, mais recentemente revelados com os princípios de governança aplicados à esfera pública e com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, é certo que o controle social ainda carece de medidas que garantam a fidedignidade dos dados apresentados.

As conquistas realizadas com o advento da LRF, com a Lei de Acesso à Informação, dentre outras evidências do esforço do Estado junto ao seu público alvo, tornaram-se insuficientes para assegurar que os recursos públicos estão sendo aplicados adequadamente. Ademais, os recentes escândalos envolvendo elevadas quantias colocaram em dúvida a metodologia de atuação dos órgãos de controle, os quais não foram capazes de antever ou de monitorar as práticas corruptivas dos agentes públicos e políticos envolvidos em diversos esquemas que, se estivessem sendo fiscalizados de maneira preventiva, não teriam ocorrido.

Logo, quaisquer lacunas que impeçam ou limitem o controle social devem ser preenchidas, a fim de garantir que os atributos da transparência sejam atendidos: acesso, transparência, relevância, qualidade e confiabilidade, e que os interessados tenham acesso ao conteúdo necessário à compreensão dos fatos e atos administrativos.

Nesse sentido, o esforço estratégico conjunto entre órgãos e entidades para a prática de medidas que priorizem a identificação de indícios de fraude e corrupção, por meio do uso da tecnologia da informação, a fim de transformar dados que aportam em suas bases de dados em informação estruturada, contribui para o avanço das atividades sob sua tutela, constituindo importante atuação no campo da inteligência de controle externo.

Essa forma eficiente, que ganha força e notoriedade com trabalhos mais recentes, impõe-nos lançar um novo olhar para as demandas de controle, estreitando a atuação junto a outros órgãos e instituições, para que o alcance de resultados seja maior e mais benéfico à sociedade, estando revestido, além da análise técnica de controle, de novas condutas, buscando efetividade e celeridade por meio de ações proativas.

Não apenas a atuação do Poder Judiciário, por meio da celeridade processual que permite condenar maus gestores, e não somente o fortalecimento dos controles internos promovidos pelo próprio Poder Executivo, mas especialmente a mudança de conduta dos órgãos de controle tem contribuído sobremaneira para os avanços no combate às condutas que lesionam os cofres públicos.

Este breve estudo propôs-se a provocar um processo reflexivo, mostrando que a atuação estratégica dos Tribunais de Contas, ao monitorar de forma contínua e preventiva seus jurisdicionados, valendo-se do uso da tecnologia e tendo em mira a quantidade expressiva de dados que aportam diariamente em suas bases, decorrente de exigências normativas, pode suportar de maneira mais precisa e segura a elaboração de matrizes de risco, as quais irão direcionar os trabalhos de fiscalização propostos periodicamente.

Conclui-se que é possível moldar a rotina dos órgãos de controle aos novos desafios com que a Administração Pública se depara, viabilizando, por meio do controle proativo e preventivo, a tão almejada celeridade e efetividade em suas ações, em uma governança voltada à produção dos melhores resultados para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mariana Savaget. Breve histórico do papel do Estado na sociedade. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 19 jul. 2014. Disponível em: http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49069&seo=1. Acesso em: 27 maio 2019.

ALMEIDA NETO, Wilson Rocha de. **Inteligência e contra-inteligência no Ministério Público**: aspectos práticos e teóricos da atividade como instrumento de eficiência no combate ao crime organizado e na defesa dos direitos fundamentais. Belo Horizonte, MG: Dictum, 2009.

AZEVEDO, Jordana Morais. Tribunais de Contas e suas competências constitucionais: limites à atuação do Poder Judiciário. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, Minas Gerais, ano 16, n. 184, p. 59-67, jun. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 nov. 2022.

_____. **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, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

_____. **Lei nº 12.846, de 1º 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, [2013]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 23 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de combate à fraude e corrupção**: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. 2. ed. Brasília, DF: TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018. 148 p.

_____. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. 2. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 05 jul. 2019

CAMPOS, Anna M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182. Acesso em: 30 nov. 2022.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **Aprova a NBC TSP**: Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. Brasília, DF: CFC, 2016. Disponível em: https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf. Acesso em: 23 nov. 2022.

DIAS, Omar Pires. A contabilidade forense como instrumento de controle e de investigações de crimes perpetrados contra o patrimônio público. **Revista Brasileira de Direito Municipal,** Belo Horizonte, Minas Gerais, ano 16, n. 57, p. 173-190, jul./set. 2015;

_____. **Reflexos da Consistência das Demonstrações Contábeis do Setor Público no Desempenho da Gestão Fiscal**. 2017. 49 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ciências Contábeis) - Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), Vitória, 2017. Disponível em: https://fucape.br/producao-academica-1/reflexos-da-consistencia-das-demonstracoes-contabeis-do-setor-publico-no-desempenho-da-gestao-fiscal-2/. Acesso em: 23 nov. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. São Paulo, SP: IBGC, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Caderno de boas práticas de governança corporativa para empresas de capital fechado**: um guia para sociedades limitadas e sociedades por ações fechadas. São Paulo, SP: IBGC, 2014. 72 p. (Cadernos de Governança Corporativa, 12).

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de auditoria governamental (NAGS)**. Tocantins: IRB, 2011. 88 p. Disponível em: https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Normas_de_Auditoria_Governamental_-_NAG.IRB_.pdf. Acesso em: 25 nov. 2022.

MATÍAS-PEREIRA, José. Democracia, transparência e corrupção no Brasil. **GIGAPP Estudios *Working Papers***, n. 92, p. 263-289, 2018. Disponível em: https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/106/125. Acesso em: 30 nov. 2022.

OLIVEIRA Julio Marcelo de. O papel dos órgãos de controle externo no combate à corrupção. **Consultor Jurídico (ConJur)**, São Paulo, 23 out. 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-out-23/papel-orgaos-controle-externo-combate-corrupcao. Acesso em: 2 jul. 2019.

RONDÔNIA. **Lei Complementar nº 61, de 21 de julho de 1992**. Dispõe sobre mecanismos e instrumentos relativos à Política de Incentivos ao Desenvolvimento do Estado de Rondônia, e dá outras providências. Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 1992. Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/norma/194. Acesso em: 25 nov. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 186, de 21 de julho de 1997**. Institui Programa de Incentivos Tributários para implantação e ampliação ou modernização de empreendimentos industriais no Estado de Rondônia e altera dispositivos da Lei Complementar n° 061, de 21 de julho de 1992, alterada pela Lei Complementar n° 085, de 20 de julho de 1993. Porto Velho: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, 1997. Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/norma/319. Acesso em: 25 nov. 2022.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 177/2015/TCE-RO, de 30 de janeiro de 2015**. Aprova o Manual de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Porto Velho: TCE-RO, 2015. Disponível em: http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-177-2015.pdf. Acesso em: 25 nov. 2022.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE Adriana. **Governança Corporativa**: fundamentos desenvolvimento e tendências. 6. ed. atual. e ampl. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48-61, 2007. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2579. Acesso em: 30 nov. 2022.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade forense**: princípios fundamentais. São Paulo: Atlas, 2012. 387 p.

SOUZA, Flávia C.; SIQUEIRA, Jean F. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 7., 2007. **Anais eletrônicos [...].** São Paulo, SP: USP, 2007. Disponível em: https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos72007/563.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Disclousure e Transparência no Setor Público: uma análise da convergência dos princípios de governança. **Inf. Inf.,** Londrina, v.20, n.3, p.113-146, set./dez. 2015.

