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

REVISTA DO TCE-RJ

VOLUME 4 | NÚMERO 2
JUL | DEZ 2023



ARTIGO

Rodrigo Melo do Nascimento
Conselheiro-Presidente do TCE-RJ defende adoção da consensualidade nos Tribunais de Contas e destaca mesas técnicas como importante ferramenta de controle dialógico

NESTA EDIÇÃO

FUNDO SOBERANO | ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO | TRANFORMAÇÃO DIGITAL | COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS | TRANSPARÊNCIA DAS OSC'S | CIDADES INTELIGENTES

Conselho Deliberativo do TCE-RJ

Presidente
Rodrigo Melo do Nascimento

Vice-Presidente e Presidente do Conselho Superior da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Márcio Henrique Cruz Pacheco

Corregedora-Geral do TCE-RJ
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
Adriana Ramos Costa

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. 4, n.2, jul./dez. 2023

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 Melo do Nascimento
Márcio Henrique Cruz Pacheco
Marianna Montebello Willeman
Domingos Inácio Brazão
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren
Felipe Galvão Puccioni
Adriana Ramos Costa

Supervisão Acadêmica: Nilton Cesar da Silva Flores

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 e diagramação: Inês Blanchart / Fotografias: Banco de imagens da DRC/TCE-RJ / Arte e editoração: Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação – DRC / Coordenação: Dayane Cristina de Oliveira Silva / Revisão: Flávia Andréa de Albuquerque Melo, Renata de Oliveira Razuk e Ilvana Sousa do Amaral.

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

R585 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. 4, n. 2 (2023)- . - 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



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.


Chg
-0.10
-1.09%
+0.80
+5.80%
+0.12
+3.45%
+0.20
-0.50
-1.69%
+0.03
+2.03%
1,253,500
301,500
1,619,100
+0.04
1.8946
0.6010
0.6010
80%

SUMÁRIO

6 **EDITORIAL**
Conselheiro Márcio Pacheco
(Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ)

8 **APRESENTAÇÃO**
Adriana Ramos Costa
(Diretora-Geral da ECG)

10 **ARTIGO**
Consensualidade nos Tribunais de Contas: Mesas Técnicas como ferramenta de Controle Dialógico

12 **INFORMATIVO**

12 **TCE-RJ concede seu Colar do Mérito a nove personalidades**

16 **TCE-RJ sedia evento para discutir e compartilhar conhecimentos sobre concessões e PPPs**

20 **Em seminário, Tribunal destaca desafio da universalização da oferta de água potável e do tratamento de esgoto**

24 **Seminário promove debate sobre Análise Econômica do Direito com foco em Licitações e Contratos**

28 **Secretaria-geral de Controle Externo reúne servidores para alinhamento entre coordenadorias e publica suas melhores práticas**

30 **Semana do Servidor é marcada por diversas atividades, como a entrega da Medalha Serviços Meritórios do TCE-RJ**

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

36 **ARTIGOS**

38 ***FUNDO SOBERANO: considerações acerca de fundos subnacionais, sua natureza jurídica, o dever de prestar contas e a submissão ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas***

46 ***ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO: criação e controle exercido pelos Tribunais de Contas***

52 **TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO CONTROLE EXTERNO: capacitação e cultura organizacional**

66 **O COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS COMO MÉTODO ADEQUADO DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: reflexos da consensualidade na Lei Federal nº 14.133/2021**

76 **TRANSPARÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

88 **CIDADES INTELIGENTES E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: as contribuições de São Paulo/SP, Vitória/ES e Jaguariúna/SP**

EDITORIAL

No decorrer do ano de 2023, a Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ECG/TCE-RJ) enfrentou diversos desafios, porém também celebrou conquistas e consolidou sua missão de ser uma referência em formação, capacitação e inovação para os profissionais que moldam o futuro da Administração Pública, especialmente da administração pública fluminense.

A cada ano, nossa escola reitera o compromisso com a excelência educacional. Cada curso, programa e iniciativa foram cuidadosamente planejados e executados para proporcionar aos participantes não apenas conhecimento teórico, mas também ferramentas práticas e habilidades essenciais para enfrentar os desafios dinâmicos do setor público.

Em 2023, a ECG/TCE-RJ registrou um total de mais de 90.100 matrículas, evidenciando um notável crescimento de 42% em relação ao ano anterior. Além desse expressivo aumento na participação do público discente nos cursos oferecidos pela escola, a instituição promoveu com sucesso mais de 50 eventos, os quais atraíram mais de nove mil inscrições no total. Esses números refletem não apenas a expansão de nossa comunidade acadêmica, mas também a crescente relevância e demanda por nossas iniciativas e atividades educacionais ao longo do ano, com 100% dos Municípios do estado do Rio de Janeiro atingidos por essas ações.

Nesse período, a ECG/TCE-RJ fomentou o Programa de Pós-Graduação, ampliando as ações realizadas para servidores do quadro do Tribunal. Foi inaugurada a primeira turma de Especialização em Gestão Pública, que, diferentemente da Especialização em Gestão Pública Municipal, incluiu os servidores do TCE e os jurisdicionados no seu público-alvo. Além disso, foi aberta a terceira turma de Aperfeiçoamento para Auditores Internos Municipais. Esse curso atingiu 50% dos municípios jurisdicionados ao TCE-RJ, quando consideramos as três turmas já realizadas.

Outra importante iniciativa conduzida este ano foi o Programa de Formação de Novos Servidores (PFNS-2023), ação que propiciou a integração e a ambientação dos novos servidores aprovados em concurso público e o desenvolvimento de competências mínimas necessárias ao início de suas atuações profissionais no TCE-RJ. O Programa contou com três convocações para a Carreira de Técnico de Controle Externo e duas para o cargo de Auditor de Controle Externo - Área Organizacional - Especialidade: Tecnologia da Informação. Ao todo, participaram do programa 74 novos servidores, sendo 57 Técnicos e 17 Analistas, no período de 08/03/2023 a 18/12/2023.



CONSELHEIRO MÁRCIO PACHECO
Vice-Presidente do Tribunal de Contas
do Estado do Rio de Janeiro
Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ

Também, foi iniciado em 2023 o processo seletivo para servidores do TCE-RJ visando compor o cadastro de docentes da ECG/TCE-RJ. O edital em andamento contou com o expressivo número de 70 inscrições – e aproveito o momento para fazer um agradecimento especial a todos os servidores que fazem parte do nosso qualificado corpo docente. Destaco ainda que o edital docente a ser finalizado no início de 2024 está na terceira e última etapa de seleção e que, já no início do próximo ano, iniciaremos novo processo seletivo.

O Prêmio Ministro Gama Filho, com o objetivo de incentivar e reconhecer a realização de estudos e pesquisas de interesse público, contou com a participação de muitos estudiosos que produziram monografias sobre o tema “Concessões e Parcerias Público-Privadas”. Após a homologação do resultado, realizada pelo Conselho Superior da Escola de Contas e Gestão, foram premiados três trabalhos e a solenidade de entrega dos prêmios acontecerá no primeiro semestre de 2024.

O fortalecimento de parcerias estratégicas é uma pedra angular do nosso sucesso. No período de referência, foram desenvolvidos diversos projetos especiais nesse sentido. Entre eles, podemos citar o Curso de Planejamento Estratégico realizado em conjunto com a Corregedoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (CGE) focado na capacitação dos servidores do respectivo órgão. A Jornada do Turismo Fluminense, realizada

com a Secretaria de Turismo do Estado do Rio de Janeiro – SETUR, que foi composta por 12 encontros, atingindo a marca de quase mil participantes, entre outros projetos conjuntos com importantes instituições do Estado e da Cidade do Rio de Janeiro.

Dentro desse cenário de expansão e diálogo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por meio da Escola de Contas de Gestão, firmou novo convênio com a (AGENERSA) Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro e, com ele, alcançamos a marca de 24 convênios vigentes e/ou em processo de renovação, além de outros que se encontram em tramitação nesta Corte de Contas.

Ainda ao longo desse ano, destacamos a promoção da acessibilidade como uma das prioridades para o TCE-RJ. Concluímos com sucesso a contratação de uma empresa especializada para oferecer serviços de interpretação em (LIBRAS) Língua Brasileira de Sinais. Essa iniciativa reflete nosso compromisso contínuo com a inclusão, visando atender, de maneira ainda mais abrangente, às necessidades da população. Estamos empenhados em tornar nossos serviços acessíveis a todos.

Os resultados exemplificados acima são fruto do dedicado e excelente trabalho desempenhado por todos os colaboradores da Escola, sob a liderança da Dra. Adriana Ramos Costa, que assumiu a direção-geral da ECG/TCE-RJ este ano. Expresso profundo agradecimento a cada um pelo comprometimento e esforço notáveis. Todos desempenharam papéis fundamentais na realização da missão da Escola de Contas e Gestão, que tem se empenhado em uma miríade de ações, de cursos de capacitação a cursos de pós-graduação, de eventos à promoção de pesquisa acadêmica, para auxiliar na formação e na disseminação de conhecimento comprometidos com excelência no serviço público.

A atuação orientadora do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro desempenha um papel crucial na fomentação da transparência, *accountability* e adoção de boas práticas na gestão pública. Neste contexto de ação mais orientadora e menos punitiva, a ECG TCE-RJ é relevante instrumento de capacitação e orientação de gestores públicos, de servidores e da sociedade em geral, tendo na **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** uma importante aliada para incrementar e promover a disseminação de conhecimento e reflexão sobre temas pertinentes à gestão pública.

Portanto, é com grande entusiasmo que recebemos nossos leitores para explorar as páginas da mais recente edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, uma publicação dedicada ao avanço do conhecimento e da prática na esfera da Administração Pública. Vivemos em uma era de desafios complexos e exigências crescentes para as instituições públicas, tornando necessária a busca por soluções inovadoras e eficientes. Por meio dessa iniciativa, assuntos contemporâneos que estimulam discussões significativas são apresentados. Diante de desafios como crises de saúde pública, mudanças climáticas e demandas sociais em evolução, é imperativo que exploremos novas abordagens, promovamos a eficiência e busquemos soluções sustentáveis para garantir um futuro melhor para as comunidades às quais servimos.

Nesta edição, os seis artigos selecionados e publicados abordam tópicos relevantes: fundos soberanos, métodos de resolução de conflitos, com foco na consensualidade, iniciativas de inovação e transformação digital. Tais temas são pertinentes por refletirem a diversidade das questões enfrentadas por profissionais e gestores públicos.

No número atual da publicação, destacamos o papel fundamental da inovação na administração pública. A capacidade de adotar novas tecnologias, implementar práticas de governança eficazes e promover a transparência são aspectos essenciais para enfrentarmos os desafios de nossos tempos. Encorajamos os leitores a explorar o modo como a administração pública pode liderar a transformação, impulsionando o desenvolvimento sustentável. Com isso, reconhecemos a necessidade da promoção de lideranças éticas e transparentes, pois a integridade na administração pública é um pilar essencial para a confiança da sociedade nas instituições.

Não posso deixar de expressar minha sincera gratidão e reconhecimento da valiosa contribuição de todos os avaliadores, revisores e demais colaboradores que participaram ativamente para o fechamento desta edição. O comprometimento e a dedicação de cada um foram fundamentais para a elevação dos padrões de excelência que buscamos incessantemente aprimorar.

Agradeço também aos autores que submeteram os trabalhos que compõem este volume, provenientes de pesquisas conduzidas com seriedade e dedicação: Excelentíssimo Sr. Marcelo Verdini Maia, Sra. Sabrina Reinbold Rezende, Sra. Daniele Maghelly Menezes Moreira, Sra. Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth, Sr. Gustavo Silva Gusmão dos Santos, Sra. Aline Mendonça de Andrade e Sra. Marília de Andrade Lengruber.

Convido a todos os leitores a mergulharem nesta edição da **Revista do TCE-RJ**, explorando as análises e propostas apresentadas. Seguimos juntos no compromisso de promover uma gestão pública eficiente e apta a enfrentar os desafios dos novos tempos.

Boa leitura!

APRESENTAÇÃO

É com grande entusiasmo que divulgamos a mais recente edição da nossa **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Este volume aborda análises aprofundadas, ancoradas em conceitos sólidos, sobre temas críticos na esfera da administração pública contemporânea.

Entretanto, antes de apresentar a nova edição da **Revista do TCE-RJ**, é relevante fazermos um breve resumo de nossas conquistas e desafios durante o ano de 2023.

Nesse ano, buscamos ampliar as ações de capacitação por meio da execução de parcerias sólidas, do aumento da grade de cursos presenciais e a distância, de seminários e eventos. Desta forma, conseguimos exponenciar os resultados, com mais de 90.100 alunos matriculados nos nossos cursos de curta e média duração, superando em 75,32% a meta de 2023 e em 42,13% o resultado de mesma natureza obtido em 2022.

Além dos expressivos números acima elencados, houve avanços importantes na pós-graduação, com a abertura de duas novas turmas, sendo uma turma de Especialização em Gestão Pública e outra do Curso de Aperfeiçoamento para Auditores Internos Municipais. Também ampliamos o Programa de Bolsas de Estudos, alcançando pela primeira vez 40 vagas para a participação no programa, com a expectativa de abarcarmos 34 servidores.

Dentre as frentes de atuação da ECG, destacam-se o Programa de Pesquisa, o Prêmio Ministro Gama Filho, projetos especiais em parceria com outras instituições visando à capacitação de jurisdicionados e sociedade civil, o Programa de Formação de Novos Servidores, bem como a atualização de nossos sistemas de modo a propiciar uma melhor experiência em nossa plataforma pelos nossos usuários.

Esta edição da Revista traz, em sua abertura, um artigo do Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, Presidente desta Corte de Contas, intitulado "Consensualidade nos Tribunais de Contas: mesas técnicas como ferramenta de controle dialógico". De acordo com o Conselheiro Presidente, "a iniciativa, além de auxiliar o gestor público na identificação de soluções mais eficientes e seguras, em prol do cidadão, legitima o processo decisório e amplia a segurança jurídica aos fiscalizados".

A Consensualidade é tema relevante, atual e de centralidade nas pesquisas do Conselheiro Márcio Pacheco, Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e Presidente do Conselho Superior da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ.



ADRIANA RAMOS COSTA
Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ

Por este motivo, a ECG promoveu o Seminário "Justiça Multiportas e Escolas de Governo" com a participação do Conselheiro-Presidente Rodrigo Melo do Nascimento, do Conselheiro-Vice-Presidente Márcio Pacheco, do Presidente da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campebell, do Presidente do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Desembargador Ricardo Rodrigues Cardozo, do Presidente da Escola de Mediação do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Desembargador Cesar Felipe Cury e do Procurador do Estado do Rio de Janeiro, Marco Antonio Rodrigues.

Para além dos artigos, esta Revista traz informativos com importantes ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, dentre elas:

I. A concessão do colar de mérito a nove personalidades no aniversário de 131 anos desta Corte de Contas;

II. O 5º Encontro Técnico do Comitê Técnico de Concessões, PPP´s e Privatizações dos Tribunais de Contas do Instituto Rui Barbosa e as três Oficinas virtuais sobre o mesmo tema;

III. O Seminário "O Controle Externo e o Novo Marco Legal do Saneamento Básico" em que a palestra magna foi proferida pela Diretora-Presidente, Veronica Sánchez da Cruz Rios, da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA);

IV. O Seminário Análise Econômica do Direito com foco em Licitações e Contratos, com conferência de abertura do Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia;

V. O programa TCE Presente que percorreu três regiões fluminenses no segundo semestre de 2023 e contou com a participação de aproximadamente 650 participantes, promovendo maior diálogo com os Municípios;

VI. As atividades da Semana do Servidor, marcada por uma série de eventos que promoveram a valorização do servidor;

Os artigos, assinados por pesquisadores e profissionais extremamente competentes, delineiam questões complexas, promovendo uma compreensão mais profunda dos desafios enfrentados e das soluções propostas.

O primeiro artigo, escrito pelo Conselheiro-Substituto Dr. Marcelo Verdini Maia em colaboração com a auditora Sabrina Reinbold Rezende, intitula-se "FUNDO SOBERANO: considerações acerca de fundos subnacionais, sua natureza jurídica, o dever de prestar contas e a submissão ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas". Esse trabalho, ao abordar os fundos soberanos subnacionais, dialoga com conceitos da teoria econômica e financeira, discutindo a natureza jurídica desses instrumentos e a dinâmica intricada de prestação de contas. Estabelece, ainda, o regramento que deve ser aplicado a esses fundos, considerando a ausência de legislação geral sobre o tema e as peculiaridades da recepção desse instrumento financeiro no contexto normativo nacional.

O artigo número dois desta edição, "ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO: criação e controle exercido pelos Tribunais de Contas", também elaborado pelo Dr. Marcelo Verdini Maia com a coautoria da Sra. Daniele Maghelly Menezes Moreira, aborda a criação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) em nosso País como política destinada a impulsionar o desenvolvimento industrial e econômico por meio da facilitação de exportações, além de atentar para a competência dos Tribunais de Contas no que se refere às peculiaridades desses projetos.

Já o terceiro artigo, de autoria da Sra. Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth, trata da adaptação do resultado da pesquisa da autora no trabalho de conclusão de curso de especialização, intitulado "TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO CONTROLE EXTERNO: Capacitação como fator fundamental", que gerou monografia de mesmo título classificada em 2º lugar no I Prêmio IRB de Monografias de 2022. Nele, é proposta uma reflexão sobre a importância da capacitação para a transformação digital, com foco em instituições públicas brasileiras de controle externo e seus impactos no estabelecimento de sua cultura organizacional.

O artigo de número quatro, "O COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS COMO MÉTODO ADEQUADO DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: reflexos da consensualidade na Lei Federal nº 14.133/2021", escrito pelo Sr. Gustavo Silva Gusmão dos Santos, ao tratar dos Comitês de Resolução de Disputas, incorpora conceitos da teoria do direito administrativo e métodos alternativos de resolução de disputas. A análise se apoia em princípios da consensualidade e busca proporcionar uma compreensão aprofundada de sua aplicabilidade em face da legislação atual.

No quinto artigo apresentado nesta edição, intitulado "TRANSPARÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL", a auditora do TCE-BA, Sra. Aline Mendonça de Andrade, explorou pesquisas que tratam da divulgação voluntária de informações pelas Organizações da Sociedade Civil, por meio de revisão de literatura, analisando as consequências da publicização de dados para as diversas partes interessadas, ainda que não haja obrigação legal das OSCs para tal.

Por fim, publicamos neste volume o trabalho "CIDADES INTELIGENTES E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: as contribuições de São Paulo/SP, Vitória/ES e Jaguariúna/SP", da Sra. Marília de Andrade Lengruber. Nele, a autora aborda práticas de gestão pública municipal, apresentando as contribuições específicas das cidades analisadas por meio de discussões de ampliação do bem-estar dos seus cidadãos, com foco na replicação de ideias e práticas. Esse artigo é uma adaptação do trabalho de conclusão de curso elaborado por Marília como requisito para conclusão do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal realizado nesta Escola de Contas e Gestão.

Foi um ano com muitos desafios e muito trabalho, mas com a dedicação e a competência de toda a equipe da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, sempre comprometida com a entrega de um trabalho de excelência, foi possível caminhar por 2023 e entregar resultados expressivos.

Convido a todos à leitura!

ARTIGO

Por Rodrigo Melo do Nascimento
Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

CONSENSUALIDADE NOS TRIBUNAIS DE CONTAS: MESAS TÉCNICAS COMO FERRAMENTA DE CONTROLE DIALÓGICO

A busca de soluções consensuais como medida de prevenção a litígios e problemas estruturais é um fenômeno cada vez mais estudado e posto em prática por órgãos de controle e pelo Poder Judiciário. As experiências dos Tribunais de Contas (TCs) mostram que a incorporação de instrumentos de consensualidade tem trazido relevantes avanços no aprimoramento da gestão pública. Porém, ampliar o emprego da consensualidade e aperfeiçoar seu modus operandi colocam-se como desafios.



O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) adotou a consensualidade como prioridade em 2021, ainda em meu primeiro mandato como Presidente. Atento à reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que positivou o que a doutrina tem reconhecido como cláusula geral de consensualidade para a Administração Pública (cf. art. 26 da LINDB), o Tribunal alterou o antigo Regimento Interno e regulou os conhecidos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs). O instrumento foi mantido no atual Regimento Interno.

Atualmente, o fortalecimento dos mecanismos de consensualidade aplicáveis aos processos de controle externo figura formalmente como pressuposto básico da gestão para o biênio 2023-2024 do TCE-RJ. É também uma diretriz da atual administração a consolidação do uso de mecanismos de consensualidade, com o objetivo de impulsionar a celeridade e a adequação das ações corretivas, de forma a obter resultados mais benéficos à sociedade.

Fortalece esse movimento em torno da consensualidade administrativa a Nota Recomendatória nº 02/2022 expedida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). O documento orienta os TCs para que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo.

Nessa direção, o Tribunal de Contas da União (TCU), alinhado à referida Nota, criou recentemente a Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (SecexConsenso), cujo papel é identificar soluções consensuais para

problemas relevantes, bem como mitigar litígios que, muitas vezes, tramitam demoradamente no Tribunal e nem sempre chegam a ser concluídos ou convertidos em benefícios à sociedade.

A iniciativa de criar a unidade técnica especializada do TCU se deu em razão da edição da Instrução Normativa nº 91/22, que instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal desencadeados a partir das Solicitações de Solução Consensual (SSC), como são chamadas. Os procedimentos são desencadeados a partir de uma solicitação de solução consensual pelos legitimados nela elencados.

No âmbito do TCE-RJ, foram instituídas, no primeiro biênio da atual gestão, as reuniões técnicas de jurisdicionados com representantes do Corpo Instrutivo. Esse mecanismo de consensualidade aplicável aos processos de controle externo, com o objetivo de impulsionar a celeridade e a adequação das ações corretivas, foi também expressamente previsto pelo novo Regimento Interno, aprovado em fevereiro deste ano.