_____. Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 17., 2016, Salvador. **Anais [...].** Salvador: ANCIB, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/31622. Acesso em: 23 nov. 2022.



A NECESSIDADE DO SANEAMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Adacto Benedicto Ottoni
Prof. Associado Departamento de Engenharia Sanitária e do Meio Ambiente da UERJ

Resumo: O saneamento básico é formado pelos sistemas de abastecimento de água, sistemas de esgotos sanitários, gestão de resíduos sólidos e drenagem. Como o próprio nome diz, ele é básico, e tem de estar garantido para a população. No Estado do Rio de Janeiro ele é deficiente sob vários aspectos. O presente artigo visa apresentar a problemática, abordando, dentro do conceito das soluções sustentáveis e integradas para o saneamento, o tema da crise hídrica (enchentes e secas), solução para a melhoria emergencial do manancial do rio Guandu (que abastece toda a Região Metropolitana do Rio de Janeiro), e a urgência na gestão sustentável e integrada para o saneamento. O trabalho apresenta conceitos de soluções e recomendações a serem agregadas nas políticas públicas do Estado do Rio de Janeiro levando em conta o reaproveitamento dos resíduos e intervenções integradas de saneamento, visando à preservação dos ecossistemas naturais e à saúde da população fluminense.

Palavras-chave: Saneamento Básico; Sustentabilidade Ambiental; Políticas Públicas; Saúde da População Fluminense.

Abstract: *Sanitation comprises water supply systems, sanitary sewage systems, solid waste management and drainage. It is essential to guarantee the welfare of people. In Rio de Janeiro State, sanitation works are deficient in several aspects. This article aims to present the problem, presenting solutions according to the concept of environmental sustainability and integrated solutions for sanitation. It was briefly related water crisis (floods and droughts), a solution for the emergency improvement of the source of the Guandu River (which supplies the entire Metropolitan Region of Rio de Janeiro), and the urgency of sustainable and integrated management for sanitation. The work presents concepts of solutions and recommendations to be aggregated in the public policies of Rio de Janeiro State, considering the reuse of waste and integrated sanitation interventions, aiming at the preservation of natural ecosystems and the health of the Fluminense population.*

Keywords: *Sanitation; Environmental Sustainability; Public Policies; Fluminense Population Health.*

1. INTRODUÇÃO

As intervenções de saneamento básico em uma sociedade são compostas pelos Sistemas de Abastecimento de Água, Sistemas de Esgotos Sanitários, Gestão dos Resíduos Sólidos e pela Drenagem Urbana (FUNASA, 2019). Como o próprio nome diz, ele é básico, e deve estar adequadamente implantado dentro das comunidades humanas, visando garantir a saúde da população. No Estado do Rio de Janeiro, o saneamento básico possui deficiências. No caso do abastecimento de água, ocorreram em 2020 e 2021, por exemplo, vários eventos de não conformidades na água potável distribuída para a população, como foi no caso da presença de geosmina e II-MIB na Lagoa do Guandu (BACHA et. al., 2022), decorrentes principalmente da poluição por esgotos sanitários, que geraram um gosto desagradável nas águas de abastecimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). A deficiência no saneamento dos esgotos sanitários fica latente na poluição de diversos corpos hídricos importantes do Estado do Rio de Janeiro (INEA, 2022), como as Baías de Guanabara e de Sepetiba, as lagoas costeiras da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, de Piratininga e Itaipu, e de Maricá, bem como da maioria dos rios urbanos do Estado. A gestão dos resíduos sólidos no Rio de Janeiro e no Brasil também está longe de ser sustentável, onde a maior parte desses resíduos é descartada em aterros de lixo, que muitas vezes são lixões ao invés de aterros sanitários (ALTINO, 2022), poluindo o solo, a água e o ar, deixando-se de aproveitar o grande potencial de reciclagem desses resíduos, não só dos materiais recicláveis (resíduos secos) (ABRELPE, 2021), mas também dos restos de comida como composto orgânico (BERNAT et. al., 2022; KUNSZABÓ et. al., 2022) na recuperação de áreas degradadas, para baratear o reflorestamento e outros usos. Quanto à drenagem, existem problemas em várias partes do Estado, devido ao aumento do desmatamento e da impermeabilização e erosão do solo, que geram a ampliação do escoamento superficial de encostas nos períodos de chuvas intensas, e a degradação da bacia provoca o carreamento de sedimentos, lodo de esgotos e lixo para os sistemas de micro e macro drenagem, assoreando-os, e agravando a magnitude das inundações, que são mais frequentes durante o verão, devido às chuvas intensas (MIGUEZ et. al.; OKUMURA et. al., 2021).

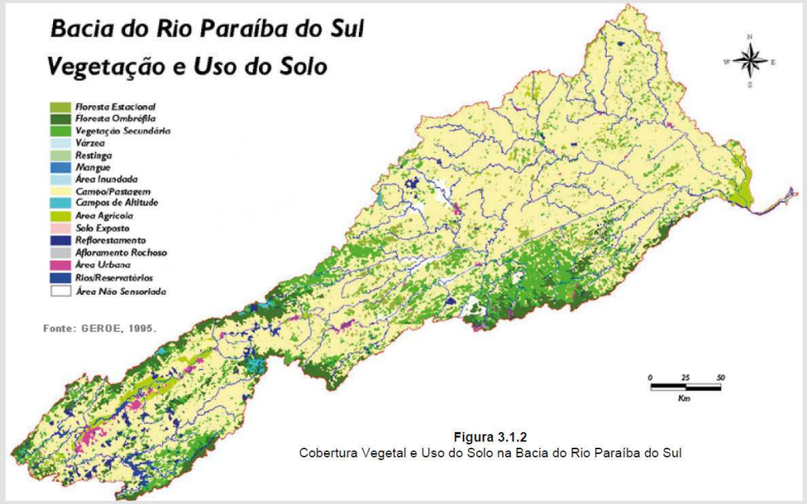
Desta forma, as deficiências no saneamento básico em várias cidades do Estado do Rio Janeiro agravam os problemas de saúde pública, que ficaram latentes durante a pandemia da Covid-19, quando ocorreram problemas no abastecimento de água potável em favelas urbanas, o que avultou os números de casos graves e mortes pela doença (EVANGELISTA, 2020). A poluição dos corpos hídricos naturais, como rios, lagoas, baías e praias, por esgotos brutos, encarece o tratamento da água dos mananciais hídricos (em que as concessionárias de saneamento precisam usar mais química na água tratada para o abastecimento da população, o que também é pior para a saúde), além de poder contaminar o pescado que vai ser consumido pelas pessoas, bem como gerar riscos de doenças de veiculação hídrica e também o assoreamento e a poluição dos corpos hídricos receptores desses esgotos (FUNASA, 2014; NEBEL; WRIGHT, 2000; OKUMURA et. al. 2021). Analogamente, os resíduos sólidos urbanos, além de poluírem os corpos hídricos naturais, também podem assorear e entupir os sistemas de micro e macro drenagem urbanos. Sendo assim, o aumento da degradação das bacias hidrográficas dos rios fluminenses acarreta riscos ao abastecimento de água nos períodos de estiagem do ano hidrológico (devido ao desmatamento) e, muitas vezes, nessas mesmas regiões, propicia um aumento na magnitude das enchentes fluviais nos períodos chuvosos do ano hidrológico (pelo incremento da impermeabilização do solo), agravado pelo crescimento da poluição de origem pontual e difusa dos rios (MIGUEZ et. al., 2016; OTTONI, 1996; OTTONI; OTTONI, 2022). A solução para todos esses problemas passa por um modelo de gestão com sustentabilidade ambiental (NAVARRETE et. al., 2020; NEBEL; WRIGHT, 2000) das bacias hidrográficas fluminenses, com soluções integradas para o saneamento, e que levem em conta o tripé básico das viabilidades ecológica, econômica e social na definição das políticas públicas e soluções técnicas de engenharia para a recuperação ambiental das bacias hidrográficas urbanas e rurais do Estado do Rio de Janeiro, a partir de soluções de saneamento sustentáveis e integradas.