"A iniciativa, além de auxiliar o gestor público na identificação de soluções mais eficientes e seguras, em prol do cidadão, legitima o processo decisório e amplia a segurança jurídica aos fiscalizados"

Rodrigo M. do Nascimento
Conselheiro-Presidente do TCE-RJ

Outro instrumento à disposição da Administração Consensual, as assim chamadas Mesas Técnicas também têm sido objeto de destaque no âmbito de outras Cortes de Contas brasileiras. Elas são mais uma ferramenta na busca de consensos e da segurança jurídica. Consistem em reuniões de trabalho com agentes e servidores de órgãos e entidades jurisdicionados para tratar de matérias de destacada relevância ou de alto grau de complexidade diretamente com representantes do Corpo Instrutivo e, em alguns casos, com o relator do processo em tramitação no Tribunal.
Com efeito, as Mesas Técnicas e as SSCs podem ser definidas como foros de discussões no bojo dos quais há espaço para a exposição, pelo jurisdicionado, dos problemas e dificuldades reais por ele enfrentados (cf. art. 22 da LINDB). A partir do diálogo estabelecido, é exercida, por assim dizer, e segundo o Ministro do TCU Benjamin Zymler, em palestra proferida no XI Fórum Jurídico de Lisboa, uma espécie de controle concomitante, prevenindo futuras controvérsias e promovendo maior segurança ao gestor.

Os debates têm por objetivo tanto a realização de um controle externo mais simples, menos solene, mais célere, mais versátil e mais próximo das preocupações cotidianas dos gestores públicos, quanto a promoção de procedimentos de controle externo que prestigiem o diálogo e a cooperação. A iniciativa, além de auxiliar o gestor público na identificação de soluções mais eficientes e seguras, em prol do cidadão, legitima o processo decisório e amplia a segurança jurídica aos fiscalizados.

Deflagradas a partir da provocação de autoridades competentes no âmbito dos próprios Tribunais de Contas ou mesmo dos jurisdicionados, as Mesas Técnicas buscam, ainda, privilegiar ações de controle externo preventivo antes da instauração de processos sancionadores.

Por fim, em consonância com o Pressuposto Básico da Gestão para o biênio 2023-2024 do TCE-RJ, de fortalecimento dos mecanismos de consensualidade aplicáveis aos processos de controle externo, o presente texto tem o condão de incentivar o debate, no âmbito de nossa Corte de Contas, para avaliação da possibilidade e da pertinência da adoção das Mesas Técnicas, considerando o efetivo potencial desses instrumentos para o contínuo aprimoramento do Controle Dialógico da gestão pública.

TCE-RJ CONCEDE SEU COLAR DO MÉRITO A NOVE PERSONALIDADES

Em seu aniversário de 131 anos, Tribunal entrega sua maior comenda e promove colóquio sobre trajetória de Rui Barbosa



Conselheiro-Presidente Rodrigo Melo do Nascimento conduziu a Sessão Solene de Imposição do Colar do Mérito do Tribunal

A Sessão Solene de Imposição do Colar do Mérito de 2023 homenageou nove personalidades que prestaram notáveis serviços ao País e ao Estado do Rio de Janeiro, particularmente em questões relacionadas ao controle externo da Administração Pública. A Sessão Solene, pelo segundo ano consecutivo, foi parte da programação especial de celebração do aniversário da Corte, que completou 131 anos em novembro.

"Estou plenamente seguro de que a imposição do Colar do Mérito do TCE-RJ consolida-se cada vez mais como um importante marco no calendário desta Corte. Parabenizo os homenageados a que muito justificadamente fazem jus, e congratulo-me com cada um. Tê-los como recebedores do Colar do Mérito é uma enorme honra para o nosso Tribunal de Contas", afirmou o conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento, no discurso de abertura da Sessão Solene.

O procurador-geral de Contas do TCE-RJ, Henrique Cunha de Lima, acentuou a responsabilidade que os homenageados com o Colar do Mérito carregam por desempenharem suas funções: "Eu desejo que esse reconhecimento incentive todos a continuarem atuando pelo bem comum, que é a

finalidade da política e do Direito, conforme afirma Aristóteles".

O primeiro agraciado com o Colar do Mérito foi o subprocurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), Paulo Soares Bugarin, que recebeu a honraria das mãos do presidente. "É uma honra poder indicar uma pessoa que admiro há mais de 10 anos, quando eu ainda era auditor de controle externo do TCU. Eu atuei em caráter de substituição em seu gabinete e pudemos trocar conhecimentos. Foi um aprendizado fantástico com um profissional sério e que é exemplo de atuação de um procurador de contas. Não esqueço também da contribuição que ele deu para a minha monografia na graduação da Universidade de Brasília", afirmou o conselheiro Rodrigo.

"Fico muito sensibilizado com a lembrança do meu nome, estou perto de completar 30 anos de atuação no controle externo. Nosso contato no TCU foi muito rico para ambas as partes. Há, nessa condecoração, uma outra dimensão, porque eu sou cidadão carioca, vivi aqui apenas alguns anos, fiz minha vida em Brasília. Então, esse Colar é um resgate da minha cidadania carioca", agradeceu o subprocurador-geral após ser agraciado.

Em seguida, foi a vez do conselheiro José Maurício de Lima Nolasco homenagear o médico José Geraldo da Costa Moreira Filho. O cardiologista dedicou a condecoração a todos os profissionais de saúde que atuaram no combate à pandemia de Covid-19: "O conselheiro Nolasco é um exemplo de paciente que chegou a nós quase sem vida e nós conseguimos recuperá-lo. Em 2020 e 2021, atuamos em uma luta heroica, na qual não sabíamos se voltaríamos para casa no final do dia. Perdemos colegas médicos, enfermeiros, porteiros e parentes. Espero que fique o aprendizado para os próximos desafios que possamos ter que enfrentar".

Indicado pelo conselheiro Domingos Inácio Brazão, o homenageado seguinte foi o presidente do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRio), conselheiro Luiz Antonio Chrispim Guaraná, que dedicou o Colar aos demais servidores da Corte na qual atua: "Eu divido com meu Tribunal essa honraria, com pessoas muito capacitadas que o tornam um lugar maravilhoso de se trabalhar. Esse reconhecimento é um incentivo para que trabalhemos mais e entreguemos mais ainda. Fico muito contente por ser agraciado perto de pessoas tão ilustres".

"Estou plenamente seguro de que a imposição do Colar do Mérito do TCE-RJ consolida-se cada vez mais como um importante marco no calendário desta Corte."

Rodrigo M. do Nascimento
Conselheiro-Presidente do TCE-RJ

A conselheira Marianna Montebello Willeman foi a responsável por agraciar o então procurador-geral do Estado do Rio de Janeiro, Bruno Teixeira Dubeux. O homenageado ressaltou três fatores em sua fala de agradecimento: "Esse Colar é um reconhecimento à parceria intensa com todas as instituições do Sistema de Justiça que nós procuramos estabelecer. Outro fator é o consensualismo, pois acreditamos que somente com diálogo e compreensão podemos resolver os muitos problemas do Estado. Tivemos sucesso na proposta de Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) ao TCE-RJ. Por último, o motivo maior da minha alegria e emoção nessa homenagem é ser indicado pela conselheira Marianna. Talvez a maior saudade da PGE seja não tê-la mais em nosso quadro de pessoal".

O homenageado seguinte foi o deputado estadual Luiz Paulo Corrêa da Rocha, agraciado pelo conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento. O parlamentar se mostrou muito honrado por ter sido escolhido: "O TCE-RJ é uma organização ímpar,

A Sessão Solene de Imposição do Colar do Mérito de 2023 homenageou nove personalidades que prestaram notáveis serviços ao País e ao Estado do Rio de Janeiro, particularmente em questões relacionadas ao controle externo da Administração Pública. A Sessão Solene, pelo segundo ano consecutivo, foi parte da programação especial de celebração do aniversário da Corte, que completou 131 anos em novembro.

"Estou plenamente seguro de que a imposição do Colar do Mérito do TCE-RJ consolida-se cada vez mais como um importante marco no calendário desta Corte. Parabenizo os homenageados a que muito justificadamente fazem jus, e congratulo-me com cada um. Tê-los como recebedores do Colar do Mérito é uma enorme honra para o nosso Tribunal de Contas", afirmou o conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento, no discurso de abertura da Sessão Solene.

O procurador-geral de Contas do TCE-RJ, Henrique Cunha de Lima, acentuou a responsabilidade que os homenageados carregam por desempenharem suas funções: "Eu desejo que esse reconhecimento incentive todos a continuarem atuando pelo bem comum, que é a finalidade da política e do Direito, conforme afirma Aristóteles".
O primeiro agraciado com o Colar do Mérito foi o subprocurador-geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), Paulo Soares Bugarin, que recebeu a honraria das mãos do presidente. "É uma honra poder indicar uma pessoa que admiro há mais de 10 anos, quando eu ainda era auditor de controle externo do TCU. Eu atuei em caráter de substituição em seu gabinete e pudemos trocar conhecimentos. Foi um aprendizado fantástico com um profissional sério e que é exemplo de atuação de um procurador de contas. Não esqueço também da contribuição que ele deu para a minha monografia na graduação da Universidade de Brasília", afirmou o conselheiro Rodrigo.

"Fico muito sensibilizado com a lembrança do meu nome, estou perto de completar 30 anos de atuação no controle externo. Nosso contato no TCU foi muito rico para ambas as partes. Há, nessa condecoração, uma outra dimensão, porque eu sou cidadão carioca, vivi aqui apenas alguns anos, fiz minha vida em Brasília. Então, esse Colar é um resgate da minha cidadania carioca", agradeceu o subprocurador-geral após ser agraciado.



O embaixador Carlos Henrique Cardim e o pesquisador José Almino de Alencar ministraram palestra sobre a trajetória de Rui Barbosa

CENTENÁRIO DE MORTE DE RUI BARBOSA

O "Colóquio: centenário de morte de Rui Barbosa, rememorando uma trajetória" abriu o dia de comemorações. Com duas palestras, do sociólogo e embaixador Carlos Henrique Cardim e do doutor e pesquisador José Almino de Alencar, da Casa de Rui Barbosa, o evento prestou homenagem à ilustre personalidade que tanto contribuiu para a criação do sistema dos Tribunais de Contas e que faleceu em 1º de março de 1923.

COLAR **DO MÉRITO**



AGRACIADO *Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU)*
CONSELHEIRO *Rodrigo Melo do Nascimento (Presidente)*



AGRACIADO *José Geraldo da Costa Moreira Filho (médico cardiologista)*
CONSELHEIRO *José Maurício de Lima Nolasco*



AGRACIADO *Luiz Antonio Chrispim Guaraná (Conselheiro-Presidente do TCMRio)*
CONSELHEIRO *Domingos Inácio Brazão*



AGRACIADO *Bruno Teixeira Dubeux (Ex-Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro)*
CONSELHEIRA *Marianna Montebello Willeman*



AGRACIADO *Luiz Paulo Corrêa da Rocha (Deputado Estadual)*
CONSELHEIRO *Rodrigo Melo do Nascimento*



AGRACIADO *Rafael Carvalho Rezende Oliveira (Procurador do Município do Rio de Janeiro)*
CONSELHEIRO-SUBSTITUTO *Marcelo Verdini Maia*



AGRACIADO *Marcus Abraham (Desembargador do Tribunal Regional Federal da 2ª Região)*
CONSELHEIRA-SUBSTITUTA *Andrea Siqueira Martins*



AGRACIADO *Ivan Moreira dos Santos (Conselheiro e Corregedor do TCMRio)*
CONSELHEIRO-SUBSTITUTO *Christiano Lacerda Ghuerren*

TCE-RJ SEDIA EVENTO PARA DISCUTIR E COMPARTILHAR CONHECIMENTOS SOBRE CONCESSÕES E PPPs

5º Encontro Técnico do Comitê Técnico de Concessões, PPPs e Privatizações dos Tribunais de Contas do Instituto Rui Barbosa promoveu ambiente de aprendizado e *networking*

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) foi palco do "5º Encontro Técnico sobre Fiscalização de Concessões e PPPs pelos Tribunais de Contas", uma iniciativa do Instituto Rui Barbosa (IRB), por meio do seu Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações dos Tribunais de Contas, cuja presidência é exercida pelo conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento.

O encontro, realizado no período de 18 a 22 de setembro e disponível no canal da Escola de Contas e Gestão (ECG/TCE-RJ) no YouTube, promoveu o debate, a troca de ideias e a disseminação de informações atualizadas e relevantes para o aprimoramento da gestão de concessões e de Parcerias Público-Privadas. Estiveram presentes servidores públicos, membros de Tribunais de Contas, auditores, gestores públicos, procuradores, administradores da iniciativa privada, acadêmicos e juristas. Durante cinco dias, o público assistiu a nove painéis com palestras proferidas por diversos especialistas de diferentes áreas de atuação que permitiram o compartilhamento de importantes informações sobre a temática.



(Da esq. para a dir.) O vice-presidente doTCE-GO, conselheiro Daniel Goulart; o secretário da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro, Nicola Miccione; o conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento; o então procurador-geral do Estado, Bruno Dubeux; o secretário de Estado de Energia e Economia do Mar, Hugo Leal; e o procurador-geral do Ministério Público junto ao TCE-MG, Marcilio Barenco, compuseram a abertura do evento

"A ação efetiva dos Tribunais de Contas pode fazer a diferença na qualidade dos serviços públicos concedidos. A atuação do controle externo não se pode limitar ao processo licitatório, mas deve se estender à prestação do serviço contratado. São concessões que duram décadas e somente com uma fiscalização coordenada vamos alcançar a implantação plena das políticas públicas", afirmou, na abertura do evento, o conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, que complementou sua fala com o caso da concessão da Cedae e foi sucedido pelo então procurador-geral do Estado do Rio de Janeiro, Bruno Dubeux, pelo secretário de Estado da Casa Civil do Governo do Estado, Nicola Miccione, e pelo secretário de Estado de Energia e Economia do Mar, Hugo Leal.

A palestra de abertura foi proferida pelo assessor técnico-procurador do TCE de São Paulo, Guilherme Jardim Jurksaitis, que falou sobre o tema "Os impactos da Nova Lei de Licitações e Contratos nas concessões e PPPs". Ele traçou uma linha do tempo da legislação de licitações e contratos e apontou a eficiência nas contratações públicas, o dever de transparência, a inversão de fases, o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a alocação de riscos como pontos de influência da Lei de Concessões na legislação de contratações públicas.

O conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, participou do painel de encerramento do segundo dia do 5º Encontro Técnico sobre Fiscalização de Concessões e PPPs pelos Tribunais de Contas. Mediado pela corregedora-geral e conselheira do TCE-RJ, Marianna Montebello Willeman, o painel abordou as "Alterações promovidas pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico sob a perspectiva dos Tribunais de Contas". Também participaram da exposição o coordenador de Legislação da Superintendência de Regulação do Saneamento Básico da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), João Paulo Soares Coelho, e a coordenadora ju-

rídica da Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON SINDCON), Kelly Felix.

O presidente do TCE-RJ explicou que a Lei nº 14.026/2020, a legislação do Novo Marco, atualiza a legislação de 2007 e visa ao aprimoramento das condições estruturais no País pela universalização do acesso, efetiva prestação regionalizada dos serviços e seleção competitiva do prestador dos serviços. Ao abordar a Nota Técnica da Atricon/Ibraop nº 01/2022, que traz os objetivos do controle externo no saneamento básico, o conselheiro frisou que os Tribunais de Contas (TCs) devem atuar de forma pedagógica e fiscalizadora.



Kelly Felix, representante da ABCON SINDCON, e a conselheira Marianna Montebello Willeman: respostas a perguntas formuladas por integrantes da plateia

As garantias para projetos de PPPs foram o tema de abertura do segundo dia. Os três palestrantes convidados falaram das dificuldades que os Estados e Municípios têm para firmar acordos de parcerias público-privadas e as garantias necessárias para a concessão dos financiamentos para que os projetos sejam firmados. Na sequência, do evento, foi apresentado o painel "Concessões em resíduos sólidos urbanos como alternativa aos problemas tipicamente enfrentados nas contratações tradicionais". O debate foi mediado pelo conselheiro-substituto Antônio Ed Souza Santana, do TCE-RN, integrante do Comitê Técnico de Concessões, PPPs e Privatizações dos Tribunais de Contas do Instituto Rui Barbosa.

Os Tribunais de Contas e os acompanhamentos das execuções contratuais de concessões e PPPs foram o tema do painel de abertura do terceiro dia do 5º Encontro Técnico, que também apresentou, na parte da tarde, os painéis "A estrutura de governança como condição indispensável ao sucesso de um projeto de concessão e PPP" e "Financiabilidade do sistema de transporte coletivo urbano de passageiros: risco de demanda x subsídios tarifários".

VISITAS TÉCNICAS À CEDAE E AO VLT CARIOCA

Duas visitas técnicas marcaram o penúltimo dia de atividades. Os participantes integrantes ou membros de Tribunais de Contas se dividiram, na parte da manhã, para visitar a Cedae e o VLT Carioca, concessionária que opera o veículo leve sobre trilhos no Rio de Janeiro. Durante a tarde, foram abordadas duas questões extremamente importantes para as Cortes de Contas, em dois painéis que reuniram especialistas de Tribunais de Contas de todo o País: desestatizações e agências reguladoras.

O painel "Fiscalizações de contratos e editais de desestatização – aspectos gerais" finalizou, no dia 22 de setembro, o 5º Encontro Técnico. O coordenador do Comitê Técnico de Concessões, Parcerias Público-Privadas e Privatizações dos Tribunais de Contas do Instituto Rui Barbosa (IRB), Laelio Andrade, encerrou o evento. Chefe de gabinete da Presidência do TCE-RJ, Laelio representou o presidente do Comitê, o conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento, e anunciou que o 6º Encontro Técnico, ano que vem, ocorrerá em Belo Horizonte.







Oficinas virtuais aprofundam aspectos relativos a concessões e PPPs

Com o objetivo de compartilhar conhecimento e proporcionar debates sobre o tema, o Comitê Técnico de Concessões, PPPs e Privatizações dos Tribunais de Contas do IRB realizou três oficinas virtuais no segundo semestre de 2023 e que estão disponíveis no canal da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ no YouTube.

A primeira, ocorrida em agosto, debateu a concessão de parques públicos à iniciativa privada. Foram abordados temas relevantes e práticos na fiscalização pelo controle externo, e compartilhadas experiências de concessões e de auditorias ocorridas no cenário nacional.

Nas duas oficinas seguintes, foi a vez do saneamento básico ser a pauta do debate. O evento virtual de outubro tratou da regionalização dos serviços de saneamento básico, ou seja, dessa modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes em determinada região, cujo território abranja mais de um Município. Já o evento realizado em dezembro tratou dos reflexos da gestão de recursos hídricos sobre concessões em saneamento básico.





Os participantes do 5º Encontro Técnico se dividiram em duas visitas: um grupo conheceu mais sobre a operação da Cedae na sede da empresa; e outro esteve no Centro de Controle Operacional do VLT Carioca

EM SEMINÁRIO, TRIBUNAL DESTACA DESAFIO DA UNIVERSALIZAÇÃO DA OFERTA DE ÁGUA POTÁVEL E DO TRATAMENTO DE ESGOTO

Controle externo em saneamento básico é uma das prioridades do TCE-RJ na atual gestão



Em sua palestra, intitulada 'A experiência e o prognóstico dos Tribunais de Contas no controle externo do Saneamento Básico', o conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Nascimento, classificou a questão como essencial para todo o País

O primeiro pressuposto básico das Diretrizes da Gestão do TCE-RJ para o Biênio 2023-2024 destaca o controle externo em saneamento básico. A relevância do tema justificou a sua inclusão entre as prioridades do Tribunal durante o atual mandato. Até 2033, o País deve promover a universalização de água potável, de coleta e de tratamento de esgoto, como determina o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, atualizado pela Lei 14.026/2020. Nesse contexto, foi realizado o Seminário "O Controle Externo e o Novo Marco Legal do Saneamento Básico", em agosto, na sede do Instituto Rui Barbosa (IRB), em Brasília. Em três dias de evento, especialistas no tema proferiram palestras aos servidores dos Tribunais de Contas que atuam no controle e na fiscalização das ações e políticas públicas ligadas à questão.

A iniciativa foi promovida pelo IRB, por meio do Comitê Técnico de Concessões, PPPs e Privatizações dos Tribunais de Contas – liderado pelo conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento – e do Comitê Técnico de Meio Ambiente e Sustentabilidade, em parceria com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), atendendo ao disposto no Acordo de Cooperação firmado entre as instituições para a capacitação dos Tribunais.

Durante a sua palestra, intitulada "A experiência e o prognóstico dos Tribunais de Contas no controle externo do Saneamento Básico", o conselheiro-presidente do TCE-RJ classificou a questão como um desafio para todo o País, a ser vencido em um prazo exíguo e para o qual os Tribunais de Contas desempenharão um papel fundamental. Ele defendeu uma atuação não somente fiscalizatória, mas também orientativa a ser adotada pelas Cortes de Contas diante do Novo Marco Legal.

O conselheiro Rodrigo Nascimento também apontou as concessões e PPPs regionalizadas como a solução legal por excelência para a universalização dos serviços de saneamento básico, ganhos de escala e ampliação de investimentos no setor. Além disso, enfatizou as ações adotadas no âmbito do TCE-RJ para o aprimoramento do controle externo na área, sempre com destaque para a consensualidade.

> "O diálogo entre as instituições, sejam órgãos controladores, concessionárias ou jurisdicionados, é fundamental para a construção de soluções, orientações e medidas de fiscalização para a efetividade das finalidades legais do Novo Marco"
>
> **Conselheiro Rodrigo M. do Nascimento**
> Presidente do TCE-RJ

"O diálogo entre as instituições, sejam órgãos controladores, concessionárias ou jurisdicionados, é fundamental para a construção de soluções, orientações e medidas de fiscalização para a efetividade das finalidades legais do Novo Marco", concluiu o presidente do TCE-RJ.

A palestra magna do evento foi proferida pela diretora-presidente da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Veronica Sánchez da Cruz Rios. Ela apresentou as diretrizes da Agência e mostrou a situação da água e do saneamento básico no Brasil. Falou da finalidade de uso da água para irrigação, abastecimento urbano, indústria, animal, termelétrica, abastecimento rural e mine-

ração. Segundo ela, em menos de 40 anos houve um aumento significativo no uso da água: "É preciso reduzir as perdas nacionais, temos que estimular o reúso e a preservação das matas ciliares".
No terceiro dia do Seminário, o ministro do Tribunal de Contas da União Antonio Anastasia elencou inovação e criatividade como características fundamentais para o atendimento da meta de universalização do saneamento básico até 2033. O ministro falou sobre o desafio dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais de acompanhar e monitorar o cumprimento do Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

PARCERIA COM A ANA PROPORCIONA CAPACITAÇÃO A GESTORES DE ÓRGÃOS JURISDICIONADOS AO TCE-RJ



O conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento e a assessora da Presidência da ANA e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Agência, Beatrice Kassar



Alinhado a uma postura de diálogo e orientação, o TCE-RJ realizou em seu auditório, no dia 6 de novembro, o evento "Implementação do Marco Legal do Saneamento Básico para o Estado do Rio de Janeiro". Em parceria com a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), o encontro técnico deu início a um ciclo de capacitações voltado para os jurisdicionados do Tribunal.

O conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, lembrou que as soluções efetivas para o setor passam por ações coletivas, o que requer o estreitamento do diálogo institucional. "De maneira propositiva, o Novo Marco objetiva viabilizar a prestação dos serviços de forma sustentável financeiramente e apta a atender à meta da universalização do fornecimento de água e da coleta e do tratamento de esgoto até 2033, atentando-se para critérios atuais de governança pública", pontuou o conselheiro.

A assessora da Presidência da ANA e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Agência, Beatrice Kassar, apresentou as atribuições da instituição no setor de saneamento básico e fez um convite aos jurisdicionados: "Essa qualificação é aberta, gratuita e sem limitação de vagas. Nós queremos oportunizar esse engajamento de vocês, gestores. A ANA conta com o entusiasmo dos senhores".



Tribunal de Contas
Estado do Rio de Janeiro

PORTAL DA CIDADANIA

Agenda de eventos, cursos, concursos, carta de serviços, guias e orientações.

As principais informações e dados de interesse do cidadão reunidos em uma única página.

Acesse o Portal da Cidadania do TCE-RJ

www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/portal_da_cidadania

SEMINÁRIO PROMOVE DEBATE SOBRE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COM FOCO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

Evento reuniu especialistas e teve conferência de abertura do conselheiro-substituto Marcelo Verdini Maia



O conselheiro-substituto Marcelo Verdini Maia, o procurador do Estado do Paraná Vinicius Klein, o professor Armando Castellar e a advogada Thaís Marçal integraram o painel de encerramento do evento

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) promoveu, em novembro, um seminário em torno dos desafios e oportunidades proporcionados pela Análise Econômica do Direito, com foco no impacto sobre licitações e contratos administrativos.

O evento, marcado por troca de experiências, reuniu representantes do Ministério Público Federal (MPF), Procuradorias-Gerais do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ) e do Paraná (PGE-PR), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Ministério Público junto ao TCE da Paraíba (MP/TCE-PB) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento, e o conselheiro-vice-presidente, Márcio Pacheco, fizeram as falas de introdução do encontro. Já o conselheiro-substituto Marcelo Verdini Maia realizou a conferência de abertura.



"Além da maximização das utilidades, também são premissas fundamentais na análise econômica do Direito o fato de que as pessoas naturalmente responderiam a incentivos e de que o ordenamento jurídico seria um meio de criar esses incentivos"

Conselheiro Rodrigo M. do Nascimento
Presidente do TCE-RJ

O conselheiro-presidente do TCE-RJ definiu o tema como uma nova forma de raciocinar o fenômeno jurídico. Ao classificar a análise econômica do Direito como um meio alternativo de enxergar e de compreender as estruturas jurídicas, o conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento destacou sua contribuição para o alcance de maiores níveis de satisfação e de efetividade nas contratações públicas.
"Além da maximização das utilidades, também são premissas fundamentais na análise econômica do Direito o fato de que as pessoas naturalmente responderiam a incentivos e de que o ordenamento jurídico seria um meio de criar esses incentivos", avaliou o conselheiro, que chamou a atenção para o aperfeiçoamento da fiscalização, feita por políticas públicas, em contraposição a uma atuação meramente repressora e sancionatória, implementada pelo TCE-RJ.

Na sequência, o conselheiro Márcio Pacheco, que preside o Conselho Superior da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, destacou a necessidade de o Direito e a Economia caminharem juntos. Segundo ele, a harmonia entre as duas matérias no ambiente de um Tribunal de Contas impacta diretamente a vida da população.

"Conhecer e poder analisar as dificuldades dos nossos jurisdicionados sob a ótica da análise econômica do Direito é um compromisso. Tenho certeza de que divulgar e propagar essas áreas de conhecimento fará o dia a dia dos cidadãos fluminenses cada vez melhor", salientou o conselheiro.

Responsável pela conferência de abertura do Seminário, o conselheiro-substituto Marcelo Verdini Maia traçou um paralelo entre a "Análise Econômica e o Futuro do Direito". O conselheiro, que

é Ph.D. e mestre em Finanças pela The Wharton School - University of Pennsylvania e mestre em Economia na Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV, abordou, entre outros pontos, as origens da Economia, sua contribuição para a formação da sociedade e os papéis dos agentes econômicos na formação do Estado.

"Minha visão é que o Direito é uma das facetas da intervenção estatal na Economia. Ele delimita o ambiente econômico e apresenta as regras do jogo. São textos quase perfeitos que desenham a atuação dos Tribunais em relação às Licitações e Contratos, por exemplo. O Direito deve ser constantemente desenvolvido para trazer a economia à maior eficiência. Falamos aqui de uma nova dimensão do estudo do Direito, que busca, por meio uma análise positiva e normativa, maximizar o efeito das normas jurídicas e transformá-las em acordo com as necessidades da sociedade", apresentou.

No painel "Teoria Geral da Análise Econômica do Direito", o procurador do Estado do Rio de Janeiro Thiago Cardoso Araújo, que coordena o Núcleo de Atuação da PGE-RJ no TCE-RJ, proferiu palestra com o tema "Análise Econômica do Direito (AED) no Brasil: negativas, algumas dúvidas e ainda menos certezas". O painel foi encerrado por Patrícia Regina Pinheiro Sampaio, advogada e professora da Escola de Direito da FGV no Rio de Janeiro, que teceu considerações importantes sobre o tema. Também ministraram palestra o procurador da República André Bueno da Silveira e o subprocurador-geral do MP/TCE-PB, Bradson Camelo.

O último painel abordou o tema "Reequilíbrio Econômico-Financeiro dos Contratos Administrativos". A atividade foi iniciada pelo professor da FGV-Rio e da UFRJ, além de Ph.D. em Economia pela Universidade da Califórnia, Armando Castellar. Ao seu lado estiveram o procurador do Estado do Paraná e professor de Direito e Economia e Direito Empresarial na Universidade Federal do Paraná, Vinícius Klein, que tratou do tema do painel sob a ótica da AED. A advogada, mestre pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), membro efetivo do Instituto dos Advogados Brasileiros e do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro, Thaís Marçal, concluiu o painel. O seminário está disponível no canal da ECG no YouTube.



DIÁLOGO E SINERGIA COM MUNICÍPIOS

'TCE Presente' percorreu três regiões fluminenses no segundo semestre e reuniu cerca de 650 participantes

Em continuidade ao programa "TCE Presente", iniciado em março, o TCE-RJ esteve em mais três regiões fluminenses no segundo semestre de 2023. O projeto tem o intuito de oferecer orientações para uma gestão efetiva e apresentar as principais atividades do Tribunal, a fim de estimular o aprimoramento da gestão pública e a ampliação da transparência e do controle social.

As três últimas edições aconteceram em Campos, Volta Redonda e Duque de Caxias, abrangendo, assim, todos os Municípios integrantes dos polos da Região Norte/Noroeste, da Região Sul Fluminense e da Região Metropolitana, respectivamente. O programa "TCE Presente" completou as visitas aos cinco polos regionais do Estado e contou, ao todo, com a participação de cerca de 650 pessoas, incluindo prefeitos e presidentes de Câmaras de Vereadores, além de gestores e servidores públicos dos mais diversos Municípios.

Em todos os eventos estiveram presentes o conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, o secretário-geral de Controle Externo do TCE-RJ, Oséias Santana, e a diretora-geral da Escola de Contas e Gestão (ECG), Adriana Ramos Costa.

Com a palestra "O TCE-RJ e o Diálogo Interinstitucional com os Municípios", o conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento tratou da estrutura do Tribunal, do Novo Regimento Interno, das Diretrizes da Gestão para o Biênio 2023-2024, da reformulação das ações de controle externo e das ações de consensualidade: "O TCE-RJ não é uma instituição meramente punitiva. Desde 2021, o Tribunal iniciou uma postura de diálogo com os jurisdicionados. As instituições, em conjunto, atuando com sinergia, conseguem melhores resultados. A consensualidade passa por se aproximar, ouvir e orientar", afirmou o conselheiro-presidente.



Público lotou o plenário da Câmara Municipal de Campos ; o conselheiro-presidente, Rodrigo Nascimento, com representantes do Município de Volta Redonda; e o secretário-geral de Controle Externo, Oséias Santana, em Duque de Caxias





O secretário-geral de Controle Externo, Oséias Santana, explicou a reestruturação, promovida pela atual gestão, pela qual o setor passou. A fiscalização passou a ser exercida por políticas públicas e se desmembrou em áreas como Saúde, Educação, Mobilidade, Previdência, entre outros, o que permite uma abordagem mais transversal nos processos de auditoria.

Já a diretora-geral da ECG, Adriana Ramos Costa, apresentou as principais atividades oferecidas pela Escola, como cursos presenciais e on-line gratuitos, atuais e de qualidade, além de oportunidades no Programa de Pós-Graduação.

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO REÚNE SERVIDORES PARA ALINHAMENTO ENTRE COORDENADORIAS E PUBLICA SUAS MELHORES PRÁTICAS

Foram elencadas 22 ações em andamento no setor e alinhadas as estratégias para 2024

A Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) reuniu seus servidores na Sala Cecília Meireles, em novembro, para alinhamento entre suas coordenadorias. O "Encontro Anual da SGE" de 2023 teve objetivo de discutir as principais ações e projetos em andamento, bem como difundir boas práticas e estratégias para 2024.

O conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, compareceu ao encontro e elogiou o seu ineditismo e formato: "É uma grande satisfação ver a SGE se reunindo, ver os servidores se encontrando para trocar ideias e debater questões técnicas. Dessa forma, todos nós evoluímos como instituição. A SGE exerce a atividade finalística do TCE-RJ e podemos perceber uma significativa evolução do Tribunal em busca do controle externo mais efetivo".



O conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento elogiou o ineditismo e o formato do Encontro Anual da SGE de 2023

Foram abordados temas essenciais para o aprimoramento contínuo dos processos de controle externo, destacando a importância da colaboração entre as equipes. Cada área funcional fez uma apresentação sobre os principais resultados, bem



Os servidores da Secretaria-Geral de Controle Externo lotaram a Sala Cecília Meireles: Encontro resultou em publicação com ações da área

como os principais desafios enfrentados pelos servidores no desempenho de suas funções. Além disso, a reunião proporcionou um espaço para a troca de ideias e experiências, fortalecendo o espírito de equipe e incentivando a inovação nos processos de fiscalização.

"Este evento é importante para que todos tenhamos ciência do que os outros setores estão desenvolvendo. Assim, podemos conhecer mais sobre as boas práticas e todo o trabalho inovador que tem sido desenvolvido em diversas áreas", ressaltou o secretário-geral de Controle Externo, Oséias Santana.

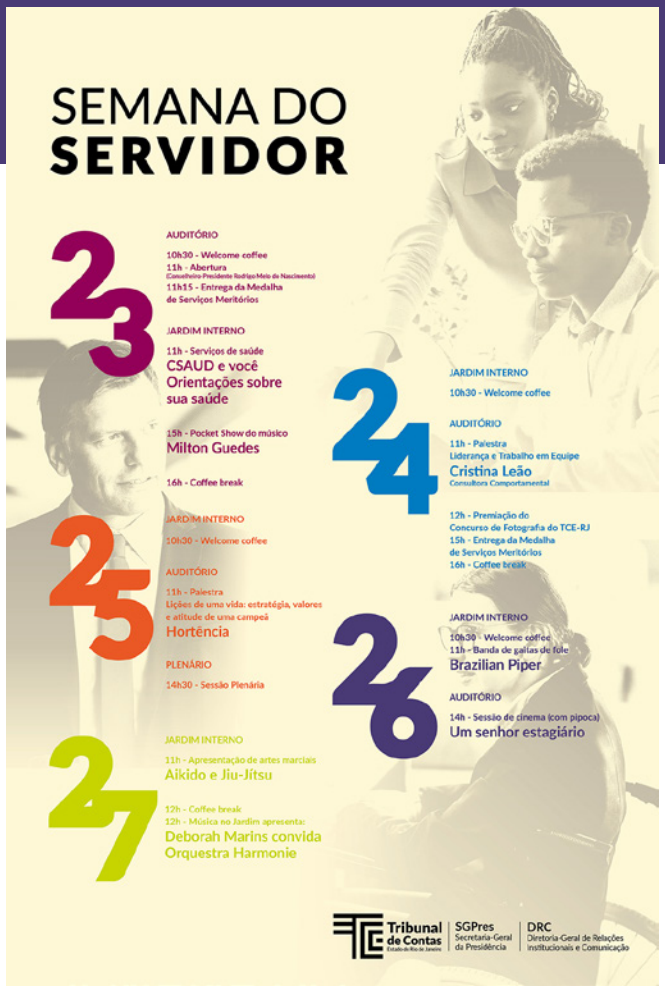
O secretário-geral também destacou a relevância da publicação com o resumo das apresentações. "É importante consolidar em uma só publicação tudo aquilo que foi amplamente discutido e entregue aos servidores da SGE ao longo de dois dias de apresentações. Trata-se de um apanhado que reúne o que de melhor foi implementado ao longo dos últimos anos. A ideia é repetir o evento em 2024 e tornar o encontro uma presença constante no calendário do Controle Externo".

Os servidores também elogiaram a iniciativa. Anderson Ferreira de Almeida Silva, da Coordenadoria Setorial de Auditoria em Políticas de Tecnologia da Informação (CAS-TI), acredita que "esse tipo de evento é importante para alinhar os servidores da Casa às atividades que as coordenadorias estão realizando, promover o nivelamento das nossas boas práticas com a de outros Tribunais e aumentar a sinergia no âmbito do TCE-RJ".

Para a servidora Luana Vicente, da Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saneamento e Meio Ambiente (CAD-Saneamento), esse tipo de reunião é uma importante ferramenta para a troca de experiências. "Outro dia um colega estava comentando sobre uma determinada ação e como isso poderia impactar o nosso setor. Então, por que não fazer um evento institucional que pudesse propiciar esse tipo de troca entre os colegas? Por isso, achei interessantíssima a ideia da SGE", concluiu.

VALORIZAÇÃO DOS INTEGRANTES DO TRIBUNAL DE CONTAS NORTEOU ATIVIDADES COMEMORATIVAS DA SEMANA DO SERVIDOR

Série de eventos teve objetivo de enaltecer atuação dos servidores, uma das marcas da atual gestão do TCE-RJ



Uma semana repleta de atividades pensadas especialmente para que os servidores se sentissem valorizados e reconhecidos. Essa foi a "Semana do Servidor", organizada pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUBPES) e pela Diretoria-Geral de Relações Institucionais e Comunicação (DRC), por meio de seu Núcleo de Projetos Culturais (NPC), e em parceria com diversos setores.

Foram tantas as iniciativas para homenagear e celebrar seus servidores, que o Dia do Servidor Público, comemorado em 28 de outubro, foi lembrado no TCE-RJ durante toda a semana. A programação contou com palestras, atrações culturais e esportivas e oferta de serviços de saúde.

Entre os eventos realizados, destacou-se a entrega da Medalha Serviços Meritórios. Instituída em 2021, a honraria foi concebida para prestigiar os servidores da Corte de Contas que completaram 10, 20, 30 e 40 anos de bons serviços prestados ao TCE-RJ, com medalhas de bronze, prata, ouro e platina, respectivamente.



Em sentido horário: serviços oferecidos pela Coordenadoria de Saúde; entrega da Medalha Serviços Meritórios do Tribunal; palestras da consultora comportamental Cristina Leão e da campeã mundial de basquete Hortência Marcari; premiação do Concurso de Fotografia do TCE-RJ; shows da banda de gaitas de fole Brazilian Piper e de Deborah Marins com a Orquestra Harmonie; e apresentação de artes marciais, com servidores do Tribunal

"É essencial que o Tribunal reconheça a importância de nossos servidores e, mais do que isso, recompense-os pelos serviços prestados. A valorização dos colaboradores é uma das nossas diretrizes mais solidificadas, e a Semana do Servidor é uma maneira de agradecer-lhes por todo o empenho e dedicação", afirmou o conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento.

A programação especial da semana incluiu palestras da consultora comportamental Cristina Leão, sobre liderança e trabalho em equipe, e da campeã mundial de basquete Hortência Marcari, que compartilhou lições inspiradoras de sua vida com o tema "Estratégias, valores e atitudes de uma campeã". Os holofotes também se voltaram para os vencedores do 14° Concurso de Fotografia do TCE-RJ. Com o tema "Meu Caminho para o TCE", o certame incentivou os concorrentes a retratar uma parte importante da sua rotina, o trajeto até o trabalho. As fotos de 14 participantes vão ilustrar o calendário de 2024 do Tribunal.

Já as atividades culturais proporcionaram aos servidores um pocket show do músico Milton Guedes, uma apresentação da Banda de gaitas de fole Brazilian Piper, uma edição do projeto do Música no Jardim, com a artista Deborah Marins convidando a Orquestra Harmonie, e até uma sessão de cinema com pipoca.

No último dia da semana comemorativa, o jardim interno do Tribunal recebeu um tatame para abrigar apresentação das artes marciais aikido e jiu-jítsu. O servidor Mateus Aldin Martins, da Subsecretaria de Controle de Contas e Gestão Fiscal (SUB-Contas) e faixa preta 4° grau de aikido, dá aulas gratuitas e propôs a exibição. "A prática contribui para se ter mais concentração e disposição para o trabalho e para a vida como um todo", afirmou.

A valorização do servidor, uma das marcas da atual gestão da Corte de Contas, foi percebida por quem esteve presente nas atividades. A servidora Dailene de Kassia de Nascimento Oliveira, da Assessoria de Segurança da Informação e Proteção de Dados, elogiou a iniciativa: "Essa programação mostra que o Tribunal se preocupa não apenas com o desempenho, mas vai além, dá atenção ao bem-estar dos seus servidores".

TCE-RJ participa de evento em comemoração aos 100 anos da Controladoria-Geral da República da Colômbia



O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), representado pelo seu conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento, participou do evento em comemoração aos 100 anos da Controladoria-Geral da República da Colômbia (CGR), celebrado no dia 19 de julho. O evento, intitulado "Semana Central de Comemoração: fóruns centenários da CGR", ocorreu em Bogotá, capital colombiana.

A convite da Auditoria Geral da República (AGR), o conselheiro Rodrigo palestrou a cerca de 150 servidores da AGR sobre a atuação e os pressupostos da gestão do TCE-RJ, ressaltando o caráter dialógico e orientador do Tribunal de Contas junto aos jurisdicionados e buscando uma atuação mais consensual. Nesse sentido, também discorreu sobre o novo Regimento Interno da Corte de Contas e as Diretrizes da Gestão para o Biênio 2023-2024.

Já no contexto do fórum "Grandes desafios da comunidade internacional na luta global contra a corrupção", o conselheiro-presidente do TCE-RJ ministrou palestra sobre a atuação da Corte de Contas fluminense ao longo do período da pandemia de Covid-19, durante o qual foram identificadas diversas irregularidades nos processos de contratação emergencial.
A participação do conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento na semana comemorativa do centenário da Controladoria-Geral da República colombiana reforçou o compromisso do TCE-RJ em promover intercâmbio de conhecimento e boas práticas entre instituições que tenham missão institucional similar, visando ao aprimoramento constante do controle externo e à promoção da eficiência e da transparência.

"Durante todo o período da gestão, dei transparência às decisões e ações empreendidas, bem como aos resultados alcançados, mediante publicação dos feitos no portal desta Corte de Contas, sem embargo às inserções feitas também nos Relatórios de Atividades, produzidos trimestralmente e disponibilizados no Portal de Transparência do TCE-RJ", afirmou o conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento.

Tribunal lança Cartilha e Guia de Implementação da LGPD



O TCE-RJ realizou, por meio da sua Escola de Contas e Gestão (ECG), em novembro, seminário sobre a importância da fiscalização das políticas públicas de Governo Digital e de TI pelas Cortes de Contas. O conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento ressaltou a transformação digital pela qual o Estado passa e a modernização da administração pública nos diversos níveis de governo, abordando a mudança de paradigma que o surgimento de tecnologias disruptivas e inovações têm causado.

Durante o encontro, foram lançados a Cartilha e o Guia de Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que trazem orientações aos jurisdicionados e dialogam com a sociedade. A iniciativa busca fortalecer o controle externo em prol do aperfeiçoamento da gestão pública por meio da função pedagógica do Tribunal, conforme a Diretriz de Gestão para o Biênio 2023-2024.