2. SOLUÇÕES COM SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL PARA A CRISE HÍDRICA

Um dos aspectos mais relevantes que contribuem para crise hídrica é a degradação das bacias hidrográficas, especialmente com ações de desmatamento e poluição hídrica (LÓPEZ, 2022; NEBEL; WRIGHT, 2000; OTTONI, 1996; OUYANG et. al., 2013). Independentemente do problema global das mudanças climáticas, o aumento da impermeabilização e da erosão do solo agravam as inundações no período chuvoso do ano hidrológico pelo aumento do escoamento hídrico superficial de encosta e pelo assoreamento dos corpos hídricos naturais (rios, lagos e reservatórios artificialmente formados). Em condições opostas, como há uma redução brusca da infiltração das águas de chuva no solo na bacia hidrográfica, não há a devida recarga dos aquíferos subterrâneos, gerando mais escassez hídrica no período de estiagem do ano hidrológico (OTTONI, 1996; SILVA, 2015). Portanto, o problema da crise hídrica na Região Sudeste do Brasil não é necessariamente por falta de chuvas (FUNDAÇÃO COPPETEC, 2006; MARENGO; ALVES, 2005), mas é muito influenciada pela degradação ambiental das bacias hidrográficas (PAIVA et. al., 2020). Especificamente na situação do rio Paraíba do Sul, que é o principal manancial hídrico do Estado do Rio de Janeiro, a sua bacia hidrográfica vem sofrendo elevada antropização (PAIVA et. al., 2020), suscitando poluição fluvial de origem pontual e difusa, bem como pelo alto grau de desmatamento. Na Figura 1 está mostrado o mapa de uso e ocupação do solo de sua bacia hidrográfica (FUNDAÇÃO COPPETEC, 2006), em que pode ser constatado o elevado grau de desmatamento, caracterizado em grande parte por pastagens abandonadas e com a ocorrência de erosão do solo.

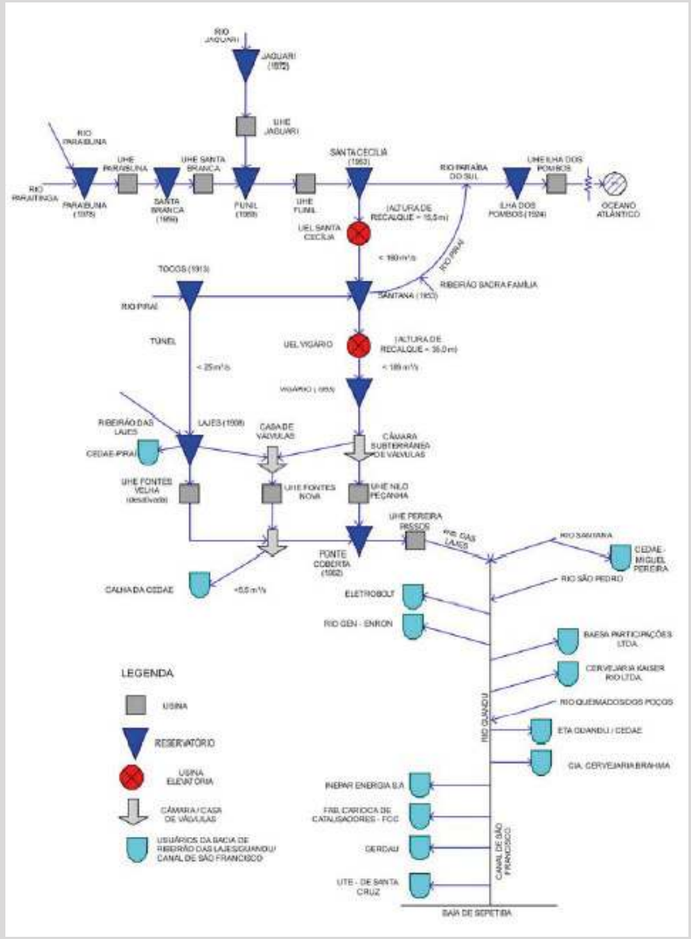
Considerando também que ao longo do rio existem várias barragens de usinas hidrelétricas e para outros usos (como abastecimento de água e irrigação), esse consumo de água para usos múltiplos fica mais em risco de colapso, especialmente no final do período de estiagem do ano hidrológico (próximo do mês de setembro de todos os anos) e, durante as chuvas intensas de verão (especialmente nos meses de dezembro a fevereiro), aumentam os riscos de eventos críticos de inundações com calamidades públicas, devido à maior impermeabilização do solo, e do assoreamento do rio e seus afluentes pelos sedimentos decorrentes da erosão do solo e pela poluição generalizada na bacia (OTTONI, 1996; PAIVA et. al., 2020). Na Figura 2 está mostrado um diagrama unifilar com a localização das barragens de usinas hidrelétricas e outras na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul.

Imagem 1 – Mapa de uso e ocupação do solo da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul



Fonte: FUNDAÇÃO COPPETEC, 2006.

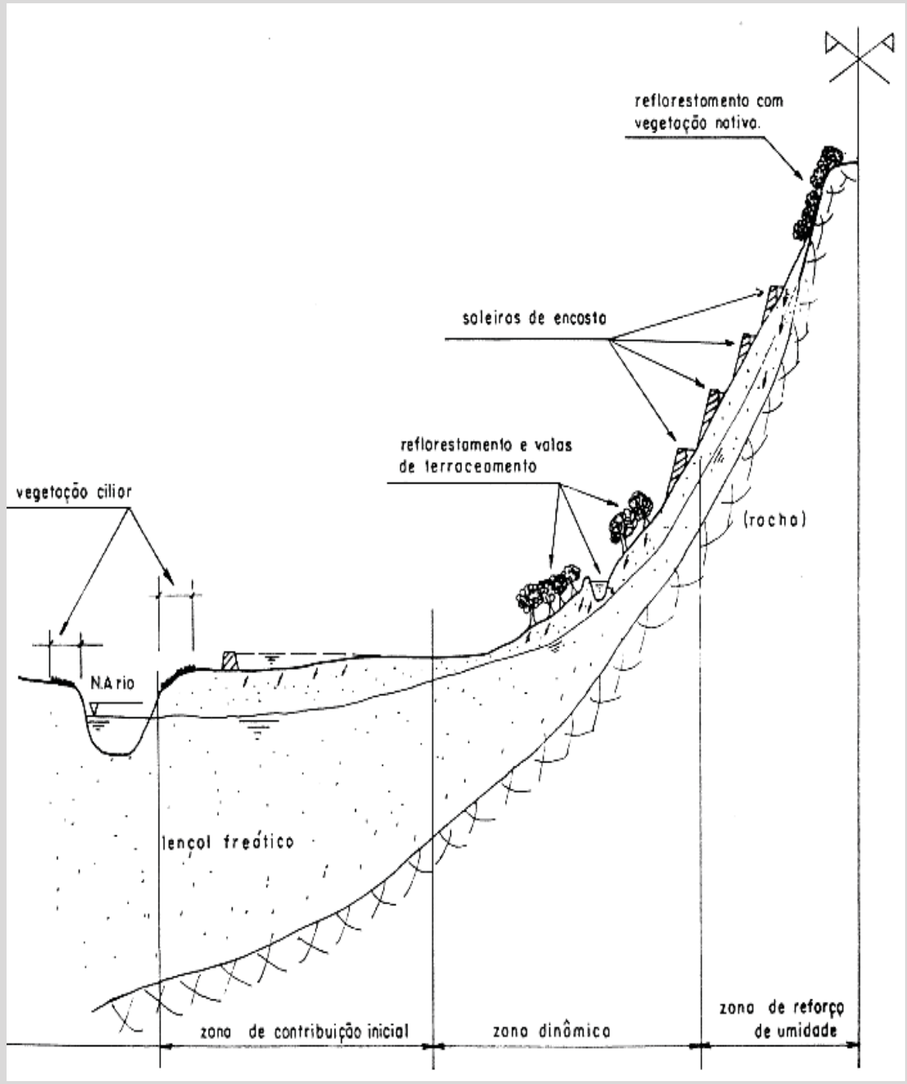
Imagem 2 – Diagrama unifilar do sistema de barragens das usinas hidrelétricas e outras na bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul



Fonte: FUNDAÇÃO COPPETEC, 2006.

A priorização nas soluções para combater a crise hídrica e da hidroenergia passa pelos investimentos na recuperação ambiental das bacias hidrográficas dos mananciais hídricos (FERREIRA; FERNANDES, 2022; OTTONI, 1996). Na Figura 3 está evidenciada, de forma esquemática, a localização dessas intervenções de recuperação ambiental da bacia hidrográfica, com sustentabilidade ambiental, visando à regularização do regime hídrico fluvial e à recuperação ecológica do ecossistema natural da bacia hidrográfica.

Imagem 3 – Representação esquemática de intervenções de recuperação ambiental de uma bacia hitdrográfica



Fonte: OTTONI, 1996.

As atuações de recuperação ambiental devem priorizar os investimentos para o reflorestamento das Áreas de Preservação Permanente (APPs), que incluem as faixas marginais de proteção dos rios e as áreas das encostas com inclinação superior a 45 graus (BACHA et. al., 2022; MOUSAVIJAD et. al., 2022; OUYANG et. al., 2013; ZEMA et. al., 2021). Essas ações devem ser complementadas com a implantação de obras artificiais de recarga da água, que incluem as valas de infiltração, bacias de recarga e intervenções similares, que tendem a infiltrar a água de chuva e a controlar a erosão do solo (ANAND et. al., 2021; COSTA et. al., 2019; RANI et. al., 2022; SALAMEH et. al., 2019).

Políticas públicas com sustentabilidade ambiental para controlar a poluição pontual e difusa do rio Paraíba do Sul também devem ser priorizadas, a partir da melhoria do licenciamento e fiscalização ambientais dos empreendimentos potencialmente impactantes na bacia hidrográfica, bem como de um monitoramento eficiente hidrométrico e de qualidade da água do rio e seus afluentes, e por georreferenciamento do uso e ocupação do solo (OTTONI, 1996; OTTONI; OTTONI, 2022). Portanto, a partir de um manejo hídrico adequado e um programa de gestão ambiental eficiente, ocorrerá a melhoria da recarga da água subterrânea durante as chuvas, reduzindo-se as inundações (como acontece anualmente no Norte e Noroeste Fluminense nos rios Pomba e Muriaé – afluentes do rio Paraíba do Sul - e no Baixo Paraíba, que são bacias bastante degradadas e impermeabilizadas), e, com esse incremento de recarga hídrica subterrânea, no mesmo ano, durante o período de estiagem, haverá mais água e de melhor qualidade nos mananciais hídricos, como o rio Paraíba do Sul, garantindo também mais água nos reservatórios das barragens para o abastecimento de água e geração de energia hidrelétrica, proporcionando segurança hidroenergética para a população fluminense. Foi exatamente isto o que foi feito pela Prefeitura de Nova Iorque (GROLLEAU; MCCANN, 2012; HANLON, 2017) para recuperar a qualidade e a quantidade de água do rio Hudson, o seu principal manancial hídrico para o abastecimento da população da cidade, em que se implantou o Projeto "Produtores de Água", controlando a poluição, reflorestando e aumentando a recarga das águas de chuva a montante da captação de água fluvial, o que regularizou a vazão do rio (reduzindo as inundações nos períodos chuvosos e garantindo mais água nos períodos de estiagem do ano hidrológico), o que gerou economia no tratamento da água e melhoria das condições de saúde da população pela melhoria das condições da água do rio Hudson. Portanto, as soluções com sustentabilidade ambiental para a recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais hídricos do Estado do Rio de Janeiro, com a do rio Paraíba do Sul, devem passar obrigatoriamente pelo tripé básico da sustentabilidade ambiental, que inclui as viabilidades ecológica, econômica o social (NAVARRETE et. al., 2020; NEBEL; WRIGHT, 2000), ou seja, protegendo os ecossistemas naturais, com soluções viáveis economicamente, e que beneficiem a população na melhoria da saúde, geração de renda e ampliação das áreas de lazer e apreciação da natureza.

3. SOLUÇÃO PARA A MELHORIA EMERGENCIAL DO MANANCIAL DO RIO GUANDU

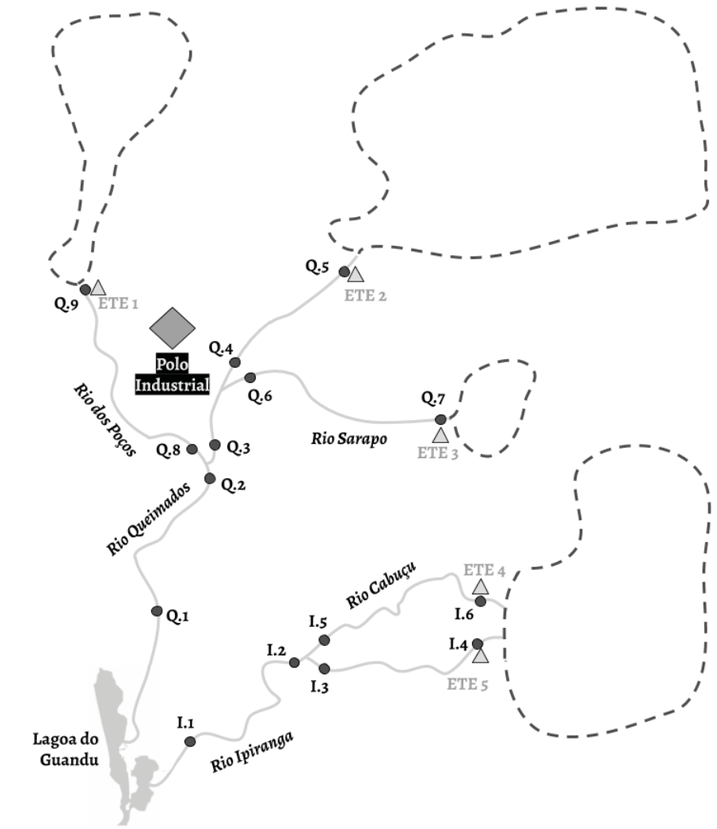
Nos anos de 2020 e 2021 ocorreu a crise hídrica da geosmina nas águas brutas captadas pela CEDAE no rio Guandu, em que a água tratada e distribuída pela Estação de Tratamento de Água (ETA) do Guandu para a população tinha gosto e odor desagradáveis, gerados pela presença de geosmina e II-MIB nas águas efluentes da Lagoa do Guandu, logo a montante da captação hídrica da CEDAE (BACHA et. al., 2022).

Esse problema ocorrido em 2020 e 2021 nos mostra, na realidade, a ponta de um iceberg de um problema maior, que é a poluição dos mananciais hídricos, ou seja, a consequência de um processo contínuo de negligência do saneamento básico na bacia hidrográfica drenante dos rios Queimados e Ipiranga, que desembocam na Lagoa do Guandu (BACHA et. al., 2022; OTTONI; OTTONI, 2022). Como este corpo hídrico possui água com baixa circulação hídrica, em meio lêntico, ao receber carga de poluição orgânica sem tratamento, favorece a proliferação de fitoplanctons, com a floração de algas e a consequente produção de cianobactérias e cianotoxinas. O gosto elevado produzido nas águas da Lagoa Guandu é devido à geosmina e II-MIB, pela ação das cianobactérias, decorrente principalmente dos esgotos sanitários brutos trazidos pelos rios Queimados e Ipiranga dos Municípios de Queimados e Nova Iguaçu, respectivamente (BACHA et. al., 2022; CETESB, 2013; HOWARD et. al., 2021; OTTONI; OTTONI, 2022).

Certamente a principal solução definitiva para o problema passa pela implantação do saneamento de esgotos sanitários nos munícipios de Queimados e Nova Iguaçu, que lançam seus esgotos brutos nos rios Queimados e Ipiranga, respectivamente (BACHA et. al., 2022; OTTONI; OTTONI, 2022). No entanto, essa solução, além de ser cara, vai demorar vários anos para ser implantada na sua totalidade. Desta forma, visando melhorar a segurança hídrica a curto prazo para o abastecimento de água da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), sugerimos que, como indicado em Ottoni e Ottoni (2022), a partir da implantação imediata de postos de medição fluviométrica e de qualidade de água em pontos adequados dos rios Queimados e Ipiranga, se defina a localização adequada de estações de tratamento de esgotos logo após a área urbana de Queimados e Nova Iguaçu, aduzindo e tratando as águas dos rios Queimados (e seus afluentes Poços e Sarapo) e Ipiranga (e seu afluente Cabuçu), e devolvendo as águas tratadas ao rio (BACHA et. al., 2022; OTTONI; OTTONI, 2022), como mostrado na Imagem 4.

Essa atividade emergencial de adução de águas desses rios também facilitaria a remoção de lixo disperso que chega às calhas fluviais, evitando que esses resíduos alcancem a Lagoa do Guandu.

Imagem 4 – Representação esquemática das soluções emergenciais sugeridas para a revitalização ecológica da Lagoa do Guandu, aumentando a segurança hídrica para o abastecimento de água da RMRJ de recuperação ambiental de uma bacia hitdrográfica

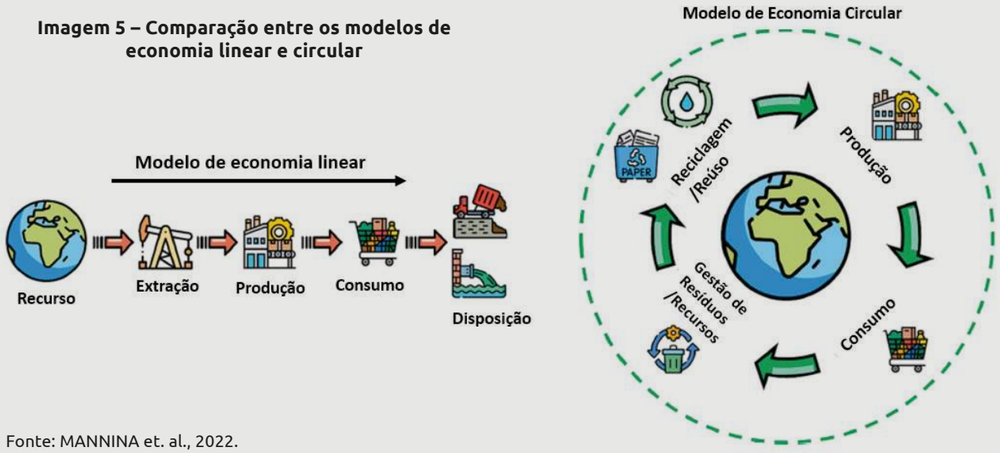


Fonte: OTTONI, 2022.

4. A URGÊNCIA NA GESTÃO SUSTENTÁVEL E INTEGRADA PARA O SANEAMENTO

O saneamento básico implantado no ambiente social é fundamental para se garantir a saúde da população. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), cada R$ 1,00 investido em saneamento gera uma economia de R$ 4,00 na saúde (BRK AMBIENTAL, 2020). Ele é formado pelos sistemas de abastecimento de água, sistemas de esgotos sanitários, gestão de resíduos sólidos, e drenagem, que correspondem a uma infraestrutura fundamental para se garantir minimamente e de forma preventiva a saúde da população (FUNASA, 2019).
A deficiência na implantação do saneamento básico tem agravado os problemas de saúde na população, além de poluir e degradar os ecossistemas naturais do Estado do Rio de Janeiro. As soluções com sustentabilidade ambiental e integradas devem, sempre que possível, ser adotadas no âmbito das políticas públicas. As intervenções de reflorestamento das bacias hidrográficas, especialmente em áreas rurais, têm uma função primordial de melhorar a segurança hídrica do abastecimento de água, pois a floresta retém em torno de 80% das águas das chuvas e as infiltra no solo, alimentando os lençóis de água subterrâneos e garantindo mais água e de melhor qualidade nos rios no período de estiagem do ano hidrológico (OTTONI, 1996; MIGUEZ et. al., 2016; SILVA, 2015). No entanto, ao prestar esse serviço ambiental de reter e infiltrar as águas pluviais, ela contribui para o amortecimento das enchentes fluviais durante as chuvas intensas. Desta forma, com a mesma solução de reflorestamento, se aumenta a segurança hídrica tanto nas secas quanto na redução das enchentes fluviais na bacia hidrográfica (nos períodos de estiagem e chuvoso do ano hidrológico, respectivamente). Esse trabalho pode ser aprimorado com as obras de recarga artificial da água subterrânea, favorecendo a retenção de água na bacia hidrográfica (ANAND et. al., 2021; COSTA et. al., 2019; RANI et. al. 2022; SALAMEH et. al., 2019).

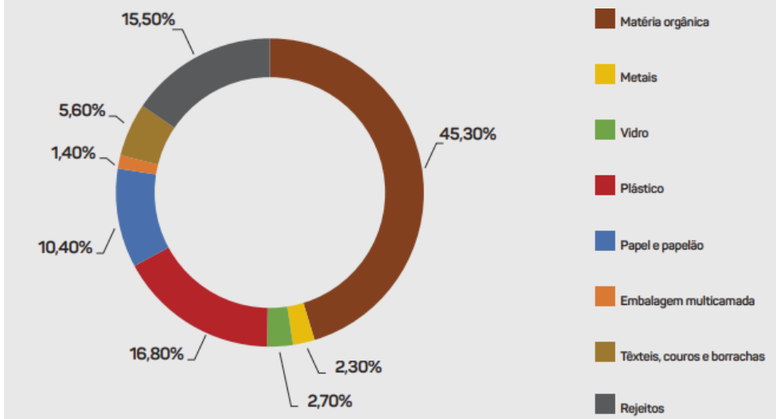
Imagem 5 – Comparação entre os modelos de economia linear e circular



Fonte: MANNINA et. al., 2022.