O evento contou com palestras de especialistas do Tribunal de Contas da União (TCU) e do próprio TCE-RJ, em que foram abordados os principais assuntos acerca do tema. Destacaram-se as explicações sobre a diferença entre governos eletrônico e digital, entre as auditorias tradicionais e as feitas pelo método ágil e sobre a privacidade dos dados. Os presentes também puderam fazer perguntas e tirar dúvidas sobre o assunto com os palestrantes.





Exposição ‘Encontro de Gerações’ reativa Espaço Cultural do Tribunal de Contas

O público que frequenta o Centro do Rio ganhou um novo espaço cultural com foco em arte contemporânea. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) retomou, em agosto, as atividades no Espaço Cultural Humberto Braga, na Praça da República, nº 54.

A primeira exposição realizada foi “Encontro de Gerações”, que teve curadoria de Elisangela Valadares, chefe do Núcleo de Projetos Culturais do Tribunal, e permaneceu no local até 31 de dezembro, com entrada gratuita. Foram exibidas obras das artistas Anna Bella Geiger, Liana Nigri, Mariana Guimarães e Diana Gondim.

O percurso profissional dessas quatro artistas marcadas pela maternidade, pela representatividade da mulher no mercado de arte e por seus posicionamentos profissionais sintetizaram a exposição. O conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento e o então procurador-geral do Estado, Bruno Dubeux, prestigiaram a abertura da exposição.

SIGFIS 2024: Encontro Técnico apresentou novas funcionalidades do módulo contábil



O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) realizou, em outubro, um Encontro Técnico com o objetivo de apresentar aos gestores dos municípios jurisdicionados a nova versão do Sistema Integrado de Gestão Fiscal Municipal (SIGFIS), que informatiza as etapas do controle das contas públicas, subsidia o planejamento e a programação das inspeções e permite a realização de pesquisas sobre os atos de gestão de cada responsável.

A partir de janeiro de 2024, o SIGFIS passará a funcionar com foco no aprimoramento do módulo contábil. No evento, foram compartilhadas informações sobre as novas funcionalidades do sistema, destacando como elas beneficiarão os jurisdicionados e facilitarão o cumprimento de suas prestações contábeis.

Durante o evento, o conselheiro Márcio Pacheco, vice-presidente do TCE-RJ e presidente do Conselho Superior da Escola de Contas e Gestão, reforçou que o seminário foi uma oportunidade para colaboração e aprendizado mútuo. O seminário segue disponível no canal da Escola de Contas e Gestão (ECG/TCE-RJ) no YouTube.



Música e descontração marcam abertura do ciclo 'Gestão de Pessoas: Programa de Trabalho em Equipe e Liderança'

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) realizou, em agosto, o primeiro evento do ciclo "Gestão de Pessoas: Programa de Trabalho em Equipe e Liderança". Em um auditório lotado de servidores, música, dança, descontração e emoção marcaram as palestras "Transformando indivíduos em protagonistas das organizações", conduzida pela psicóloga organizacional Denize Dutra, e "Relacionamento Interpessoal – A chave para o sucesso e a felicidade", proferida pela consultora e musicoterapeuta Celina Joppert.

Na abertura, o conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, destacou as ações promovidas pelo Tribunal no sentido de valorizar ainda mais os servidores, uma das prioridades da sua gestão: "Nada menos do que três Diretrizes da Gestão para o Biênio 2023-2024 dizem respeito à gestão de pessoas. Elas abordam a promoção da capacitação em liderança, o aperfeiçoamento da gestão de desempenho por resultados e o desenvolvimento de mecanismos de alocação de servidores, buscando a adequação de perfis profissionais às atividades a serem realizadas".

A importância de uma boa prestação de serviço foi um dos assuntos destacados por Denize Dutra, em sua palestra. A especialista falou sobre a importância de agregar valor em benefício de outras pessoas e superar expectativas. Já Celina Joppert falou sobre a importância das relações interpessoais e usou a música como técnica. Um dos pontos altos da apresentação foi quando todo o auditório foi convidado a ajustar o tom para cantar a música "Como uma onda", de Lulu Santos.

Seminário no TCE-RJ orienta gestores sobre a fiscalização dos RPPS

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) realizou, em agosto, o seu IV Seminário de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) para mais de 250 espectadores, que lotaram o auditório. Na abertura, o conselheiro-presidente Rodrigo Melo do Nascimento destacou a importância de tais regimes primarem pelo equilíbrio previdenciário e avaliou o impacto da boa gestão dos RPPS na vida do servidor público.

"Se de um lado o equilíbrio salvaguarda o RPPS a curto prazo, de outro o equilíbrio atuarial o resguarda a longo prazo, devendo o fluxo de despesas e receitas ser avaliado a valor presente, mediante cálculos atuariais. Isso justifica a importância de tratar essa matéria como política pública de Estado", ressaltou o conselheiro.

O evento reuniu atuários, auditores e especialistas de Tribunais de Contas e instituições previdenciárias que fizeram palestras e apresentações sobre o tema, além de tirar dúvidas da plateia. Dentre os assuntos abordados, destacaram-se as explanações sobre a importância dos dados previdenciários como ferramenta de apoio à fiscalização do TCE-RJ, com menção à Deliberação TCE-RJ nº 339/2023; a visão do Controle Externo do TCE-RJ sobre a capitalização dos RPPS, abordando a Nota Técnica nº 07/2023; e a análise do Fundo Garantidor de Benefícios, métodos de financiamento atuarial, gestão do RPPS e contabilização no ente. Também foram realizadas atividades voltadas exclusivamente a servidores de Tribunais de Contas dedicados aos RPPS pela Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ.

Soluções consensuais de conflitos são debatidas em seminário no TCE-RJ

O seminário "Justiça Multiportas e Escolas de Governo", realizado em julho pelo TCE-RJ, por meio da sua Escola de Contas e Gestão (ECG), reuniu autoridades para debater soluções consensuais de conflitos e a ampliação da eficácia e do acesso à Justiça. O encontro permitiu a troca de experiências entre o TCE-RJ, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ).

Em discurso exibido em um vídeo, o conselheiro-presidente do TCE-RJ, Rodrigo Melo do Nascimento, destacou que a consensualidade é uma das diretrizes de sua gestão para o saneamento de irregularidades e citou a instituição do Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) no Tribunal, em 2021. Já o vice-presidente do TCE-RJ e presidente do Conselho Superior da ECG, conselheiro Márcio Pacheco, chamou a atenção para a responsabilidade das escolas de Direito em difundir e incentivar as ferramentas de consensualidade.

O presidente do TJRJ, desembargador Ricardo Rodrigues Cardozo, reforçou a importância das soluções consensuais para o exercício da cidadania, além de anunciar a implantação, pelo TJRJ, da Escola de Mediação, a primeira desse tipo no Brasil. Já o ministro do STJ e diretor da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, Mauro Campbell, abordou a consensualidade no âmbito da administração pública.

Ministraram a palestra "Mediação na Administração Pública" e responderam às perguntas do público o procurador do Estado do Rio de Janeiro Marco Antônio Rodrigues, que representou o procurador-geral, Bruno Dubeux, e o presidente do Conselho de Administração da Escola de Mediação do TJRJ, desembargador Cesar Felipe Cury.

Tribunal de Contas dá posse a 31 novos servidores



O TCE-RJ empossou, em outubro, 31 novos servidores, provenientes da segunda turma dos aprovados no VI Concurso Público para a carreira de Auditor de Controle Externo (especialidade Tecnologia da Informação) e da terceira turma dos aprovados no VII Concurso Público para a carreira de Técnico de Controle Externo.

A solenidade de posse, no auditório do Tribunal, teve a mesa de honra composta pelo conselheiro-presidente, Rodrigo Melo do Nascimento, pelo vice-presidente, conselheiro Márcio Pacheco, pelo procurador-geral do Tribunal, Sérgio Cavalieri Filho, pelo secretário-geral de Administração, Marcelo Ceranto, e pelos representantes dos secretários-gerais da Presidência e de Controle Externo, Joanna Sant'Anna e Leonardo Mandarino, respectivamente. Após a assinatura dos termos de posse, os servidores iniciaram as atividades do Programa de Formação de Novos Servidores 2023.

"É importante lembrar que o trabalho que fazemos aqui tem impacto direto na vida dos cidadãos. Quando fiscalizamos o uso correto do dinheiro público, estamos garantindo que os recursos sejam aplicados em benefício da sociedade. É um trabalho que exige comprometimento, dedicação e responsabilidade, e que é determinante na construção de uma sociedade mais justa e equilibrada", afirmou o conselheiro-presidente, que também apresentou aos novos auditores e técnicos os pressupostos básicos das Diretrizes da Gestão para o Biênio 2023-2024.

ARTIGOS

1



FUNDO SOBERANO: considerações acerca de fundos subnacionais, sua natureza jurídica, o dever de prestar contas e a submissão ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas

2



ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO: criação e controle exercido pelos Tribunais de Contas

3



TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO CONTROLE EXTERNO: capacitação e cultura organizacional

O COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS COMO MÉTODO ADEQUADO DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: reflexos da consensualidade na Lei Federal nº 14.133/2021



4

TRANSPARÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL



5

CIDADES INTELIGENTES E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: as contribuições de São Paulo/SP, Vitória/ESe Jaguariúna/SP



6



FUNDO SOBERANO: considerações acerca de fundos subnacionais, sua natureza jurídica, o dever de prestar contas e a submissão ao controle externo exercido pelos Tribunais de Contas

Marcelo Verdini Maia
Ph.D. em Finanças pela The Wharton School – University of Pennsylvania
Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Sabrina Reinbold Rezende
Mestranda em Administração e Ciências Contábeis pela Fucape Business School
Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: este artigo aborda o regramento que deve ser aplicado a fundos "soberanos" subnacionais brasileiros, considerando a ausência de legislação geral sobre o tema e as peculiaridades da recepção desse instrumento financeiro no contexto normativo brasileiro. Embora esses fundos sejam tradicionalmente concebidos com o objetivo de promover políticas públicas de interesse nacional, sua utilidade se estende aos entes que, apesar de não serem soberanos, possuem autonomia administrativa. O principal objetivo é estabelecer a natureza jurídica desses fundos, classificando-os como fundos especiais, o que, por sua vez, os submete ao regime jurídico de direito público. Isso resulta na obrigatoriedade de prestação de contas. Os gestores dos fundos soberanos, independentemente de serem o Chefe do Poder Executivo ou outros responsáveis, devem prestar contas aos Tribunais de Contas, seguindo procedimentos específicos de acordo com sua posição. Essas medidas garantem a transparência e a responsabilidade na gestão de recursos públicos e promovem o controle social, o que contribui para o adequado funcionamento dos fundos soberanos subnacionais no Brasil.

Palavra-chave: Fundo soberano; criação por entes subnacionais; natureza jurídica; dever de prestar contas.

Abstract: *This paper discusses the regulation that should be applied to Brazilian subnational "sovereign" funds, considering the absence of general legislation on the subject and the peculiarities of the reception of this financial instrument in the Brazilian normative context. Although these funds are traditionally conceived with the aim of promoting public policies of national interest, their usefulness extends to entities that, although not sovereign, have administrative autonomy. The main objective is to establish the legal nature of these funds, classifying them as special funds, which, in turn, subjects them to the public law regime. This results in the obligation to account. The managers of sovereign funds, must account to the Courts off Accounts, following specific procedures according to their position. These measures guarantee transparency and responsibility in the management of public resources and promote social control, which contributes to the proper functioning of subnational sovereign funds in Brazil.*

Keywords: *Sovereign fund; creation by subnational entities; legal nature; duty to render accounts.*

1. INTRODUÇÃO

Os fundos soberanos, também conhecidos como *Sovereign Wealth Funds* (SWF), representam instrumentos financeiros criados por diversos países em contextos caracterizados por baixa necessidade de liquidez imediata e grandes reservas cambiais. Essencialmente, eles servem como uma forma de poupança que aproveita os excedentes de reservas e outros ativos financeiros com a expectativa de obter retornos mais substanciais em comparação com os títulos emitidos pelo próprio governo.

A discussão em torno dos fundos soberanos tem raízes profundas na arena internacional, com foco em questões econômicas e regulatórias relacionadas a esses veículos financeiros de propósito específico. Esses fundos, geralmente criados por nações soberanas, recebem sua nomenclatura devido à sua função fundamental de atender a uma variedade de objetivos estratégicos tanto em âmbito nacional quanto internacional.

Um cenário peculiar se desenha no Brasil, onde fundos com objetivos semelhantes foram estabelecidos por entidades subnacionais detentoras de autonomia administrativa, apesar de não possuírem soberania. A ausência de regulamentação geral para esses fundos suscita debates em relação à disciplina aplicável a esses instrumentos financeiros.

Este artigo tem como propósito central abordar a natureza jurídica dos fundos criados por estados e municípios brasileiros, bem como examinar como eles estão sujeitos à prestação de contas e à fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas. O estudo é inspirado em uma consulta que foi objeto do Processo TCE-RJ nº 219.586-5/22, julgada em 13 de setembro de 2023, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, sob relatoria do Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia (RIO DE JANEIRO, 2023).

2. NATUREZA JURÍDICA DOS FUNDOS SOBERANOS

Os fundos soberanos, de acordo com a taxonomia do Fundo Monetário Internacional, são classificados em cinco espécies, considerando-se seus objetivos e propósitos: fundos de estabilização; fundos de poupança; fundos de investimentos; fundos de desenvolvimento; e, por fim, fundos de reservas para contingências (IMF, 2009; BAHOO *et al.*, 2020).

Os fundos de estabilização são criados por países ricos em recursos naturais para proteger o orçamento e a economia dos preços voláteis das *commodities* [geralmente petróleo] (JOHNSON, 2007). Eles



acumulam ativos durante os anos de amplas receitas fiscais a fim de se prepararem para anos de maior escassez (ALHASHEL, 2015).

Segundo Bahoo et al. (2020), os fundos de poupança possuem por escopo o compartilhamento da riqueza entre as gerações. Para países ricos em recursos naturais, esses fundos transferem ativos não renováveis para uma carteira diversificada de ativos financeiros internacionais de modo a atender às gerações futuras ou a outros objetivos de longo prazo (BAHOO *et al.*, 2020).

Os fundos de desenvolvimento, por outro lado, prestam-se à alocação de recursos para o financiamento de projetos socioeconômicos prioritários, como aqueles afetos à infraestrutura.

Os fundos de reservas para contingências, por fim, derivam de pensões e/ou responsabilidades contingentes no balanço de governo.

Diante desses conceitos e finalidades, Azevedo (2008) trouxe a seguinte reflexão acerca dos diversos arranjos de gestão de fundos soberanos no plano internacional:

> A institucionalidade dos fundos soberanos varia enormemente de país para país. O modo mais comum é que as autoridades monetárias administrem o fundo, uma vez que elas também são responsáveis pelas reservas internacionais. No entanto, em muitos casos, é o Ministério das Finanças que administra o fundo, junto com a política fiscal e monetária. Há a forma "mista" adotada em alguns países, em que o fundo responde ao ministério, mas a operação das políticas de investimento é feita pelo Banco Central. Há outros casos, nos quais a gestão dos fundos fica a cargo de bancos públicos e de propriedade estatal. Existem situações mais curiosas, como na Arábia Saudita, em que alguns fundos soberanos são administrados pela família real do país, ou como em Dubai, em que o fundo é administrado pelo príncipe. Em Dubai também existe um fundo cuja gestão é de responsabilidade de investidores privados. Nos países democráticos, os fundos normalmente prestam contas ao Parlamento, pois lidam com recursos públicos. No caso da Austrália, do Canadá e dos EUA, são os governos estaduais que administram os fundos, diretamente ou via agências reguladoras com burocracia independente. A França administra o seu fundo via uma agência nacional independente. (AZEVEDO, 2008, p. 114).

Outro trabalho se debruçou sobre as diversas possibilidades de estruturas jurídicas na constituição de fundos soberanos. Para Xavier Junior (2014), a depender do contexto legislativo de cada país, eles podem assumir personalidade jurídica ou ser despersonalizados:

Nesse sentido, cumpre lembrar que os fundos soberanos de investimento podem apresentar diversas estruturas institucionais. A primeira distinção estrutural é realizada entre os fundos personificados – como aqueles da China, dos Emirados Árabes Unidos, da Austrália e de Cingapura – e os despersonificados – a exemplo do Chile, da Noruega, da Rússia e do Brasil. Entre os fundos despersonificados, a função de gerenciamento dos ativos pode ser delegada a um órgão administrativo do governo central – um ministério, uma comissão parlamentar ou uma agência reguladora específica – ou a um banco central (GAUKRODGER, 2010, p. 14-15).

Cabe, em virtude disso, comentar as distinções entre fundos soberanos de investimento e as entidades que lhe são mais próximas: as empresas estatais e os bancos centrais. O principal parâmetro para distinguir os fundos soberanos das empresas estatais é a estrutura organizacional. Os fundos soberanos apresentam-se como conjunto de ativos titularizados pelo governo com o objetivo de promover políticas de interesse nacional, ao passo que as empresas estatais são pessoas jurídicas separadas direcionadas à execução de atividade comercial. A distinção, entretanto, é ineficaz. A China *Investment Corporation* – fundo soberano de investimento da China – apresenta, por exemplo, personalidade jurídica distinta nos termos da lei chinesa, mas tal caracterização não permite enxergá-la como uma empresa estatal. Outro parâmetro utilizado para distinguir os fundos soberanos das empresas estatais é a fonte dos recursos empregados nas operações. Com esse critério, tanto os fundos como as empresas poderiam realizar atividades semelhantes, mantendo as fontes dos recursos em separado. A distinção se mostra igualmente inadequada, porquanto a fonte principal de recursos de ambas as entidades é o Estado controlador (BACKER, 2010, p. 64-66).

Essas tentativas demonstram que as distinções formais podem disfarçar convergências funcionais. Ainda que a distinção possa parecer superficialmente óbvia, as empresas estatais atuam, muitas vezes, como um prolongamento dos fundos soberanos, integrando uma cadeia de entidades responsáveis simultaneamente pelas políticas econômicas do Estado e por suas transações comerciais. A diferença sutil parece estar mais intimamente relacionada à função dessas entidades: os fundos soberanos são criados para desempenhar precipuamente a atividade de investimento do Estado soberano, ao passo que as empresas estatais atuam em outras áreas. Entretanto, as empresas estatais podem realizar investimentos, aproximando-

> se, ainda que indiretamente, de um fundo soberano. De outra parte, os fundos soberanos de investimento podem adquirir o controle e a gestão de empresas estrangeiras, realizando funções de uma empresa estatal controladora (BACKER, 2010, p. 64-66). (XAVIER JUNIOR, 2014, p. 109-110).

A experiência do Brasil com o tema teve início com o Fundo Soberano do Brasil (FSB), criado pela Lei 11.887/08 (BRASIL, 2008) e extinto pela Lei 13.874/19 (BRASIL, 2019). Esse era um fundo especial de natureza contábil e financeira, despersonalizado, vinculado ao Ministério da Fazenda, que tinha como objetivos mitigar os efeitos dos ciclos econômicos, formar poupança pública, promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior e fomentar projetos de interesse estratégico do país localizados no exterior (AZEVEDO, 2008).

No ordenamento pátrio brasileiro, contudo, nunca houve regulamentação geral que abrangesse fundos com mesmo propósito criados por Estados ou Municípios, que não contam com soberania, mas possuem autonomia administrativa. Tal lacuna, entretanto, não constitui óbices a seu emprego, dada a manifesta utilidade na constituição de reservas.

Por força do princípio constitucional da legalidade, os entes subnacionais podem criar, por meio de lei, fundo "soberano", com especificação do seu objetivo, bem como das fontes de recursos e destinação dos recursos vinculados (XAVIER JUNIOR, 2014). O controle da gestão dos recursos deve ser integralmente público, haja vista se tratar de um veículo de interesse estratégico para consecução de objetivos de política pública, o que acentua o regime jurídico de direito público ao qual deve ser submetido (BERNSTEIN *et al.*, 2013; XAVIER JUNIOR, 2014; ALHASHEL, 2015; BAHOO *et al.*, 2020).

Compete, todavia, investigar a natureza jurídica desses fundos, assim definida por Diniz (2022, p. 365) como a semelhança que o instituto tem, em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser classificado. A partir do enquadramento dos fundos em determinada estrutura jurídica, poderão ser examinados diversos efeitos relativos à administração e à prestação de contas dos recursos públicos.

Em que pese inexistir tipificação própria na legislação, os fundos soberanos podem ser qualificados como fundos especiais, tratados nos artigos 71 a 74 da Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964). Segundo Bassi (2019), aos fundos especiais são atribuídas corriqueiramente as características de possuir receitas especificadas, vinculação à realização de determinado objetivo, conter normas peculiares de aplicação e plano de aplicação, contabilidade e prestação de contas.

Os fundos soberanos reúnem tais predicados, já que não são dotados de personalidade jurídica própria e são constituídos por receitas específicas, vinculadas por lei para a realização de determinados objetivos ou serviços (BASSI, 2019).

Tal definição restou assentada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ao se pronunciar acerca de consulta formulada pela Prefeitura de Niterói, que buscou dirimir questionamentos acerca do denominado Fundo de Equalização da Receita (BRASIL, 2023).

Ao se analisar o caso concreto que ensejou o pronunciamento da Corte de Contas fluminense, observa-se que o propósito de Niterói ao constituir o fundo foi garantir a equalização intertemporal da receita proveniente de participação especial como salvaguarda da cobertura de despesas em caso de redução da receita de royalties ou participação especial.

Considerando os influxos globais nos valores afetos a petróleo e o fato de se tratar de um recurso natural não renovável, a formação de fundos especiais subnacionais representa uma tendência para assegurar uma gestão responsável e sustentável das finanças públicas (ALHASHEL, 2015; BAHOO *et al.*, 2020).

Trata-se, portanto, de uma espécie de fundo especial destinado a uma finalidade específica de formação de reserva (poupança) para utilização futura, valendo-se de recursos originados da exploração dos recursos naturais (BERNSTEIN *et al.*, 2013). Os valores devem ser investidos a longo prazo para, em vista disso, se obterem melhores rentabilidades (XAVIER JUNIOR, 2014).

Nesse contexto, há de se concluir pela validade de constituição de fundos especiais por entes subnacionais com propósitos semelhantes ao fundo soberano, ainda que Estados e Municípios não contem com soberania. A autonomia administrativa é suficiente para que possam adotar essa estratégia de resguardo e alocação de recursos vocacionados a finalidades específicas de manifesto interesse público.

3. DEVER DE PRESTAR CONTAS E SUBMISSÃO DOS FUNDOS SOBERANOS AO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A prestação de contas, genericamente considerada, exsurge da natural responsabilidade daquele que administra coisa de outrem. Esse dever é ainda mais manifesto quando se está diante da administração de recursos públicos, que envolve vultosas quantias de indetermináveis pessoas. A prestação de contas é o meio pelo qual o povo, como verdadeiro titular da coi-



sa pública, pode acompanhar e exercer seu controle social sobre a gestão pública (CABRAL, 2015).

O dever de prestar contas decorre da obrigação contida no artigo 70 da Constituição Federal, que estabelece que "prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o ente responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária" (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o responsável formalmente designado que, em sentido amplo, administre recursos públicos, seja ordenando despesas seja gerindo receitas, estará sujeito à prestação de contas.

Considerando que os fundos soberanos não são dotados de personalidade jurídica própria e distinta do ente instituidor, o gestor dos recursos do fundo, independentemente da natureza jurídica da unidade gestora, deverá prestar contas ao Tribunal de Contas.

No tocante à forma em que as contas devem ser apresentadas, ela vai depender da figura do gestor. Isso porque se o gestor do fundo soberano for diretamente o Chefe do Poder Executivo, a prestação de contas do fundo pode se dar no âmbito da prestação de contas de governo, que é anualmente apresentada ao Tribunal de Contas para emissão de parecer prévio, na forma do art. 84, XXIV, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

É nessa prestação de contas anual de governo que é submetido e examinado o desempenho geral das contas públicas no exercício financeiro. Tal análise se dá de forma macroscópica, com fulcro no exame da conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias.

De outro modo, caso o gestor do fundo soberano seja pessoa diversa do Chefe do Poder Executivo, a prestação de contas do fundo deve se dar sob o manto da prestação de contas anual de gestão, tratada no art. 71, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Nela são avaliados os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, incluídos os relativos aos fundos especiais, que não possuem personalidade jurídica própria.

O fato, portanto, de os recursos serem destinados a fundo soberano não desonera o gestor da correspondente prestação de contas junto ao Tribunal de Contas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da carência de regulamentação normativa, abrangente em nosso país, que estabeleça diretrizes gerais para fundos subnacionais criados com propósitos similares aos observados em fundos soberanos de estados-nação estrangeiros e do Brasil, recai sobre a legislação específica de cada fundo soberano a tarefa de definir seus objetivos e detalhar as fontes de receita e os destinos dos recursos vinculados.

É de suma importância que o controle da gestão desses recursos seja de caráter integralmente público. Considerando que os fundos soberanos têm a natureza jurídica de fundos especiais e não possuem personalidade jurídica independente da entidade fundadora, é imperativo que o ente federativo instituidor formalmente designe o gestor responsável pelo fundo soberano. Esse gestor estará sujeito ao dever constitucional de prestar contas perante o Tribunal de Contas, independentemente da natureza jurídica da unidade gestora.

A prestação de contas por parte do responsável pela gestão dos fundos soberanos pode assumir duas formas distintas. Se o responsável for diretamente o Chefe do Poder Executivo, a prestação de contas do fundo pode ser abrangida pela prestação de contas de governo, permitindo uma análise anual do desempenho geral das contas públicas ao longo do exercício fiscal. Isso ocorre de acordo com o previsto no artigo 84, XXIV, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

De outro modo, nos casos em que o gestor do fundo soberano não seja o Chefe do Poder Executivo, a prestação de contas do fundo deve ser conduzida sob a modalidade de prestação de contas anual de gestão (PCA), como previsto no artigo 71, II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Por meio dessa modalidade, são avaliados os atos de administração e gestão de recursos públicos praticados pelos responsáveis, o que inclui aqueles relacionados a fundos especiais que não possuem personalidade jurídica separada.

Em síntese, a ausência de regulamentação normativa geral exige que os fundos soberanos subnacionais sejam definidos em suas leis de criação quanto aos seus objetivos, fontes de receita e destinação dos recursos vinculados. O controle público deve ser assegurado, e os gestores dos fundos soberanos devem cumprir o dever constitucional de prestar contas, seja na forma de prestação de contas de governo, quando o gestor é o Chefe do Poder Executivo, ou na modalidade de prestação de contas anual de gestão (PCA), nos demais casos.

REFERÊNCIAS

ALHASHEL, Bader. Sovereign wealth funds: A literature review. **Journal of Economics and Business**, v. 78, p. 1-13, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jeconbus.2014.10.001. Acesso em: 19 jul. 2023.

AZEVEDO, Rodrigo Luiz Sias de. O fundo soberano brasileiro e suas implicações para a política econômica. **Revista do BNDES**, v. 15, n. 30, dez. 2008. Disponível em: http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10874. Acesso em: 19 jul. 2023.

BAHOO, Salman; ALON, Ilan; PALTRINIERI, Andrea. Sovereign wealth funds: Past, present and future. **International Review of Financial Analysis**, v. 67, p. 101418, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.irfa.2019.101418. Acesso em: 19 jul. 2023.

BASSI, Camillo de Moraes. **Fundos especiais e políticas públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Rio de janeiro: Ipea, mar. 2019. (Texto para Discussão, 2458). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9088. Acesso em: 19 jul. 2023.

BERNSTEIN, Shai; LERNER, Josh; SCHOAR, Antoinette. The investment strategies of sovereign wealth funds. **Journal of Economic Perspectives**, v. 27, n. 2, p. 219-238, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1257/jep.27.2.219. Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei 11.887, de 24 de dezembro de 2008**. Cria o Fundo Soberano do Brasil - FSB, dispõe sobre sua estrutura, fontes de recursos e aplicações e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11887.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019**. 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: 24 set. 2023.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

CABRAL, Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. **Revista de Direito Administrativo**, v. 270, p. 147-169, set./dez. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.12660/rda.v270.2015.58740. Acesso em: 19 jul. 2023.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico Universitário**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva Jurídicos, 2022, p. 365.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Global Financial Stability Report: responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risks. Washington, DC.: International Monetary Fund, Apr. 2009. Disponível em: https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=9e9be4318f4981f5bc20af731ba914007133f3a1. Acesso: 19 jul. 2023.

JOHNSON, Simon. The Rise of Sovereign Wealth Funds. **Finance & Development**, v. 57, p. 56-57, Sep. 2007.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. **Processo TCE-RJ nº 219.586-5/22**. Relator: Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia, 13 de setembro de 2023. Disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo. Acesso em: 24 set. 2023.

XAVIER JUNIOR, Ely Caetano. Fundos soberanos de investimento e imunidade de jurisdição. **Revista Direito GV**, v. 10, p. 99-118, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1808-24322014000100005. Acesso em: 19 jul. 2023.



ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO: criação e controle exercido pelos Tribunais de Contas

Marcelo Verdini Maia
Ph.D. em Finanças pela The Wharton School – University of Pennsylvania
Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Daniele Maghelly Menezes Moreira
Pós-graduada em Direito Público e Privado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro
Procuradora do Município de Nova Iguaçu cedida ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: Este artigo aborda a criação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) no Brasil como política pública destinada a impulsionar o desenvolvimento industrial e econômico por meio da facilitação de exportações, com a concessão de benefícios tributários, alfandegários e administrativos. Embora concebidas há algum tempo, sua implementação ainda é considerada inovadora e desafiadora, dada a ausência de multiplicidade de empreendimentos em operação nessa seara. Compete aos Tribunais de Contas (TCs) atentarem para as peculiaridades desse projeto, já que a interface com exigências emanadas de órgãos federais e as incertezas quanto às atividades econômicas que serão atraídas para o local devem ser sopesadas nas exigências quanto à modelagem do projeto. As Cortes de Contas devem atuar de forma colaborativa, a fim de contribuir para o sucesso e o aperfeiçoamento das Zonas, que beneficiam os entes federativos, as sociedades instaladas e a população local. A avaliação desses projetos deve ser guiada pela busca de soluções construtivas e pela promoção do diálogo entre todas as partes envolvidas.

Palavras-chave: Zonas de Processamento de Exportação; criação; controle; Tribunais de Contas.

Abstract: *This paper addresses the creation of Export Processing Zones (EPZs) in Brazil as a public policy aimed at fostering industrial and economic development by facilitating exports and granting tax, customs, and administrative benefits. Despite being conceived some time ago, their implementation is still considered innovative and challenging, given the absence of a multitude of operational enterprises in this field. It is the responsibility of the Courts of Accounts to pay attention to the peculiarities of this project, as the interface with requirements emanating from federal agencies and uncertainties regarding the economic activities that will be attracted to the area must be weighed in the project's modeling requirements. The Courts of Auditors should work collaboratively in order to contribute to the success and improvement of these Zones, which benefit federal entities, the installed societies, and the local population. The evaluation of these projects should be guided by the search for constructive solutions and the promotion of dialogue among all parties involved.*

Keywords: *Export Processing Zones; creation; control; Courts of Accounts.*

1. INTRODUÇÃO

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) constituem um instrumento concebido para promoção do desenvolvimento econômico, que se implementa a partir da definição de áreas de livre comércio com o exterior, criadas com o objetivo primordial de catalisar o crescimento do setor industrial por meio da simplificação de processos de exportação e da oferta de uma série de incentivos tributários, administrativos e alfandegários.

Essa iniciativa, que configura essencialmente uma política pública, busca criar uma sinergia benéfica para o país, com a geração de empregos e de renda e o incremento da arrecadação tributária dos entes subnacionais em que o empreendimento está instalado.

Embora o conceito do regime aduaneiro especial da ZPE tenha suas raízes em 1988, com a promulgação do Decreto-Lei 2.452, e tenha passado por revisões significativas com a Lei Federal 11.508, de 2007, esse ainda é um projeto que se mantém inovador e relativamente recente no cenário brasileiro.

O fato de haver poucas ZPEs em funcionamento é um indicativo da complexidade que envolve a sua implementação. Conforme informações divulgadas pelo Governo Federal, o Brasil possui 11 (onze) autorizadas, das quais apenas 2 (duas) estão em operação, notadamente as de Pecém (CE) e Parnaíba (PI)[1].

A pouca experiência prévia traz consigo desafios consideráveis, cuja superação está ligada à execução prática do projeto.

Nesse contexto desafiador, os Tribunais de Contas (TCs) assumem uma função colaborativa de suma importância na busca por soluções que permitam a efetiva consecução dessas Zonas de Processamento de Exportação.

É crucial reconhecer as características intrínsecas a esses empreendimentos e a existência de legislação específica, que exigem uma abordagem cuidadosa e diferenciada das concessões em geral.

Este artigo tem como propósito abordar o surgimento das ZPEs e suas particularidades e explorar o papel fundamental desempenhado pelos TCs na avaliação desses projetos. Inspirado por uma decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) em 1º de fevereiro de 2023, no Processo TCE-RJ nº 103.463-0/22, de relatoria do Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia, busca-se analisar como essas instituições podem contribuir para superar os desafios na implementação desses empreendimentos, com promoção de um ambiente propício ao seu desenvolvimento e sucesso.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS ZONAS DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO

O regime aduaneiro especial das Zonas de Processamento de Exportação foi instituído no Brasil pelo Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988. Em 2007, o referido decreto foi revogado pela Lei nº 11.508/2007. A Lei Federal nº 14.184/21, denominada de Novo Marco Legal das Zonas de Processamento de Exportação, alterou a Lei Federal nº 11.508/07 e dispôs que o Poder Executivo da União pode criar, por meio de decreto, nas regiões menos desenvolvidas, Zonas com o propósito de desenvolver a cultura exportadora, fortalecer o balanço de pagamento e promover a difusão tecnológica, a redução dos desequilíbrios regionais e o desenvolvimento econômico e social do país.

Tal criação depende de proposta formulada por Estados e Municípios, isolada ou conjuntamente, que se comprometem a disponibilizar, diretamente ou mediante administração do setor privado, infraestrutura física, financeira e administrativa para as áreas destinadas à instalação das ZPEs. A partir da publicação do novo marco, uma inovação relevante foi a possibilidade de a iniciativa de criação partir do setor privado.

A ZPE se destina à instalação de sociedades voltadas para a produção de bens a serem comercializados no exterior, a prestação de serviços vinculados à industrialização das mercadorias a serem exportadas ou a prestação de serviços a serem comercializados ou destinados exclusivamente para o exterior.

A lei exige que a administradora da ZPE seja constituída como pessoa jurídica de direito privado e, no

1 Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/marco/edital-chama-interessados-para-1a-zona-de-processamento-de-exportacao-privada-do-pais. Acesso em: 26 set. 2023.

propósito de implantar e administrar a Zona, deverá, entre outras condições estabelecidas, prover as instalações e os equipamentos necessários ao controle, vigilância e administração aduaneira local; disponibilizar lotes para as sociedades autorizadas se instalarem na ZPE; prestar serviços às sociedades instaladas na ZPE; e prestar apoio à autoridade aduaneira.

A análise quanto às propostas de criação das ZPEs é realizada pelo Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE), que é a principal instância decisória da Política Nacional dessas Zonas. Também é esse Conselho que estipula os prazos para início e conclusão das obras de implantação, cujo descumprimento — se não aprovada prorrogação de prazo — enseja a cassação do ato de criação da ZPE.

As sociedades que se instalarem no local contarão com benefícios relativos à isenção de determinados impostos e contribuições federais e de taxas aduaneiras e de importação; à simplificação de procedimentos aduaneiros; à facilitação na importação de insumos e máquinas; e a incentivos fiscais para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico.

Em que pesem os manifestos benefícios decorrentes do fomento para as exportadoras, para o ente que sedia o projeto e para a população local, a implantação da ZPE ainda enfrenta uma série de desafios, que inclui a falta de infraestrutura adequada, as dificuldades de modelagem e os trâmites para a sua aprovação junto ao Conselho.

3. PECULIARIDADES ACERCA DA MODELAGEM DO PROJETO E O PAPEL DIALÓGICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTRUÇÃO DE SOLUÇÕES

Os Tribunais de Contas desempenham um papel vital para o controle externo da gestão pública. Quando se trata da proposta de criação das Zonas de Processamento de Exportação formulada conjunta ou isoladamente por Estados e Municípios, surge uma série de discussões relevantes quanto à modelagem do empreendimento, especialmente quando se considera a possibilidade de contratar sociedades do setor privado administração da ZPE.

Considerando a magnitude do projeto e seus benefícios esperados, exige-se especial atenção à forma como ele será estruturado, a fim de permitir o sucesso da iniciativa. Embora a delegação da prestação de serviços públicos seja comumente associada a concessões ou a parcerias público-privadas, a simples aplicação desses regramentos pode não comportar integralmente os aspectos distintivos da ZPE.

As Zonas de Processamento de Exportação apresentam peculiaridades intrínsecas, uma vez que sua modelagem envolve um grau de incerteza, diferentemente de outros projetos tradicionalmente avaliados pelos TCs.

Embora as premissas gerais da operação sejam estabelecidas, alguns aspectos só se tornam claros após a sua implantação. Devido ao status de área de livre comércio com o exterior e à relevância das questões alfandegárias, certas demandas dependem da definição e aprovação de órgãos federais. Isso cria desafios para os entes subnacionais, que não podem antecipar todas as necessidades do ambiente físico da Zona.

Tal situação é exemplificada pela obrigação de a administradora (adjudicatária) submeter projeto referente às determinações da Secretaria da Receita Federal do Brasil sobre fechamento de área, sistema de vigilância e segurança a ser adotado na área alfandegada, instalação e equipamentos adequados ao controle e administração aduaneiros, vias de acesso à ZPE, além de fluxo de mercadorias, veículos e pessoas.

Após a implantação da ZPE, ela pode atrair sociedades de diversos setores interessadas em aproveitar o regime tributário, cambial e administrativo previsto na Lei Federal nº 11.508/07. Todavia, no momento da implantação, é difícil prever quais sociedades ou setores econômicos serão atraídos e quais serão as necessidades desses agentes e das autoridades alfandegárias. Essa incerteza é inerente ao projeto e dificulta a elaboração exaustiva das demandas que serão direcionadas à administradora, conforme mencionado no art. 2-A, § 2º, da Lei 11.508/07.

No entanto, é importante observar que, para uma pequena parcela das obrigações da sociedade administradora, já existe previsibilidade suficiente para estabelecer padrões mínimos de desempenho com antecedência, como a manutenção das áreas comuns e a conservação de bens já listados na tabela de investimentos recorrentes. Embora esses aspectos contribuam para o sucesso do empreendimento, representam apenas uma parte das obrigações contratuais.

Em um contexto desafiador e incerto, a avaliação dos Tribunais de Contas deve buscar compreender as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores, em conformidade com a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A ênfase deve estar na deferência às opções administrativas, desde que fundamentadas tecnicamente.

O objetivo é promover um diálogo construtivo entre os diversos atores envolvidos e contribuir para o aprimoramento da modelagem e para a resolução de eventuais inconsistências e dúvidas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos aspectos abordados, buscou-se apresentar o contexto histórico do surgimento das Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) como alternativa viável de estímulo econômico e industrial voltado a sociedades exportadoras.

O reduzido número de ZPEs já implementadas e em operação, bem como as dificuldades enfrentadas para a consecução do projeto, torna o tema campo fértil ao debate; e, na análise do empreendimento, deve-se ter em mente seus aspectos distintivos e a legislação própria, a fim de que a modelagem possa corresponder às peculiaridades desse objeto.

Ainda que, comumente, em concessões e parcerias público-privadas, as definições quanto a indicadores e metas possam ser esgotadas na fase interna do procedimento licitatório, idêntico procedimento não se revela plenamente aplicável às ZPEs.

Ao se constituir o empreendimento, há certo grau de incerteza com relação às atividades econômicas que serão atraídas pelos benefícios ofertados. Apenas com tal definição e com as demandas que serão exigidas por órgãos federais aduaneiros é que se terá como precisar a forma com que a administração do local deve se dar. Considerando que diversas propostas de criação encaminhadas por Estados e Municípios para a apreciação do Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação estipulam que a administração se dará por meio de sociedade que atue no mercado, as contratações desses atores estão sujeitas à fiscalização empreendida em sede de controle externo pelos Tribunais de Contas.

As Cortes de Contas devem estar sensíveis às necessidades do projeto e às dificuldades dos gestores e abertas à construção dialógica de soluções que, em última análise, busquem satisfazer ao interesse público.



REFERÊNCIAS

CRUZ, Jean da Silva; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. A criação das zonas de processamento de exportações (ZPE) no Brasil e o papel das condições gerais de produção (CGP). **GEOtUSP Espaço e Tempo (Online)**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 1-22, 2021. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/175193/170761. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei 2.452, de 29 de julho de 1988**. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportações e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2452.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

_____. **Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

_____. **Lei 11.508, de 20 de julho de 2007**. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11508compilado.htm. Acesso em: 25 set. 2023.

_____. **Lei 14.184, de 14 de julho de 2021**. Altera a Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, para fins de modernização do marco legal das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14184.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.184%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%202021&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2011.508,Processamento%20de%20Exporta%C3%A7%C3%A3o%20(ZPE). Acesso em: 25 set. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Processo TCE-RJ nº 103.463-0/22. Relator: Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia, 27 de setembro de 2023. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/processo/list?numeroprocesso=103463-0/22. Acesso em: 25 set. 2023.

ZAQUEO, Cassiana Santos. **A contribuição das zonas de processamento de exportação no cenário do comércio exterior brasileiro**. 2015. 69 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão do Comércio Internacional) - Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira, 2015. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/959410. Acesso em 25 set. 2023.



TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO CONTROLE EXTERNO: capacitação e cultura organizacional[1]

1 Este artigo é resultante da pesquisa realizada pela autora no Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Transformação Digital – *Master in Digital Transformation* na PUC-Rio, intitulado "Transformação Digital no Controle Externo: Capacitação como fator fundamental", e em monografia com mesmo título classificada em 2º lugar no I Prêmio IRB de Monografias de 2022. As opiniões expressas são de responsabilidade exclusiva da autora.

Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth
Doutora e Mestre em Economia pelo IE/UFRJ e *Master in Digital Transformation* pela PUC-Rio
Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Resumo: O artigo propõe uma reflexão sobre a importância da capacitação para a transformação digital, em especial em instituições públicas brasileiras de controle externo. Buscou-se investigar se as ações voltadas para o desenvolvimento de capacidades e habilidades digitais e comportamentais colaboram para estimular as pessoas a aderirem a uma estratégia institucional, ao mesmo tempo em que possibilitam a abertura para novas práticas. Em específico, se ao comunicar os objetivos institucionais às pessoas, o *mindset* e a cultura organizacional são modificados abrindo caminho para a transformação digital. Espera-se que tais movimentos tenham impactos positivos em processos de trabalho, modelos de negócio e nos resultados que essas instituições devem proporcionar à sociedade na era digital. Analisa-se o duplo desafio das instituições pesquisadas: promover a própria transformação digital e fiscalizar o cumprimento da lei (ou dos planos) pelos demais órgãos sob sua jurisdição. A pesquisa realizada sugere que desenvolver capacidades para a TD é essencial, devendo a capacitação estar alinhada à estratégia digital para promover a mudança da cultura e a inovação.

Palavra-chave: Transformação Digital; *Mindset*; Capacitação; Instituições de Controle Externo; Tecnologia.