Quanto à gestão dos resíduos sólidos e líquidos, deve-se priorizar no Estado do Rio de Janeiro o conceito da economia circular sobre esse tema, o que já vem sendo feito em outras regiões do mundo, motivando uma gestão sustentável de resíduos com preservação dos recursos naturais (BIANCHI; CORDELLA, 2023). De acordo com Dewick et. al. (2022), para se garantir a sustentabilidade ambiental na gestão de resíduos, deve-se substituir os sistemas lineares, que usam os recursos naturais indiscriminadamente, por um modelo de gestão circular de resíduos que considere a reciclagem dos resíduos e a preservação dos recursos naturais. Na Figura 5 está exposto um diagrama esquemático da comparação entre os modelos de economia linear e circular na gestão de resíduos (MANNINA et. al., 2022)
Quanto ao saneamento dos esgotos sanitários, que em grande parte são gerados pelo descarte de fezes e urina da população, a solução técnica usual, quando é implantada no Brasil, consiste em tratar esses esgotos e descartar o lodo em aterros sanitários e os esgotos tratados em rios, deixando-se de reaproveitar o valor econômico desses resíduos. Numa gestão sustentável de esgotos sanitários, sempre que possível, pode-se fazer o reúso dos esgotos tratados (para regar os jardins públicos e outros usos), economizando-se o uso da água potável, bem como para irrigação (LIMA et. al., 2022; MANNINA et. al., 2022). E o composto orgânico gerado (rico em nutrientes), pode ser usado de forma eficiente para baratear o reflorestamento (CONAMA, 2006), ajudando na melhoria da eficiência no abastecimento de água e na drenagem. Esse é um exemplo de solução sustentável na gestão desses resíduos líquidos orgânicos, que evita o seu descarte no meio ambiente, e tem uma função integrada de beneficiar outras áreas do saneamento básico, pois a utilização do composto orgânico gerado pelo lodo dos esgotos sanitários como fertilizante para baratear o reflorestamento (CEDAE, 2022; CHEN et. al., 2020; CHEN et. al., 2022) pode recuperar os mananciais de água e reduzir enchentes na bacia hidrográfica.
Quanto à gestão com sustentabilidade ambiental para os Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), deve-se priorizar os conceitos de: NÃO GERAÇÃO (por meio da implantação de políticas públicas para o consumo consciente de bens e produtos, o que deve vir acompanhado de educação ambiental); REDUÇÃO (pela implantação de políticas públicas que obriguem os produtos a terem uma maior durabilidade, reduzindo-se os descartáveis e a quantidade de resíduos gerados pela população); REUTILIZAÇÃO e RECICLAGEM, a partir da coleta seletiva de resíduos (ABRELPE, 2021; BRASIL, 2010), devendo aí estarem incluídos não só os resíduos sólidos secos (papel, papelão, plástico, metais, vidros etc.), mas também os restos de comida existentes no lixo úmido (CHEN, 2020), que podem e devem ser transformados adequadamente em composto orgânico para baratear o reflorestamento e na recuperação do húmus do solo em áreas degradadas e outros usos. Na Figura 6 está indicada a composição gravimétrica dos resíduos sólidos produzidos no Brasil (BRASIL, 2022) caracterizando a grande capacidade de reaproveitamento dos nossos resíduos sólidos (ABRELPE, 2021).
A última prioridade deve ser a destinação final dos RSU após o tratamento, devendo-se buscar o aproveitamento energético dos RSU sempre que possível, antes do seu descarte em aterros sanitários. Todos esses aspectos estão previstos na Lei nº 12.305 (BRASIL, 2010), que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil, e que infelizmente não vem sendo adequadamente cumprida por grande parte das prefeituras no Brasil. De acordo com Altino (2022), várias cidades brasileiras descumprem as metas de fechamento de lixões a céu aberto, o que seria o minimamente básico, evitando-se riscos de poluição do solo, água e ar, além de graves riscos à saúde da população, e nem isso é cumprido por várias prefeituras.
A gestão com sustentabilidade ambiental dos RSU vai gerar a preservação maior dos recursos naturais (que passarão a ser menos explorados e ficarão mais disponíveis para as futuras gerações) e reduzir o descarte dos resíduos em aterros de lixo, permitindo a maior preservação dos ecossistemas naturais (DEWICK et. al., 2022), e vai estimular o mercado secundário da reciclagem, gerando renda e atraindo o investimento efetivo da iniciativa privada neste setor, o que não acontece hoje em dia, pois não há o efeito de escala na reciclagem dos RSU.
Portanto, a criação de políticas públicas com sustentabilidade ambiental e de forma integrada na área do saneamento básico nas prefeituras do Estado do Rio de Janeiro reduzirá a poluição ambiental e preservará os ecossistemas naturais, em benefício da população fluminense, barateando o custo das matérias-primas no processo produtivo, elevando a quantidade de empregos e preservando os recursos naturais disponíveis para as atuais e futuras gerações.

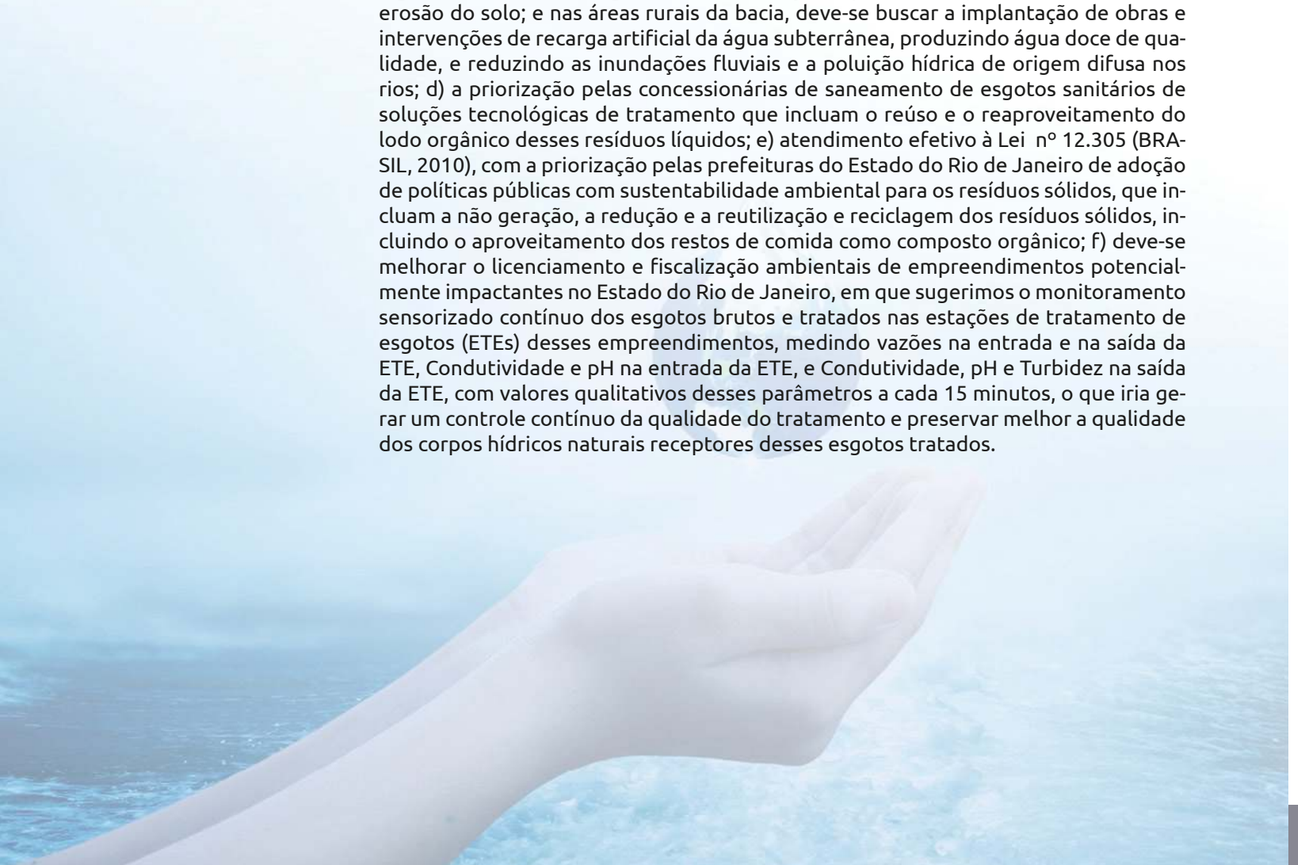
Imagem 6 – Composição gravimétrica dos resíduos sólidos no Brasil



Fonte: BRASIL, 2022.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado do Rio de Janeiro possui diversas belezas naturais, e os seus corpos hídricos, incluindo as praias, as Baías de Sepetiba e Guanabara, as lagoas costeiras da Barra da Tijuca e Jacarepaguá, de Piratininga e Itaipu, de Maricá, de Saquarema, e de Araruama, e outros, devem ter a sua recuperação ambiental efetiva, a partir de intervenções sustentáveis em toda sua bacia hidrográfica drenante. Considerando todo o exposto neste artigo, em que defendemos que devem ser priorizadas políticas públicas sustentáveis e integradas para o saneamento básico, com o reúso dos esgotos sanitários tratados e reaproveitamento do lodo como composto orgânico, uma gestão sustentável dos resíduos sólidos que inclua o aproveitamento dos restos de comida também como composto orgânico, e a aplicação desse material no solo para baratear o reflorestamento, favorecendo o abastecimento de água (com a recuperação dos mananciais hídricos) e retendo água na bacia hidrográfica (reduzindo as enchentes nos rios durante o período chuvoso do ano hidrológico), são fundamentais para o desenvolvimento do Estado, com garantias de preservação ambiental e de melhoria das condições de vida da população fluminense. Sugerimos, outrossim, as seguintes atividades com sustentabilidade ambiental, a partir de políticas públicas adequadas, além de outras: a) o monitoramento hidrométrico e de qualidade da água contínuo dos principais rios fluminenses, bem como por georreferenciamento do uso e ocupação do solo; b) a partir dos dados de monitoramento descritos no item a, realizar o diagnóstico ambiental desses rios, indicando as causas da degradação e as suas soluções com sustentabilidade ambiental; c) a partir do diagnóstico ambiental, deve-se buscar a implantação de projetos como "Produtores de Água", estimulando o reflorestamento de áreas degradadas, priorizando as Áreas de Preservação Permanente (que são as faixas marginais de proteção dos rios em áreas não consolidadas e as encostas íngremes da bacia hidrográfica com inclinação superior a 45º); obras de controle de erosão do solo; e nas áreas rurais da bacia, deve-se buscar a implantação de obras e intervenções de recarga artificial da água subterrânea, produzindo água doce de qualidade, e reduzindo as inundações fluviais e a poluição hídrica de origem difusa nos rios; d) a priorização pelas concessionárias de saneamento de esgotos sanitários de soluções tecnológicas de tratamento que incluam o reúso e o reaproveitamento do lodo orgânico desses resíduos líquidos; e) atendimento efetivo à Lei nº 12.305 (BRASIL, 2010), com a priorização pelas prefeituras do Estado do Rio de Janeiro de adoção de políticas públicas com sustentabilidade ambiental para os resíduos sólidos, que incluam a não geração, a redução e a reutilização e reciclagem dos resíduos sólidos, incluindo o aproveitamento dos restos de comida como composto orgânico; f) deve-se melhorar o licenciamento e fiscalização ambientais de empreendimentos potencialmente impactantes no Estado do Rio de Janeiro, em que sugerimos o monitoramento sensorizado contínuo dos esgotos brutos e tratados nas estações de tratamento de esgotos (ETEs) desses empreendimentos, medindo vazões na entrada e na saída da ETE, Condutividade e pH na entrada da ETE, e Condutividade, pH e Turbidez na saída da ETE, com valores qualitativos desses parâmetros a cada 15 minutos, o que iria gerar um controle contínuo da qualidade do tratamento e preservar melhor a qualidade dos corpos hídricos naturais receptores desses esgotos tratados.



REFERÊNCIAS

ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2021.** São Paulo, SP: **ABRELPE**, 2021. 53 p.

ALTINO L. **Cidades descumprem metas de fechamento de lixões a céu aberto.** Extra Online Rio de Janeiro. 16 out. 2022. Disponível em: https://extra.globo.com/noticias/brasil/cidades-descumprem-metas-de-fechamento-de-lixoes-ceu-aberto-25591063.html. Acesso em: 19 out. 2022.

ANAND, B.; KARUNANIDHI, D.; SUBRAMANI, T. *Promoting artificial recharge to enhance groundwater potential in the lower Bhavani River basin of South India using geospatial techniques.* ***Environmental Science and Pollution Research***, v. 28, n. 15, p. 18437-18456, 2021.

BACHA, L. et. al. *Risk of Collapse in Water Quality in the Guandu River (Rio de Janeiro, Brazil).* ***Microbial Ecology***, v. 84, n. 1, p. 314-324, Jul. 2022.

BERNAT, K. et. al. *Can the biological stage of a mechanical–biological treatment plant that is designed for mixed municipal solid waste be successfully utilized for effective composting of selectively collected biowaste?* ***Waste Management***, v. 149, p. 291-301, 15 Jul. 2022.

BIANCHI, M.; CORDELLA, M. *Does circular economy mitigate the extraction of natural resources? Empirical evidence based on analysis of 28 European economies over the past decade.* ***Ecological Economics***, v. 203, Art. 107607, Jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305. Acesso em: 20 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 375, de 29 de agosto de 2006**. Define critérios e procedimentos, para o uso agrícola de lodos de esgoto gerados em estações de tratamento de esgoto sanitário e seus produtos derivados, e dá outras providências. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-3752--006_103464.html. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Qualidade Ambiental, 2022. 209 p. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/agendaambientalurbana/lixao-zero/plano_nacional_de_residuos_solidos-1.pdf. Acesso em: 18 out. 2022.

BRK AMBIENTAL. **Os impactos da relação entre saneamento básico e saúde pública**. Disponível em: https://blog.brkambiental.com.br/saneamento-basico-e-saude-publica/. Acesso em: 19 out. 2022.

CEDAE. **Projeto Replantando Vidas**. Disponível em: https://cedae.com.br/replantandovida. Acesso em: 12 out. 2022.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual de Cianobactérias Planctônicas: legislação, orientações para o monitoramento e aspectos ambientais. São Paulo, SP: CETESB, 2013. 56 p. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/laboratorios/wp-content/uploads/sites/24/2015/01/manual-cianobacterias-2013.pdf. Acesso em: 9 maio 2022.