Abstract: *This paper proposes an analysis of the importance of training for digital transformation in Brazilian public institutions responsible for external control. We sought to investigate whether actions aimed at developing digital and behavioral skills and abilities stimulate people to adhere to an institutional strategy while enabling openness to new practices. Specifically, if by engaging and communicating institutional objectives to people, mindset and organizational culture are modified, opening the way for digital transformation. Such movements are expected to have positive impacts on work processes, business models and the results that these institutions must provide to society in the digital age. The double challenge of the surveyed institutions is analyzed: to promote their own digital transformation, and to monitor compliance with the law (or plans) by the other bodies under their jurisdiction. Considering that TD seems to be mandatory for public institutions and that a bureaucratic culture still prevails in many of them, it is expected to contribute to a necessary reflection on possible paths and strategies for change, in line with the demands of digital government. In conclusion, the research suggests that developing capabilities for TD is essential, and training must be aligned with the digital strategy to promote culture change and innovation.*

Keywords: *Digital Transformation; Mindset; Training and Development; External Control Institutions; Technology.*

1. INTRODUÇÃO

Mudanças tecnológicas em ritmo acelerado vêm revolucionando a vida das pessoas e das organizações do setor público e do setor privado no mundo todo. A transformação digital (TD)[1] foi precipitada pela pandemia da Covid-19, que obrigou ao isolamento social e ao uso intensivo de soluções mediadas pela tecnologia e pela internet, e segue acontecendo: em 2022, 70% das empresas em todo o mundo tinham acelerado o uso de tecnologias digitais – utilizando-as em suas entregas ou planejando investir nas ferramentas digitais para manter suas atividades em funcionamento – resultando em aumento constante do investimento na TD. Órgãos de controle interno e externo da administração pública não estão fora desse contexto. Afinal, como podem controlar empresas, governos, organizações públicas crescentemente "digitais", com uso de controles e procedimentos de fiscalização que são, em alguns casos, ainda analógicos? Se não quiserem ficar "fora do jogo", perder "o bonde da história", precisam definir e adotar suas próprias estratégias de inovação e TD. Em um cenário caracterizado pela inovação e disrupção[2] , as instituições de controle externo precisam ser capazes de lidar com grandes volumes de dados, cruzar informações de forma ágil e tempestiva. Otimizar as ações de controle com base em evidências, estabelecendo análises de risco, perseguir a efetividade e a transparência sempre com foco em atender a sociedade, integrada por clientes-cidadãos cada vez mais conectados e conscientes de seus direitos. Com risco de comprometimento da importância de sua atuação, são instadas a investir em novas ferramentas e metodologias digitais, que contribuem para a oferta de bens e de serviços públicos mais acessíveis e focados nas necessidades da população, considerando que o governo digital "atende às novas demandas decorrentes da rápida digitalização das atividades econômicas e sociais" (TCU, 2020). O "negócio" da fiscalização e controle dos recursos públicos também deve ser reinventado para garantir que contribua para o fortalecimento do Estado democrático. As organizações não podem mais seguir funcionando numa lógica burocrática, voltada para dentro, presa a antigos modelos hierárquicos de gestão e de trabalho – lógica que ainda prevalece em algumas estruturas de controle. Cumpre reconhecer que mesmo sem uma estratégia digital claramente definida ou um plano de transformação estruturado, diversas instituições têm adotado soluções inovadoras, modificando processos de trabalho e produtos, desenvolvendo e incorporando crescentemente sistemas informatizados e soluções digitais. Em muitos casos, contudo, avanços são pontuais, não articulados por diálogos e iniciativas institucionais, internamente ou com outras instituições, correndo o risco de perderem-se no tempo.

Permanecem ainda hoje, em muitos órgãos de controle brasileiros, barreiras ao avanço mais efetivo do processo de mudança para o paradigma digital, em toda a sua completude. Processo que pode ser definido como "transformação que resulta em um novo paradigma caracterizado pela hiperconectividade e pela colaboração de consumidores e organizações em toda a gama de atividades da cadeia de valor: codesign, cocriação, coprodução, comarketing, codistribuição e cofinanciamento" (MERGEL et al, 2019, apud COSTA, 2020, p.108). As barreiras vão muito além das dificuldades para contratação ou aquisição de modernos equipamentos e tecnologias; esbarram em questões como a falta de definição de uma estratégia digital, ausência de conhecimento técnico e de capital humano, e resistência à mudança por pessoas que trabalham nesses órgãos. Não é possível mudar o paradigma dominante sem causar impacto sobre pessoas e o equilíbrio de forças estabelecido entre elas em uma organização. É um movimento que pode provocar disputas ou acirrar desconfianças, inseguranças, revelar interesses conflitantes, despertar o medo do novo, ao mexer com sentimentos humanos, atitudes, comportamentos e crenças individuais que influenciam a cultura organizacional. Processo que tem riscos – inerentes a qualquer mudança – que explicam em grande medida a resistência à inovação. Para superar barreiras, possibilitar a incorporação de novas ferramentas, metodologias e recursos tecnológicos numa perspectiva de trabalho colaborativo, propensa e aberta à inovação, que caracteriza o novo paradigma digital, é necessário envolver as pessoas (DIOGO, 2020). Não adianta investir em tecnologia, sistemas e equipamentos se as instituições de controle não forem capazes de mudar o *mindset* das pessoas que nelas trabalham – vale dizer, a opinião que tem sobre elas próprias e que afeta profundamente a

1 De acordo com relatório da International Data Corporation, IDC. "O digital é agora um elemento permanente, mas dinâmico em nosso mundo, e os próprios setores de TI e comunicações estarão entre os mais transformados nos próximos anos". Estimou-se que o investimento em transformação digital cresceria a uma taxa anual de 15,5% até 2023, aproximando-se de US$ 6,8 trilhões (PRÓXIMO NÍVEL EMBRATEL, 2022).
2 Disrupção Tecnológica é entendida como o processo pelo qual tecnologias mudam a trajetória de um projeto, empresa ou mesmo da sociedade. (ROBICHEZ. 2020).



maneira pela qual levam suas vidas (DWECK, 2017) – e qualificá-las para o novo ambiente digital (MIXSON, 2021). A mudança das crenças individuais é capaz de produzir efeitos profundos na vida e na capacidade de realização do potencial de cada pessoa. E mais: é possível tecer um *mindset* dentro da estrutura de uma organização para criar "uma cultura de desenvolvimento" (DWECK, 2017). A ideia de que qualquer estratégia para chegar ao digital envolve mudar a mentalidade e a cultura organizacionais, superando desafios e resistências à mudança como as anteriormente apontadas, é amplamente disseminada. O grande desafio é como implementar essa mudança (XAVIER; VAZ, 2022) (TCU, 2020); (COSTA, 2020); (ESCOBAR, 2020).

A proposta deste artigo é contribuir para a reflexão, considerada necessária e urgente, sobre o processo de TD em instituições de controle externo em alinhamento com as exigências do governo digital, e o papel da capacitação para a mudança da cultura tradicional, fundamental para o êxito do projeto digital. Considera-se que ações de capacitação e qualificação, voltadas para o desenvolvimento de capacidades e habilidades digitais e comportamentais, permitem mobilizar as pessoas em torno de uma estratégia comum, viabilizando a abertura para novas práticas e visões. Para tanto, essas ações devem envolver e ser direcionadas a todas as pessoas que trabalham em todos os níveis de uma organização, desde a alta administração às áreas técnicas e operacionais. Engajando e comunicando objetivos e estratégias, a capacitação tem o potencial de contribuir para um efetivo processo de TD, provocando impactos positivos nos processos de trabalho, modelos de negócio e resultados que as instituições devem devolver para a sociedade. Com esse objetivo, serão discutidos conceitos relacionados à TD, como estratégia digital, tecnologias, *mindset* e cultura organizacional, para embasar a análise dos desafios da TD no setor público brasileiro e o papel da capacitação. Considerando que em muitos órgãos do setor público brasileiro ainda impera uma cultura organizacional conservadora, burocrática e formalista – inclusive naqueles que têm a atribuição do exercício do controle – a discussão impõe-se como extremamente oportuna, já que o governo digital não é mais uma opção; como apontado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), "tornou-se um componente nuclear da boa governança", caracterizando o "próximo nível de evolução dos governos, que atende às novas demandas decorrentes da rápida digitalização das atividades econômicas e sociais." (TCU, 2020). A adesão das instituições de controle à TD é inevitável e representa um duplo desafio. Além de ser exigência

e não escolha para muitos órgãos públicos brasileiros[3], é também fundamental para aperfeiçoar a atuação no exercício do controle e fiscalização das políticas públicas na era digital, em todos os níveis e esferas de governo, visando ao aprimoramento da prestação de serviços com foco no cidadão, no âmbito do Estado Democrático de Direito.

2. Transformação Digital

O resultado da apuração para 2021 do Índice de Maturidade GovTech do Banco Mundial – avalia o estado atual da TD do serviço público em 198 países – garantiu ao Brasil a posição de 7º país com a mais alta maturidade em governo digital no mundo, situando-se, de acordo com aquele estudo, à frente dos demais países da América, incluindo os Estados Unidos e o Canadá (WBG GovTech Dataset, 2022). O índice avaliou as economias em quatro áreas GovTech (inclui infraestruturas, soluções e atores que utilizam inovação e tecnologia para melhorar serviços e processos públicos): suporte aos principais sistemas de governo, aprimoramento da prestação de serviços, integração do engajamento do cidadão e incentivo às habilidades digitais das pessoas no setor público, ao regime legal e regulatório apropriado, à capacitação e à inovação[4]. O Brasil demonstrou avanços em todas, em aspectos como incentivo à inovação no serviço público, visão da Estratégia de Governo Digital e o papel do gov.br como plataforma centrada no cidadão. O bom resultado foi atribuído pelo governo ao "foco no gov.br, ao empenho de todos no combate à burocracia, à modernização da administração pública e à transformação digital do Estado" (GOV.BR, 2021). Vale destacar que esse movimento foi acelerado pela pandemia de Covid-19, forçando a ampliação de serviços digitais à disposição da população. Em que pese o resultado alcançado, com base em auditorias realizadas, o Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu que apesar de a digitalização constituir "iniciativa louvável e oportuna frente ao cenário da pandemia, não basta reformar apenas a fachada do edifício", sendo necessário que "o Estado equilibre o esforço feito no 'balcão' com as estruturas internas e capacitação". A avaliação do TCU é de que o foco do governo foi "no serviço de atendimento direto ao cidadão, sem investimentos de mesma monta nos processos de trabalho que dão suporte a tais serviços". Considerando que a TD vai muito além da digitalização de serviços, o TCU tem destacado a importância de que o governo federal garanta orçamento e pessoal para as atividades de sustentação desse movimento. Isso inclui a infraestrutura de acesso aos serviços e os investimentos em capacitação da população, apontadas em levantamento da ONU como carecendo de avanços – sob pena de o Estado "cair na burocracia 100% digital": "Em 2020, éramos o 20º país mais avançado na digitalização de serviços, mas estagnados na dimensão de capital humano e nossa colocação em infraestrutura cai ano após ano" (TELE.SÍNTESE, 2021).

O TCU alertou o governo federal para aspectos fundamentais para o êxito da TD, que inspiraram atenção e recomendam reforço de investimentos, incluindo riscos e ameaças decorrentes de vulnerabilidades nos sistemas de segurança da informação, e de um aumento da possibilidade de exclusão digital – riscos de ataques digitais, que têm afetado organizações ao redor do planeta, e a questão da infraestrutura de telecomunicações do país e possíveis dificuldades de muitos usuários de usar os serviços públicos digitais. Para o órgão de controle, as causas estão relacionadas à ausência de visão sistêmica da governança da TD e à imprecisão na definição de iniciativas do governo (MADEIRO, 2021)[5]. Os aspectos mencionados revelam tanto as inúmeras oportunidades quanto os riscos e as dificuldades envolvidas em processos de mudança de grande alcance e amplitude, em um país continental como o Brasil, de estrutura federativa complexa.

Mas o que é afinal a transformação digital? Embora atualmente muito esteja sendo dito e analisado quanto a seus impactos, implicações e limitações, não há um consenso sobre sua definição. Em uma perspectiva

3 A TD está prevista em lei no caso da administração direta na esfera federal, e no Estado do RJ, onde a lei nº 9.128/2020 determina que seja implementada a TD em todos os órgãos públicos inclusive do controle externo.

4 O Banco Mundial lançou o GovTech Maturity Index (GTMI) em 2020, índice composto por 48 indicadores-chave para medir aspectos críticos das quatro áreas de foco da GovTech. O índice considerou apenas os resultados da administração pública federal brasileira, sem incluir governos estaduais e municipais, que certamente trariam novas perspectivas, considerando o nível de descentralização do país. Em 2022, o Brasil se destacou como o segundo país com a mais alta maturidade em governo digital. (disponível em: GovTech Maturity Index 2022, https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037889/govtech-dataset)

5 Ver, por exemplo, Acórdão 1784/2021 do TCU. Disponível em: https://por-tal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-governanca-das-estrategias-de-transformacao-digital-da-administracao-publica-federal.htm

histórica, evoluiu da ideia de desenvolvimento e uso de tecnologias digitais – remetendo à noção de "inovação tecnológica" e "implantação de tecnologias digitais ou desenvolvimento de capacidades digitais" – para uma visão mais ampla, que incorpora a ideia de transformação dos processos e modelos de negócio, visando à competição "em um mundo digital". Não se restringe ao uso da tecnologia, mas abrange "pilares interconectados de atuação, como o redesenho de sistemas, capacitação de pessoal, automatização de processos, relacionamento com o ecossistema (fornecedores, empresas, cidadãos, outros entes de governo)" (COSTA, 2020, p. 39).

Avanços tecnológicos revolucionam práticas tradicionais de trabalho e permitem automatizar processos, obter ganhos de produtividade aumentando a eficiência, modificar o relacionamento com consumidores proporcionando agilidade a partir de maior integração de processos e simplificação dos procedimentos por meio de sistemas inteligentes de captura, gestão e análise de dados e informações, entre outros. A capacidade de oferecer serviços inovadores e customizados representa, para as organizações, a oportunidade de evoluir seus modelos de negócio (COSTA, 2020, p. 38). Trata-se de um processo importante de mudança do que está estabelecido e de adaptação à atual realidade digital.

Em estudo abrangente, sintetizando diversas visões e conceitos, Morakanyane et al. (2017 apud COSTA, 2020, p. 39) definiram a TD como sendo "um processo evolutivo que aproveita as capacidades digitais e tecnologias para viabilizar modelos de negócios, processos operacionais e experiências de clientes, criando valor".[6] Nesse processo, alguns aspectos devem ser ressaltados por sua importância para as empresas, indo muito além de simplesmente utilizar novas soluções tecnológicas: o foco no usuário (buscar conhecer as preferências do consumidor para melhor atendê-lo); entregas mais ágeis (produzir, lançar o produto, obter feedback e corrigir rumos); flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças.

3. Tecnologias digitais, mindset e cultura organizacional

O atual cenário global é marcado pela rápida evolução da tecnologia, criando um ambiente complexo e volátil conhecido como "mundo VUCA".[7] A adoção de uma estratégia digital representa colocar a tecnologia a serviço das empresas e da sociedade, buscando novas soluções para resolver problemas tradicionais com mais praticidade, rapidez e eficácia. Diante de problemas complexos a inovação é necessária. Para que uma solução seja inovadora, deve equilibrar três fatores (TCU, coLAB-i): pessoas (ser desejável por seus usuários, resolvendo "dores" ou gerando ganhos), negócios (ser economicamente viável) e tecnologia (tecnicamente possível). O foco no usuário, que pressupõe empatia para compreender as necessidades de quem vai usar a solução, a cocriação (solução deve ser criada para as pessoas e pelas pessoas, buscando ideias criativas) e a prototipagem – testar na prática se as ideias resolvem o problema, de maneira barata e ágil, errando e corrigindo os erros – são importantes para diminuir os riscos de uma solução não atingir os resultados esperados. É importante escolher a melhor solução e adotar comportamento inovador para diminuir riscos envolvidos em um projeto, já que inovar é mitigar riscos.

A tecnologia é um aspecto central quando se trata do processo de adaptação à lógica do mundo digital – embora não o único. Nesta era de disrupção tecnológica, na qual as tecnologias podem transformar ambientes, espaços e processos, "potencializar pessoas", a escolha da tecnologia a ser adotada é decisiva para uma transformação efetivamente positiva e exitosa. Na definição de estratégias e projetos para a TD, a tecnologia deve ser pensada e orientada a necessidades reais ou de negócios como, por exemplo, para melhor atender ou lidar com consumidores, para a melhoria de processos e em resposta a crises. O desafio é fazer a escolha certa – o que envolve considerar aspectos tecnológicos específicos, de cada solução – e no

6 A definição, segundo os autores, incorpora elementos significativos: perspectiva de evolução no tempo, com o próprio ecossistema; aproveitamento das capacidades e tecnologias que precisam estar disponíveis na organização para proporcionar benefícios, além de traçar e executar planos de adquirir conhecimento e distribui-lo internamente (gerando novas capacidades e melhorando as existentes), e as tecnologias que precisam ser contratadas e adotadas; e ainda, por ser um meio e não um fim, é preciso que o resultado da transformação digital seja a criação de valor nas suas diversas formas e medidas. (COSTA, 2020, p. 39)

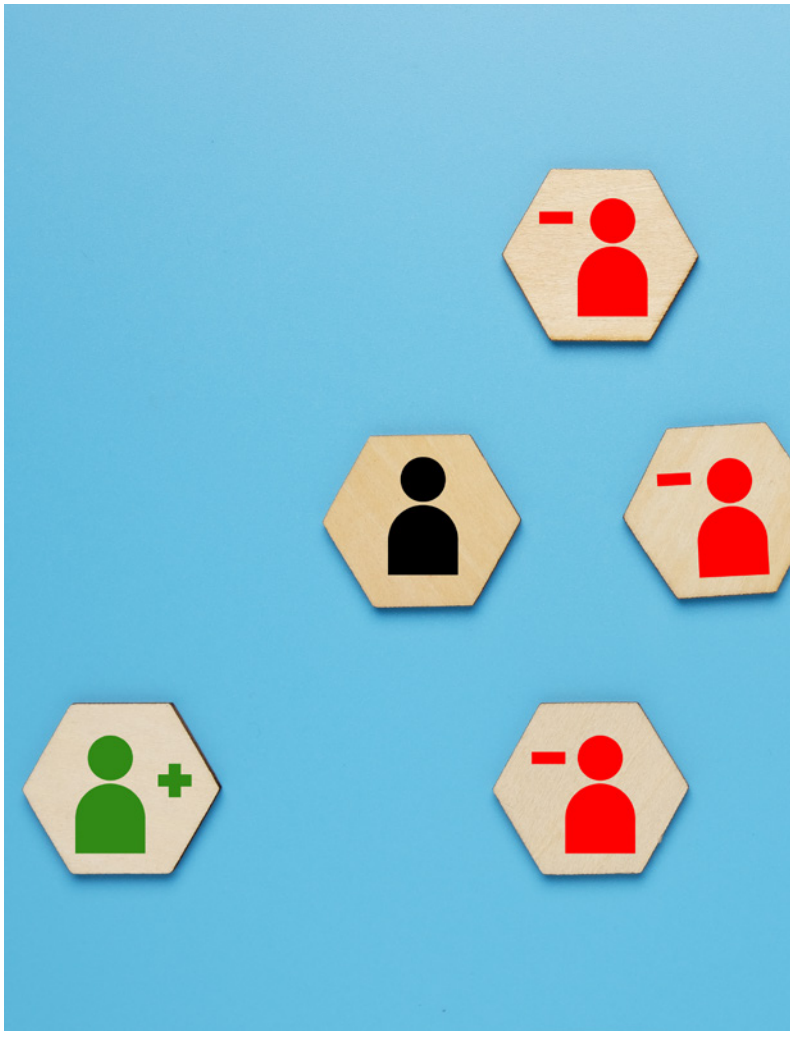
7 VUCA é uma sigla em inglês, formada pela primeira letra das palavras: *Volatility* (volatilidade), *Uncertainty* (incerteza), *Complexity* (complexidade) e *Ambiguity* (ambiguidade).

momento certo, diante das inúmeras oportunidades e possibilidades de tecnologias disruptivas atualmente disponíveis: Ciência de dados, Internet das Coisas (IoT), Blockchain, Sistemas Conversacionais, Inteligência Artificial e Aprendizado de Máquina, Realidade Aumentada, entre outros (ROBICHEZ, 2020).

Como discutido por Costa (2020, p.49), as escolhas devem sempre considerar as capacidades disponíveis na organização ou incluir planos para desenvolvê-las, de maneira a aproveitar os benefícios para a transformação. Por isso, a TD exige a construção de uma estratégia abrangente e bem elaborada. E o sucesso da estratégia depende da mudança da cultura organizacional. De fato, reconhece-se o papel central da tecnologia na estratégia de mudança estrutural, com capacidade de "aumentar a integração entre diferentes setores da sociedade"[8] e o potencial de transformar a cultura de qualquer sociedade ou organização engajada nesse processo, abrangendo a mentalidade, as pessoas e processos nela envolvidos. Para acompanhar as mudanças tecnológicas, é preciso atentar para as necessárias mudanças no *mindset*, entendido como o conjunto de crenças e pensamentos que determinam o comportamento das pessoas (DWECK, 2017). No mundo do trabalho, especialmente no contexto pós-pandemia, desenvolver a mentalidade digital tornou-se um imperativo – que não se resume ao conhecimento e domínio das ferramentas digitais, mas envolve pensar diferente, ser capaz de incorporar as novas tecnologias às funções e rotinas, e delas extrair valor. É preciso adotar, provocar, desenvolver uma cultura aberta à inovação capaz de incluir as pessoas nessa jornada, trazendo-as para participar ativamente do processo. Identificar riscos e oportunidades da mudança do modelo de negócios, de um enfoque tradicional para o digital, motivando as equipes, de forma a buscar uma atuação colaborativa.