CHEN, T.; ZHANG, S.; YUAN, Z. *Adoption of solid organic waste composting products: a critical review.* ***Journal of Cleaner Production***, v. 272, Art. 122712, 1 Nov. 2020.

CHEN, Z. et. al. *Feasibility of sewage sludge and food waste aerobic co-composting: Physicochemical properties, microbial community structures, and contradiction between microbial metabolic activity and safety risks.* ***Science of the Total Environment***, v. 825, Art. 154047, 15 June 2022.

COSTA, A. M. da et. al. *Groundwater recharge potential for sustainable water use in urban areas of the Jequitiba River Basin, Brazil.* ***Sustainability***, Switzerland, v. 11, n. 10, Art. 2955, 2019. Disponível em: https://www.mdpi.com/2071-1050/11/10/2955. Acesso em: 14 nov. 2022.

DEWICK, P. et. al. *The puzzle of the informal economy and the circular economy.* ***Resources, Conservation and Recycling,*** v. 187, Art. 106602, Dec. 2022.

EVANGELISTA, Ana Paula. **Covid-19 Favelas**: Fiocruz aponta que pandemia tem mais impacto em áreas pobres do rio. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/podcast/covid-19-favelas-fiocruz-aponta-que-pandemia-tem-mais-impacto-em-areas-pobres--do-rio. Acesso em: 19 out. 2022.

FERREIRA, D. M.; FERNANDES, C. V. S. *Integrated water quality modeling in a river-reservoir system to support watershed management.* ***Journal of Environmental Management***, v. 324, Art. 1164447, 15 Dec. 2022.

FUNDAÇÃO COPPETEC. **Plano de Recursos Hídricos da Bacia do Rio Paraíba do Sul Resumo**: diagnóstico dos Recursos Hídricos: Relatório Final PSR-010-R0 (Relatório Contratual R7). Rio de Janeiro, RJ: Fundação COPPETEC, nov. 2006. 201 p. Disponível em: https://www.ceivap.org.br/downloads/PSR-010-R0.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Manual de controle da qualidade da água para técnicos que trabalham em ETAS**. 1. ed. Brasília, DF: Funasa, 2014. 112 p.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE (Brasil). **Manual de Saneamento.** 5. ed. Brasília, DF: Funasa, 2019. 545 p.

GROLLEAU, G.; MCCANN, L. M. J. *Designing watershed programs to pay farmers for water quality services: Case studies of Munich and New York City.* ***Ecological Economics***, v. 76, p. 87-94, Apr. 2012.

HANLON, J. W. *Complementary safeguards for robust regional watershed governance in a federation: New York City and its municipal water supply.* ***Environmental Science and Policy,*** v. 75, p. 47-55, Sept. 2017.

HOWARD, M. D. A. et. al. *Multiple co-occurring and persistently detected cyanotoxins and associated cyanobacteria in adjacent California lakes.* ***Toxicon***, v. 192, p. 1-14, Mar. 2021.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (RJ). **Qualidade das águas por Região Hidrográfica.** Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/ar-agua-e-solo/qualidade-das-aguas--por-regiao-hidrografica-rhs/. Acesso em: 20 out. 2022.

KUNSZABÓ, A. et. al. *Household food waste composting habits and behaviours in Hungary: a segmentation study.* ***Sustainable Chemistry and Pharmacy,*** v. 30, Art. 100839, Dec. 2022.

LIMA, M. A. de M. et. al. *Water reuse in Brazilian rice farming: application of semiquantitative microbiological risk assessment.* ***Water Cycle***, v. 3, p. 56-64, 2022.

LÓPEZ, S. *Deforestation, forest degradation, and land use dynamics in the Northeastern Ecuadorian Amazon.* ***Applied Geography***, v. 145, Art. 102749, Ago. 2022.

MANNINA, G.; GULHAN, H.; NI, B. J. *Water reuse from wastewater treatment: the transition towards circular economy in the water sector. bioresource technology.* ***Bioresource Technology***, v. 363, Art. 127951, Nov. 2022.

MARENGO, J. A.; ALVES, L. M. Tendências Hidrológicas da bacia do rio Paraíba do Sul. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 20, n. 2, p. 215-226, mar. 2005.

MIGUEZ, M. G.; VEROL, A. P.; REZENDE, O. M. **Drenagem Urbana:** do projeto tradicional à sustentabilidade. Rio de Janeiro, RJ: LTC, 2016. 384 p.

MOUSAVIJAD, M. et. al. *Review of reforestation value chain planning and management: a conceptual framework.* ***Trees, Forests and People***. v. 8, Art. 100258, Jun. 2022.

NAVARRETE, S. D. S.; BORINI, F. M.; AVRICHIR, I. *Environmental upgrading and the United Nations Sustainable Development Goals.* ***Journal of Cleaner Production***, v. 264, Art. 121563, 10 Aug. 2020.

NEBEL, B. J.; WRIGHT, R. T. ***Environmental Science:*** *the way the world works. 7th ed. New Jersey: Prentice-Hall*, 2000.

OKUMURA, C. K. et. al. *Integrated water resource management as a development driver: prospecting a sanitation improvement cycle for the greater Rio de Janeiro using the city blueprint approach.* ***Journal of Cleaner Production***, v. 315, Art. 128054, 15 Sept. 2021.

OTTONI, A. B. **Manejo Hídrico de Bacias Urbanas Visando a sua Valorização Sanitária e Ambiental.** 1996. Tese (Doutorado em Saneamento Ambiental) - Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP), Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 1996.

OTTONI, A. B.; OTTONI, M. Sustentabilidade ambiental e segurança hídrica para o abastecimento de água do Rio de Janeiro: proposta de solução técnica emergencial para a revitalização da Lagoa do Guandu. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade,** v. 9, n. 22, p. 545-559, 2022.

OUYANG, Y.; LEININGER, T. D.; MORAN, M. *Impacts of reforestation upon sediment load and water outflow in the Lower Yazoo River Watershed, Mississippi.* ***Ecological Engineering,*** v. 61, p. 394–406, Dec. 2013.

PAIVA, A. C. da E. et. al. *Urban expansion and its impact on water security: the case of the Paraíba do Sul River Basin, São Paulo, Brazil.* ***Science of the Total Environment***, v. 720, Art. 137509, 10 Jun. 2020.

RANI, M. et. al. *Investigation of groundwater recharge prospect and hydrological response of groundwater augmentation measures in Upper Kosi watershed, Kumaun Himalaya, India.* ***Groundwater for Sustainable Development***, v. 16, Art. 100720, Feb. 2022.

SALAMEH, E.; ABDALLAT, G.; VAN DER VALK, M. *Planning considerations of managed aquifer recharge (MAR) projects in Jordan.* ***Water***, MDPI, *Switzerland*, v. 11, n. 2, 2019.

SILVA, L. P. **Hidrologia:** engenharia e meio Ambiente. 1. ed. ed. Rio de Janeiro, RJ: LTC, 2015. 352 p.

ZEMA, D. A. et. al. *Influence of forest stand age on soil water repellency and hydraulic conductivity in the Mediterranean environment.* ***Science of the Total Environment,*** v. 753, Art. 142006, 20 Jan. 2021.



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


Tribunal
de Contas
Estado do Rio de Janeiro
130 ANOS