Muitas empresas, buscando desenvolver um *mindset* digital e promover a inovação, passam a investir em novas tecnologias e contratação de profissionais com domínio de ferramentas, em sua maioria jovens recém-formados que podem ser pouco aproveitados em ambientes onde a mentalidade permanece vinculada a antigos padrões e comportamentos, representando um empecilho para a quebra de paradigmas. Contratar novos funcionários, capacitar equipes e promover ambientes de trabalho colaborativos, abertos ao diálogo, são cruciais para quebrar barreiras que costumam existir entre os diferentes departamentos, estimulando todos a participarem de projetos, sentindo-se mais autônomos e livres para desenvolver suas ideias em diferentes áreas, com times diversos, de modo a ampliar a visão sobre o todo, lidar com o risco e a possibilidade de erro para transformar conhecimentos em dados estratégicos, inovando para melhorar os resultados da organização. Promover a consciência de que todas as áreas estão relacionadas e não se restringem apenas a seu espaço e sua função, que a digitalização está ocorrendo não apenas por causa de uma tendência de mercado, mas com o propósito de gerar negócios e melhorar a competitividade, pode ser essencial (CUNHA, 2022).

O setor público enfrenta desafios únicos na busca



8 A TD é definida como um "processo de mudança estrutural, que incorpora o uso da tecnologia digital na busca de melhor desempenho, otimização de resultados e mudanças procedimentais em diversas esferas de uma sociedade". (BRASIL, 2022)

pela TD, devido às suas estruturas complexas que contam, em muitos casos, com processos desatualizados e sistemas incompatíveis com tecnologias já difundidas no mercado corporativo. A legislação rígida, especialmente em relação a contratações e aquisições, contribui para um ritmo mais lento de adaptação. Apesar dos avanços com digitalização e processos que já nasceram com *mindset* digital, voltados para o cliente final e trazendo mais eficiência para o poder público, ainda há muitas oportunidades para informatizar e otimizar processos burocráticos no setor público. Ao discutir os fatores críticos de sucesso para alcançar o nível de maturidade do governo inteligente, Breno Costa (2020) enfatiza a importância de se estabelecer uma estratégia de TD. Ter uma estratégia "direciona toda a organização para o mesmo objetivo, define prioridades, comunica e, ainda, evita que os departamentos iniciem por conta própria ações de melhoria sem uma visão do todo, o que causaria um dispêndio de recursos de forma não otimizada" (COSTA, 2020, p.51). E para que seja definida e implantada, é necessário o envolvimento da alta administração, que tem a atribuição e a competência para resolver conflitos e atritos decorrentes das mudanças necessárias em toda a organização. É que o caminho da maturidade digital envolve necessariamente a mudança da cultura organizacional para uma cultura digital, objetivo difícil de ser atingido pois



> "demanda esforço continuado e acompanhamento, mas também se beneficia com o envolvimento da alta administração e com uma liderança transformadora que reconheça as lacunas de conhecimento e de comportamento da equipe e auxilie na diminuição das resistências, comuns nos processos de mudança." (COSTA, 2020, p.53).

A estratégia digital deve considerar o investimento nas pessoas visando a difundir "capacidades como empreendedorismo, foco no cidadão e inovação, que não necessariamente fazem parte do vocabulário comum das organizações de governo no Brasil" (COSTA, 2020, p.53). O planejamento estratégico deve visar à transformação contínua, promovendo uma mudança do *mindset* tradicional para investir em uma governança ágil. Isso inclui treinamento nas novas ferramentas tecnológicas, capacitando equipes e profissionais, desenvolvendo as habilidades requeridas na cultura digital, bem como a comunicação e abertura permanentes para o diálogo com as pessoas envolvidas ou que serão impactadas pela mudança. O envolvimento da área de gestão de pessoas é fundamental para a abordagem de desenvolvimento de talentos, focando nas habilidades digitais e comportamentais (*soft skills*), para formar agentes de mudança, profissionais ávidos pela renovação e não resistentes à transformação (ESCOBAR, 2020, p.120). Resta claro que a efetiva implementação de uma estratégia digital pressupõe uma cultura favorável à sua execução, incluindo o conjunto de práticas e atitudes que integram qualquer organização. Assim como a personalidade é formada pelo conjunto de atributos agregados durante a vida de uma pessoa, conhecimentos, experiências e habili-

dades são os principais atributos na visão profissional. A cultura organizacional é formada pelo conjunto de pessoas, sistemas e processos que operacionalmente fazem o negócio acontecer, a empresa existir, ter uma personalidade.

No livro "*Mindset*: a nova Psicologia do Sucesso" (2017), a professora Carol Dweck resume os resultados de pesquisas realizadas ao longo de sua vida acerca do *mindset* – a crença que as pessoas têm a respeito de si mesmas e os impactos em vários aspectos de suas vidas. De acordo com a autora, cujo trabalho "se inscreve na tradição da psicologia que mostra o poder das crenças pessoais", a ciência já constatou que as pessoas têm maior capacidade do que se havia imaginado para aprender e desenvolver o cérebro durante toda a vida. Podem ter diferentes temperamentos e aptidões no início de suas vidas, mas a experiência, o treinamento e o esforço pessoal conduzem-nas no restante do percurso. Com os tipos corretos de *feedback*, crianças ou adultos podem ser motivados a escolher tarefas desafiadoras e a confrontar seus erros, inclusive no trabalho. Acreditar que características pessoais como inteligência ou personalidade podem ser desenvolvidas, ou por outro lado constituem algo fixo, "traços profundamente arraigados", vai definir o que Dweck (2017) chama de *mindset* do tipo de crescimento ou do tipo fixo. Segundo Dweck (2017), mesmo que não tenham consciência disso, as crenças que as pessoas têm sobre si mesmas têm forte influência sobre aquilo que desejam alcançar e as chances de consegui-lo, afetando profundamente a maneira pela qual levam suas vidas. A mudança das crenças individuais, portanto, é capaz de produzir efeitos profundos na vida e na capacidade de realização do potencial de cada pessoa. Enquanto o *mindset* fixo cria a necessidade constante de a pessoa provar a si mesma seu valor, o *mindset* de crescimento baseia-se na crença de que qualquer pessoa é capaz de cultivar suas qualidades básicas por meio de seus próprios esforços, sendo menos afetada por preconceitos e estereótipos e pelo medo do fracasso. Embora possam diferir umas das outras de muitas maneiras — em seus talentos e aptidões iniciais, interesses ou temperamentos —, elas são capazes de modificarem-se e desenvolverem-se por meio do esforço e da experiência. Ao contrário, as pessoas de *mindset* fixo não acreditam no esforço, mas nas características inatas e por isso, temem tanto o fracasso. A autora conclui que o principal ingrediente para o sucesso criativo é o tipo de perseverança e resiliência produzido pelo *mindset* de crescimento.

Considerar que é possível mudar de *mindset* durante a vida definirá a capacidade de desenvolvimento das aptidões e características de uma pessoa, inclusive no ambiente de trabalho, sendo possível e desejável criar um ambiente de *mindset* de crescimento nas organizações, em que os indivíduos possam prosperar. Para tanto, "buscar gestores que também incorporem um *mindset* de crescimento: entusiasmo para aprender e ensinar, abertura para dar e receber *feedback* e habilidade para enfrentar e superar obstáculos", treinar líderes, gestores e funcionários para acreditarem no crescimento e para a comunicação eficaz e do aconselhamento são importantes. Senão, alerta, "sem uma crença no desenvolvimento humano, muitos programas de treinamento corporativo se tornam exercícios de valor limitado", enquanto com crença no desenvolvimento, "esses programas dão sentido à expressão 'recursos humanos' e se tornam um meio de explorar um enorme potencial." (DWECK, 2017, p.176)

Ao perguntar se uma organização como um todo pode ter um *mindset* – crença predominante de que o talento é fixo ou, em vez disso, que o talento pode e deve ser desenvolvido em todos os funcionários – Carol Dweck conclui que é possível tecer um *mindset* fixo ou de crescimento dentro de uma organização para criar "uma cultura de gênio ou uma cultura de desenvolvimento" (DWECK, 2017, p.178). Também com base em pesquisa realizada, argumenta que pessoas que trabalham em empresas com *mindset* fixo expressaram mais interesse em mudar de emprego, consideram suas empresas menos propensas a apoiá-los quanto a riscos e à inovação, implacáveis e antiéticas, comprometendo o trabalho de equipe. Pessoas que trabalham em organizações com *mindset* de crescimento, por outro lado, têm mais confiança na empresa, maior senso de propriedade sobre seu trabalho, sentem-se mais comprometidas e acreditam que suas organizações apoiam assumir riscos (calculados), inovação e criatividade. Também os supervisores têm opiniões mais positivas dos funcionários, que avaliam como mais colaborativos e comprometidos em aprender e crescer, mais inovadores e com potencial de gestão muito maior. Coisas que, para Dweck (2017), "fazem uma empresa mais ágil e com mais chances de se colocar na vanguarda.".

Com a ressalva de que cada organização necessita de uma abordagem única, por ter uma cultura organizacional e objetivos estratégicos próprios, Elizabeth Mixson destaca aspectos a serem considerados por qualquer organização engajada em uma jornada dessa natureza, para cultivar um *mindset* de TD: (i) impulsionar mentalidades digitais começa do topo – se a alta administração (executivos) não defender ativamente a transformação desejada, os esforços provavelmente falharão; (ii) criar um ambiente seguro para falhar, onde as pessoas podem cometer erros sem medo de serem julgadas incompetentes – líderes devem encorajar pensamento e experimentação fora da caixa em toda a organização; (iii) criar um "departamento horizontal", montando equipes horizontais (centro de excelência ou uma incubadora digital), para impulsionar

transformações, pesquisar e selecionar tecnologia de ponta e identificar e enfrentar obstáculos culturais; e, (iv) defender a postura de "não fazer nada", abrindo espaço para reflexão, discussão informal e aprendizado casual para incentivar o pensamento criativo e a inovação e para o bem-estar da equipe, objetivos incompatíveis com a orientação para maximização da produtividade. (MIXSON, 2021)

4. Capacidades para a TD no setor público: a Capacitação de servidores

As pessoas são as verdadeiras protagonistas do processo de TD de qualquer instituição, sendo necessário potencializar as capacidades internas e difundir a mentalidade digital para evoluir a cultura organizacional (TCU, 2020). É fundamental identificar as capacidades e habilidades necessárias para a jornada da TD. A abordagem de desenvolvimento de capacidades (processo pelo qual as pessoas e organizações obtém e aprimoram habilidades, conhecimentos, instintos, ferramentas, processos e outros recursos necessários para o trabalho) permite um desempenho maior, dada a autonomia gerada nos indivíduos como parte das atividades de uma organização, e no engajamento deles no pleno exercício da missão organizacional. Um ingrediente essencial na construção de capacidades é a transformação gerada e sustentada internamente ao longo do tempo - a transformação desse tipo vai além da execução de tarefas para mudar mentalidades, atitudes e o modus operandi, o que é fundamental para um processo de TD (LUCIANO et al., 2021).

Um profissional digital é aquele capaz de, dentro do seu conjunto de habilidades e conhecimentos, trabalhar com um ou mais dos aspectos da digitalização. O conhecimento das possibilidades tecnológicas é imprescindível para que processos sejam repensados no novo paradigma digital, possibilitando transformar as instituições e manter os sistemas. Diante da diversidade de dimensões, profissionais digitais podem ser programadores e técnicos de TI, gerentes de marketing digital e estrategistas digitais, entre outros. Deve ser destacado que o perfil do profissional não é relacionado a uma graduação, curso, área ou especialidade, ou a um perfil jovem: "o que melhor o define é um perfil com mentalidade ágil e flexível" (BrazilLAB, 2019). Ou seja, não é aquele que necessariamente conhece a tecnologia, mas o que entende a cultura e o modo diferente de trabalho associado, competência que se torna mais relevante quanto mais elevado o nível profissional na carreira digital. Ter profissionais digitais representa um fator crítico para materializar a TD. A partir da estratégia definida, deve-se olhar para as funções que são exercidas dentro das organizações e seus respectivos objetivos, e capacitar os funcionários existentes na organização ou contratar profissionais com esse perfil. Embora o profissional de TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação) ainda seja o mais demandado, tendo em vista que a dimensão técnica é fundamental, aspectos já analisados também são muito relevantes, como a cultura e o mindset, que independem da área de contratação e sim da qualificação e perfil dos profissionais digitais disponíveis. Organizações engajadas em um processo de transformação devem buscar a mudança da cultura organizacional fundada em uma mentalidade tradicional para uma cultura em que prevaleça a mentalidade digital. Todas as pessoas envolvidas devem ser comunicadas sobre as mudanças que estão sendo propostas e implementadas com o intuito de otimizar atividades. Não basta garantir que as equipes estejam preparadas com o treinamento técnico necessário, sendo requerida mudança no pensamento e no processo de tomada de decisões. Desenvolver a expertise é crucial, mas a jornada exige também promover a confiança necessária para que todos possam prosperar em um ambiente orientado para o digital.

Diante de uma proposta de mudança, é comum que o gestor se depare com resistência por parte de pessoas da organização, já familiarizadas com processos estabelecidos e que se sentem inseguras com a adoção de novas ferramentas ou métodos e seus impactos no trabalho (DWECK, 2017). Embora o setor público conte com servidores(as) altamente qualificados(as) – o que fica evidente desde o ingresso por concursos públicos cada vez mais concorridos –, ainda prevalece a noção de que as administrações públicas não contam com base técnica, não têm pessoal qualificado para planejar, executar e controlar as políticas, revelando uma realidade heterogênea no que respeita o capital humano. A capacitação ao longo da carreira é crucial para preencher lacunas de capacidades críticas à gestão pública, como a inovação, criatividade, flexibilidade, capacidade de entrega e reflexão crítica (NAZARETH, 2016). Objetivos e interesses estratégicos dos órgãos públicos, incluindo aqueles que integram a estratégia digital e os planos de transformação de cada órgão, devem pautar a estratégia das ações de educação e formação continuada de servidores e servidoras. Uma abordagem sistêmica é necessária para compreender o contexto nacional e internacional em que a instituição está inserida e reconhecer que, no processo de capacitação, esta pode ser beneficiada pela intensificação do diálogo e colaboração com universidades, organizações da sociedade civil e gestores(as) públicos(as) (NAZARETH, 2016). A motivação individual deve estar preferencialmente alinhada com as orientações institucionais estratégicas visando à transformação efetiva e ao desenvolvimento permanente de interesse comum, em que todos(as) ganham.

5. Desafios da TD e as Instituições de Controle

Como se procurou evidenciar, a TD constitui tema central e estratégico para o desenvolvimento. A TD também já é uma realidade em muitas organizações do setor público brasileiro, na esfera federal e em estados e municípios, com novas ferramentas e metodologias contribuindo para a oferta de bens e serviços públicos mais focados em atender de forma efetiva as necessidades da população.[9] As tecnologias digitais estão mudando radicalmente a maneira como os cidadãos vivem, trabalham, consomem serviços e interagem. E a capacidade dos governos de responder à TD em andamento e produzir processos e serviços mais inclusivos, convenientes e colaborativos é crucial para garantir a confiança dos cidadãos (OCDE, 2018). Acompanhando esse movimento, foi publicada em 2018 a Estratégia Brasileira de Transformação Digital, E-Digital, que estabeleceu uma trajetória digital tanto para o governo quanto para a economia brasileira, trazendo um diagnóstico dos desafios a serem enfrentados e uma visão de futuro para a TD do Brasil. Dois anos depois, foi instituída a Estratégia de Governo Digital (EGD) para o período 2020/2022.[10] Constituindo um dos eixos temáticos da E-Digital, a EGD mantém alinhamento estratégico entre as ações para transformação do governo e medidas para estimular uma economia brasileira crescentemente digitalizada, dinâmica, produtiva e competitiva (BRASIL, 2022). Ao avaliarem o cumprimento da EGD, contudo, auditores do TCU descreveram problemas que seriam decorrentes da ausência de visão sistêmica da governança da TD e fizeram recomendações de melhoria (MADEIRO, 2021).[11]

Seguindo a tendência indicada nas disposições legais federais, alguns entes estaduais passaram a buscar definir suas próprias estratégias e planos de TD, como o Estado do Rio de Janeiro, que aprovou legislação regulamentando a Transformação Digital dos Serviços Públicos, com a finalidade de mudança no padrão de prestação de serviços pela administração pública estadual, com foco na melhoria do atendimento e da qualidade de vida do cidadão, de modo que as demandas sejam respondidas com clareza, celeridade e alto padrão de qualidade.[12] A medida prevê a desburocratização dos serviços públicos e determina que os órgãos da administração pública priorizem, de forma progressiva, os atendimentos *online*. A norma vale para todos os órgãos públicos, de todos os Poderes, Ministério Público e Tribunais de Contas, autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Estado e concessionárias e permissionárias de serviços públicos e entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos. Também foram previstas a criação do Painel Digital Unificado, de monitoramento dos serviços públicos prestados e o Cadastro Base do Cidadão. Não há menção na lei, no entanto, a iniciativa ou necessidade de qualificar servidores para a transformação pretendida, embora conste que a implementação das medidas "não implicará a exoneração de servidores públicos". A lei prevê que caberá ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), a fiscalização e o controle referentes ao cumprimento da lei, para os quais "expedirá atos e instruções normativas estabelecendo critérios e parâmetros para a avaliação qualitativa da prestação digital de serviços públicos" (RIO DE JANEIRO, 2020).

Como se argumentou, para os órgãos de controle externo o desafio é duplo: promover a própria TD – exigida de todos os órgãos públicos de todas as esferas, seja por planos ou por leis – e fiscalizar o cumprimento da execução da TD pelos órgãos sob sua jurisdição. Diante disso, a jornada parece inevitável também para as instituições de controle externo atingirem a eficiên-

9 Em 2023, o Brasil possui a 5 ª maior população conectada do mundo e 70% dos usuários na internet (estimados em mais de 150 milhões) utilizam ou já utilizaram os canais digitais do governo brasileiro. "Brasil é o 5º país com maior população conectada, diz MGI". Disponível em: https://tiinside.com.br/30/08/2023/brasil-e-o-5o-pais-com-maior-populacao-conectada-diz-mgi/?amp.

10 Decreto nº 10.332 de 28 de abril de 2020, alterado pelo Decreto nº 10.996, de 14 de março de 2022 que promoveu várias atualizações destinadas a aprimorar a qualidade dos serviços na plataforma Gov.BR; incorporar iniciativas que aproximam as GovTechs às ações de TD e unificação de canais digitais na plataforma, interoperabilidade de sistemas do governo e a segurança e privacidade, em consonância com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), além de ampliar as competições de inovação abertas para identificação ou desenvolvimento de soluções tecnológicas para o governo, envolvendo diversas estruturas e ministérios. Disponível em: Decreto aprimora Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022 — Português (Brasil) (www.gov.br).

11 A auditoria avaliou a formulação da estratégia e planos de transformação digital, o sistema de monitoramento e avaliação, a gestão de riscos e a articulação entre as estruturas de governança, e encontrou falas em todos esses pontos. (MADEIRO, 2021)

12 Lei estadual RJ nº 9.128, de 2020. Segundo um dos autores, "as iniciativas de digitalização no Estado do Rio se encontram descentralizadas e não há estratégia digital nem uma governança forte". https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/49900?AspxAutoDetectCookieSupport=1

cia e a efetividade. A grande questão é qual estratégia adotar. Xavier e Vaz (2022) indicam que deve se fundamentar em dois pilares: respeito à legislação (legalidade) e uso intensivo de tecnologia para resolução de problemas. Quanto ao primeiro, dada a sua "complexidade intratável", "necessário se faz a formação contínua dos profissionais envolvidos". Quanto ao segundo, as dificuldades são frequentemente atribuídas à responsabilidade dos técnicos de TI – "no mercado de trabalho do futuro, onde a tecnologia e a Inteligência Artificial terão cada vez mais impactos, a participação das empresas no processo de requalificação dos trabalhadores é de vital importância". O setor público deve atuar em duas frentes: catalisar e incentivar – para que mercado e academia trabalhem na preparação e requalificação da força de trabalho do futuro, que exigirá habilidades e competências digitais pouco desenvolvidas – e "incentivar e até mesmo 'evangelizar' os seus servidores e colaboradores na busca dessas habilidades digitais, para que possa implantar, de fato, tecnologias para o bem da sociedade" (XAVIER; VAZ, 2022).

O caminho, como se depreende, certamente passa pelas pessoas: a pandemia mostrou que a TD é imprescindível numa época em que todos foram obrigados a fazer as coisas de maneira digital, evidenciando que, antes de tudo, significa falar de um processo de mudança pessoal; se as pessoas não mudam, não existe TD, será sempre uma mudança pontual (VAZ, 2021). Por isso, a capacitação em aspectos digitais corresponde à "alfabetização digital", que deve vir antes de qualquer tecnologia. Muitas empresas não conseguem reconstruir as bases do negócio, por não considerarem fundamental investir em capacitação digital, formar técnicos e líderes, trabalhar a mudança com as pessoas. Como se observou com base nas ideias de Dweck (2017), todas as pessoas podem mudar, aprender novas habilidades, cultivar suas aptidões. Isso não define a extensão possível da mudança nem quanto tempo a mudança exigirá, mas mostra que é possível. Cabe criar as condições necessárias, por meio de investimento e planejamento.[13] A discussão do "perfil do auditor do futuro" para a TD foi um aspecto de destaque nas discussões da Estratégia Digital do TCU. Para o secretário de Soluções de Tecnologia da Informação do órgão, na construção da estratégia é preciso "projetar onde queremos estar e quais valores e resultados temos o potencial de entregar para a administração pública e para a sociedade nos próximos cinco anos, por exemplo" (TCU, 2020, p.17). A partir disso, identificar capacidades e habilidades necessárias para empreender essa jornada, que são diferentes das requeridas do auditor no contexto atual. O secretário destaca a relevância das *softs skills*, que ganham importância com a ampliação dos trabalhos colaborativos e em rede com outras instituições públicas e privadas (academia, ONGs, sociedade civil organizada etc.). Destaca ainda que a "aptidão para trabalhar com técnicas relacionadas à análise de dados nas diversas ações de controle, a utilização de ferramentas digitais e a destreza digital (ambição e capacidade para construir negócios digitais e trabalhar digitalmente) são essenciais para o alcance dos resultados pretendidos" (TCU, 2020, p.17). Numa sociedade marcada por transformações exponenciais, disruptivas, em contraponto às mudanças lineares do passado, as organizações baseiam suas atividades em informações, valor e transparência - conceitos que podem e devem ser incorporados, também, ao cotidiano do setor público. Para que este dê respostas rápidas e efetivas às demandas apresentadas pelos cidadãos, deve combinar o emprego de novas tecnologias e os talentos diversos de cada servidor(a). A adoção das novas ferramentas oferecidas pela TD só se torna produtiva se for acompanhada de uma mudança de mentalidade. E para que a tecnologia auxilie o setor público a tornar-se mais eficiente, eficaz e efetivo no atendimento das demandas da sociedade – em especial na fiscalização e controle do uso do dinheiro – é preciso mudar paradigmas nas organizações, entre os quais: tendência à resolução interna de problemas, centralização de decisões, padronização do trabalho e resistência a mudanças. É nesse contexto que as instituições públicas devem priorizar, ao lado do conhecimento sobre o arcabouço jurídico normativo, a busca pela destreza digital dos profissionais, sob pena de "gerar inércia responsável por uma atuação lenta e descompassada com a realidade, ainda que aderente às leis" (XAVIER; VAZ, 2022).

13 Citando Benjamin Bloom, pesquisador em educação que estudou pessoas de extraordinário êxito, que não haviam demonstrado qualidades excepcionais na infância ou adolescência, atribuindo à "persistente motivação e dedicação, junto com o apoio de que dispunham": "O que qualquer pessoa no mundo é capaz de aprender quase todos também serão capazes, desde que disponham das condições anteriores e atuais adequadas para o aprendizado." (Dweck, 2017, p.80).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é trivial empreender uma jornada de TD em qualquer organização. E que pode ser mais desafiadora em instituições do setor público onde prevalecem políticas, práticas e culturas tradicionais, que dificultam acompanhar as mudanças na velocidade em que acontecem na atualidade. No Brasil, os desafios são os do desenvolvimento em contexto federativo, democrático e complexo, em uma realidade disruptiva, de desastres e mudanças climáticas, aquecimento global. Um mundo altamente integrado e conectado, que cobra a cada instante maior capacidade de reação às mudanças e de antecipar resultados. Uma sociedade com pessoas cada vez mais exigentes, conectadas, que buscam soluções para problemas complexos. Diante da percepção de que os modelos de negócios do passado já não são válidos e que as empresas modernas devem se reinventar constantemente para manterem-se vivas e competitivas, aquelas com *mindset* de crescimento, como defendido por Dweck (2017), têm mais chances de prosperar. Conclusão alinhada com os aspectos destacados por Mixson (2021), *insights* a serem considerados no processo de mudança para a mentalidade digital: importância de um ambiente seguro para falhar e inovar, com ativo engajamento dos gestores na mudança e um clima de confiança e colaboração entre as equipes.

Na implementação de iniciativas onde a cultura organizacional prevalecente muitas vezes é de aversão ao risco, a falta de habilidades e de conhecimento pode dificultar a mudança. Desenvolver capacidades para a TD é essencial, tornando necessário promover a capacitação em alinhamento com a estratégia digital estabelecida. Para o desenvolvimento de capacidades em gestão de políticas públicas, a capacitação deve ser voltada para gestoras e gestores, servidoras e servidores responsáveis por cuidar que o Estado faça melhor o que tem que fazer, respeitando prazos e entregando resultados com a qualidade que a sociedade exige, com um controle adequado dos recursos públicos. Esses pontos afetam especialmente as instituições de controle externo, por sua responsabilidade de fiscalizar e monitorar ações governamentais com vistas à efetividade no atendimento das demandas da população. Espera-se, no contexto atual de aceleradas mudanças tecnológicas e demandas sociais crescentes, que servidoras e servidores públicos possam exercitar a inovação e lidar com o imprevisto, liderar iniciativas ligadas ao conhecimento, buscar soluções inovadoras para a gestão das políticas, atendendo a diversidade política, social, cultural, econômica e ambiental do país. Vencer o desafio de fortalecer a governança para a efetividade das ações em favor da cidadania, em especial dos excluídos, que sofrem inúmeras barreiras e formas de exclusão na vida cotidiana, combatendo a discriminação, promovendo a igualdade de acesso e a inclusão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Governo Digital. Estratégia de Governo Digital 2020-2022. **Gov.br**. Disponível em https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020 Acesso em: 7 out. 2023.

BRASIL. Brasil é reconhecido pelo Banco Mundial como o 7º líder em Governo Digital no mundo entre 198 países avaliados. **Gov.br**, Economia e Gestão Pública, 30 set. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/09/brasil-e-reconhecido-pelo-banco-mundial-como-o-7o-lider em-governo-digital-no-mundo-entre-198-paises-avaliados#:~:text=%E2%80%9CEsse%20resultado%20deve-se%20ao%20nosso%20foco%20no%20gov.br%2C,Minist%C3%A9rio%20da%20Economia%2C%20Caio%20Mario%20Paes%20de%20Andrade. Acesso em: 7 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Novo Mindset**: inovar é resolver problemas complexos. Brasília, DF: coLAB-i, [s.d.]. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/colab-i/novo-mindset.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Revista Estratégia Digital**: a experiência do TCU. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/estrategia-digital/documentos/Revista%20-%20Estrat%C3%A9gia%20Digital.pdf. Acesso em: 7 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TCU alerta administração pública federal para controles de segurança cibernética. **Secom TCU**, 19 ago. 2022. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-alerta-administracao-publica-federal-para-controles-de-seguranca-cibernetica.htm. Acesso em: 7 out. 2023.

BrazilLAB. **Como o Brasil pode fomentar um ecossistema de profissionais digitais?**: Estudo Digital Estratégico – Profissionais digitais. [São José dos Campos, SP]: BrazilLAB, Fundação Brava, Centre for Public Impact (CPI), out. 2019. Disponível em: https://profissionais-digitais.brazillab.org.br/#:~:text=Para%20enfrentar%20o%20desafio%20de,privadas%20e%20a%20sociedade%20civil. Acesso em: 7 out. 2023.

COSTA, Breno. Introdução. In: LOUREIRO, Geraldo (org). **Reconstrução do Brasil pela Transformação Digital no Setor Público.** Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP), 2020. P. 35-58.

CUNHA, Potira. **Afinal, você sabe o que é Mindset Digital?**: as mudanças de comportamento e a forma de trabalhar mudaram durante a pandemia. São Paulo, SP: Instituto PROA, 2021. Disponível em: https://www.proa.org.br/o-que-e-mindset-digital/. Acesso em: 7 out. 2023.

DWECK, Carol. **Mindset**: a nova Psicologia do Sucesso. São Paulo: Objetiva, 2017. 328 p.

DIOGO, Sérgio. As pessoas no centro da transformação digital In: LOUREIRO, Geraldo (org). **Reconstrução do Brasil pela Transformação Digital no Setor Público**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP), 2020. p.155-179.

EMBRATEL. Confira as 13 principais tendências de TI para 2022. **Próximo Nível Embratel**, 14 jan. 2022. Disponível em: https://proximonivel.embratel.com.br/tendencias-ti/ Acesso em: 7 out. 2023.

ESCOBAR, Fernando. Implementando a Transformação Digital. In: LOUREIRO, Geraldo (org). **Reconstrução do Brasil pela Transformação Digital no Setor Público**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Governança Pública (IBGP), 2020. p:95-153.

LUCIANO, Edimara M.; WIEDENHÖFT, Guilherme C.; MOURA, Luzia M. Frieck de. [Relatório da Pesquisa] **Capacidades de Governança para a Transformação Digital**: diagnóstico nos Estados Brasileiros e no Distrito Federal. Disponível em: https://gtdgov.org.br/uploads/publications/ZMXqRXx6xqOHtfAdxSStkxwWw1Xq1tA84OAfTg5n.pdf. Acesso em: 7 out. 2023.

MADEIRO, Carlos. Avanço da digitalização do governo aciona bomba relógio, diz TCU. **TiltUOL**, Maceió, 16 ago. 2021. Disponível em: https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2021/08/16/transformacao-digital-do-governo-e-excludente-e-ignora-riscos-avalia-tcu.htm Acesso em: 10 nov. 2022.

MIXSON, Elizabeth. How to Cultivate Digital Transformation Mindsets: do your em-ployees have the courage to disrupt? **Intelligent Automation Network**, 9 set. 2021. Disponível em: https://www.intelligentautomation.network/transformation/articles/how-to-cultivate-digital-transformation-mindsets. Acesso em: 7 out. 2023.

NAZARETH, Paula. O desafio da capacitação para a gestão pública. **Controle Externo Brasileiro em Revista**, Revista da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil, Porto Alegre/RS, n. 1, p. 41, 2016. Disponível em: http://www.fenastc.org.br/?page_id=650 . Acesso em: 10 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Peer Review OCDE Skills**: revisão do Governo Digital do Brasil rumo à Transformação Digital do Setor Público: conclusões preliminares. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 28 p. (Projeto Governo Digital OCDE). Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3627 Acesso em: 10 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 9.128 de 11 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a transformação digital dos serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-9128-2020-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-transformacao-digital-dos-servicos-publicos-e-da-outras-providencias. Acesso em: 7 out. 2023

ROBICHEZ, Gustavo. Disrupção Tecnológica: Qual o papel e os limites das tecnologias e como inovar com Sucesso na Era Digital. Rio de Janeiro, RJ: **ECOA, PUC-Rio**, 2020. 1 vídeo (1 h). Disponível em: https://ecoa.puc-rio.br/qual-o-papel-e-os-limites-das-tecnologias-e-como-inovar-com-sucesso-na-era-digital. Acesso em: 10 nov. 2022.

TRANSFORMAÇÃO digital do governo em desequilíbrio, diz TCU. **Tele.Síntese**, São Paulo, 6 dez. 2021. Disponível em: https://www.telesintese.com.br/transformacao-digital-do-governo-em-desequilibrio-diz-tcu/. Acesso em: 10 nov. 2022

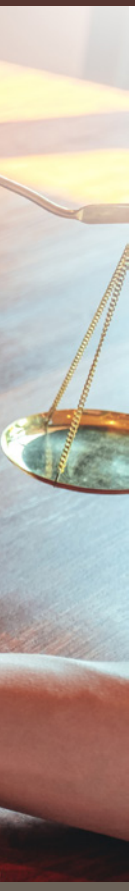
TRANSFORMAÇÃO Digital: o que é, principais causas e impactos. **FIA Business School**, São Paulo, 11 jun. 2021. Disponível em: https://fia.com.br/blog/transformacao-digital/. Acesso em: 10 nov. 2022.

VAZ, Wesley. Transformação Digital no Pós-Pandemia. [Entrevista cedida a] Talita Rodrigues. **CONIP Digital**, 23 mar. 2021. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=NTJ5OxCxNy4&t=34s. Acesso em: 7 out. 2023.

XAVIER, Fabio C.; VAZ, Wesley. A necessidade de uma cultura digital para o Estado brasileiro. **MIT Technology Review Brasil**, 5 ago. 2022. Disponível em: https://mittechreview.com.br/a-necessidade-de-vuma-cultura-digital-para-o-estado-brasileiro/. Acesso em: 7 nov. 2022.



O COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS COMO MÉTODO ADEQUADO DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA: reflexos da consensualidade na Lei Federal nº 14.133/2021



Gustavo Silva Gusmão dos Santos

Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá

Secretário Municipal Adjunto de Licitações e Contratos na Prefeitura Municipal de Macaé-RJ

Resumo: O presente artigo tem como objeto apresentar, em linhas gerais, o comitê de resolução de disputas — ou *dispute board* — como meio adequado de resolução de controvérsias em contratos administrativos, a partir da edição da Lei Federal nº 14.133/2021. Pretende-se avaliar a influência da consensualidade no regime jurídico de contratações públicas, as principais características do comitê de resolução de disputas, suas modalidades e vantagens, à luz das experiências internacional e nacional de sua utilização. Abordam-se, ainda, a importância da previsão normativa do comitê de resolução de disputas na nova Lei de Licitações e Contratos e o potencial de sua utilização pela Administração Pública, considerando seu caráter de prevenir conflitos e sua eficiência, quando comparado com a arbitragem e à judicialização. Por fim, propõe-se a reflexão acerca da possibilidade de utilização do método como ferramenta na regularização de controvérsias decorrentes de contratos de obras públicas paralisadas ou inacabadas, contribuindo para a satisfação do interesse público. Foram utilizados métodos quantitativos e qualitativos para coleta e análise dos dados, notadamente a análise de conteúdo.

Palavras-chave: comitê de resolução de disputas; consensualidade; administração pública; contrato administrativo.

Abstract: *This article aims to present, in general terms, the dispute resolution committee, or dispute board, as suitable means of dispute resolution in administrative contracts, from the edition of Federal Law No. 14.133/2021. It is intended to evaluate the influence of consensus in the legal regime of public procurement, the main features of the dispute resolution committee, its modalities and advantages, in the light of international and national experiences of its use. It also addresses the importance of the normative provision of the dispute resolution committee in the new Bidding and Contracting Law and the potential of its use by the Public Administration, considering its character of preventing conflicts and efficiency, when compared to arbitration and judicialization. Finally, a reflection is proposed on the possibility of using the method as a tool to settle disputes arising from stalled or unfinished public works contracts, contributing to the satisfaction of the public interest. Quantitative and qualitative methods were used for data collection and analysis, notably content analysis.*

Keywords: *dispute resolution committee; consensus; public administration; administrative contract.*

1. A CONSENSUALIDADE E A RELATIVIZAÇÃO DAS PRERROGATIVAS PÚBLICAS

O poder de império na atividade estatal, instrumentalizado por meio das prerrogativas públicas, tem como consequência a ideia de superioridade da Administração Pública em relação aos administrados. Nesse contexto está inserida a visão clássica do regime jurídico dos contratos administrativos, acentuada pela prevalência do interesse público sobre o particular e descrita nas chamadas cláusulas exorbitantes.

De acordo com a doutrina clássica do Direito Administrativo, as prerrogativas públicas são inerentes ao regime jurídico administrativo, que, por sua própria natureza, é exorbitante. Com efeito, as prerrogativas e sujeições que orientam a atividade da Administração revelam um quadro de características peculiares, fundamentado no regime jurídico exorbitante, diferenciando-se assim do direito comum e aplicável às pessoas jurídicas públicas (CRETELLA JR, 2002).

Todavia, não se pode perder de vista que as prerrogativas públicas visam a servir ao desenvolvimento da atividade pública, cujo resultado final deve ser sempre a satisfação do interesse público, razão pela qual a atuação administrativa precisa conduzir e resultar, inexoravelmente, em utilidade pública.

Com a edição da Constituição da República de 1988, que eleva a cidadania e a participação popular a um patamar de destaque, a Administração Pública passou naturalmente a ser influenciada pela consensualidade, assim entendida como o acordo de vontade entre a Administração Pública e as pessoas de direito público ou privado, a qual é reflexo da democracia substantiva, apoiada nos direitos fundamentais, e na qual a pessoa humana é o centro de suas realizações (DALLA-ROSA, 2007).

Nesse sentido, a ascensão da consensualidade no âmbito da Administração Pública possui como vetores a participação administrativa, a contratualização e a eficiência, tendo como consequência o aprimoramento da governança. Inobstante o poder de império da Administração Pública ainda se revelar de suma importância para a atividade estatal[1], o reconhecimento da influência da consensualidade vem a contribuir para o aperfeiçoamento da atuação do gestor público e, consequentemente, a conferir máxima efetividade ao interesse público.

Pode se afirmar que a própria dinâmica das relações jurídicas na sociedade contemporânea é o fio condutor da mudança de perspectiva da atuação estatal, caracterizada pelo modelo tradicional de autoridade, na medida em que desloca a posição de subordinação no contrato, notadamente da superioridade da Administração Pública para a superioridade do interesse público, que é, ao mesmo tempo, plural — em que múltiplos atores contribuem para a entrega de serviços públicos — e pluralista — em que múltiplos processos informam o sistema político —, na chamada nova governança pública (OSBORNE, 2010).

Destarte, a consensualidade aponta para a transição do viés autoritário da atuação da Administração Pública para um modelo negocial, em que essa se posiciona de forma mais horizontal e participativa ao lado do administrado. A propósito, a consensualidade, além de resultar em decisões mais legítimas, atende à efetividade, à eficiência e ao resultado, considerando que o Estado seria apenas mais um ator entre os outros e cuja atuação necessariamente deve ser voltada ao atingimento do interesse público (FARIAS; WILLEMEN, 2022).

No âmbito dos contratos administrativos, o interesse público contemporâneo demanda a formalização de instrumentos cada vez mais complexos e com múltiplas relações jurídicas interdependentes (GARCIA, 2021), os quais não são capazes de reduzir a termo toda sorte de direitos e deveres, bem como de tratar de forma hermética todos os conflitos possíveis.

Com efeito, o caráter relacional de tais avenças revela a importância de se prevenir a controvérsia ou gerenciá-la de forma a atingir valores, significados e relações dele decorrentes, tendo como foco não apenas o interesse do Estado, mas o interesse do Estado dentro do contexto social.

Nesse sentido, a edição da Lei nº 14.133/2021 — a Nova Lei de Licitações e Contratos — passa a dispor, em seu artigo 151, quanto à possibilidade de utilização de meios adequados de resolução de conflitos, principalmente do comitê de resolução de disputas (*dispute board*), objeto do presente artigo.

1 Nesse sentido, cite-se os atos administrativos necessários à contenção da pandemia de COVID 19, a exemplo das medidas de isolamento, quarentena, uso de máscara, restrições à locomoção interestadual e intermunicipal e requisições administrativas de bens e serviços de hospitais, previstas na Lei nº 13.979/2020.

2. O COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS (*DISPUTE BOARD*)

O comitê de resolução de disputas — ou *dispute board* — consiste em um painel de três membros imparciais, dotados de experiência e reconhecimento em suas áreas de atuação, o qual se forma antes do início da execução do contrato e atua durante todo o seu curso (DRBF, 2023).

Em 1975, nos Estados Unidos, o método foi utilizado pela primeira vez, durante a construção da segunda etapa do túnel Eisenhower, no Colorado. A partir daí, diversos comitês de resolução de disputas foram instituídos em âmbito internacional, especialmente incentivados por associações profissionais de engenharia e instituições financeiras multilaterais, a exemplo do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, com sucesso em obras de infraestrutura, tais como o projeto Túnel do Canal da Mancha (Reino Unido / França), o novo Aeroporto Internacional de Hong Kong e o projeto Usina Hidrelétrica de Ertan na China (TRINDADE, 2016).

A formação do comitê se dá majoritariamente com profissionais do ramo de engenharia, indicados pelas partes. Aliás, esse é um dos traços distintivos em relação aos demais métodos de resolução de conflitos, haja vista que a formação eminentemente técnica do comitê reforça a confiança das partes em relação às suas recomendações e decisões e, consequentemente, ao seu cumprimento.

Durante os trabalhos do comitê, os membros recebem os documentos contratuais, se familiarizam com os procedimentos do projeto e seus participantes, bem como são mantidos a par do progresso da obra e de seu desenvolvimento. O *dispute board* mantém encontros regulares com os representantes das partes, com atuação eminentemente preventiva ao surgimento de controvérsias e encorajando a solução das disputas no ambiente da própria obra. No entanto, quando não é possível a atuação preventiva, as partes podem submeter o conflito a uma decisão formal do comitê.

Em âmbito internacional, a atuação do *dispute board* se dá amparada por regulamentos, instituídos por organizações não governamentais e entidades de classe, a exemplo da *Dispute Resolution Board Foundation* (DRBF) e do *World Bank*.

A *Dispute Resolution Board Foundation* (DRBF) é uma organização sem fins lucrativos dedicada a promover a prevenção e resolução de disputas em todo o mundo, especialmente o *dispute board*. Fundada em 1996 nos Estados Unidos, a DRBF dispõe de um manual sobre o método e oferece orientação sobre a implementação desse método, de acordo com as condições e práticas locais, além de promover a capacitação dos membros do comitê. A instituição foi responsável pela primeira publicação sobre o comitê de resolução de disputas, recentemente editada em língua portuguesa (DRBF, 2023).

O *World Bank* é uma organização composta por 189 países membros, criada na Conferência de Bretton Woods (1944). Com o propósito inicial de auxiliar na reconstrução e desenvolvimento econômico dos países após a Segunda Guerra Mundial, a instituição financia projetos públicos relacionados à infraestrutura de desenvolvimento, além de oferecer apoio na elaboração e implementação de políticas públicas e capacitação, contribuindo para uma agenda de desenvolvimento global (WORLD BANK, 2023).

2.1 MODALIDADES

O *dispute board* divide-se, basicamente, em três modalidades: i) *dispute review board*: modalidade na qual o comitê detém apenas a função consultiva, manifestando-se por meio de respostas a consultas informais e de recomendações; ii) *dispute adjudication board*: modalidade que possui a prerrogativa de emitir decisões dotadas de eficácia vinculante desde a sua emissão até a eventual subsunção da controvérsia à arbitragem ou à judicialização; e iii) *combined dispute board*: modalidade híbrida, que reúne características do *dispute review board e do dispute adjudication board* (GARCIA, 2022)[2].

2.1.1 *Dispute review board*

Primeira modalidade de comitê surgida, a sua atuação tem como objetivo principal auxiliar as partes na solução da controvérsia, mediante o consenso. Desta feita, suas manifestações se dão por intermédio de parece-

2 Sobre o caráter vinculante das decisões do comitê de resolução de disputas, cite-se o enunciado 131 da II Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal: "as decisões promovidas por Comitê de Resolução de Disputa (*Dispute Board*) que sejam vinculantes têm natureza contratual e refletem a vontade das partes que optaram por essa forma de resolução de conflitos, pelo que devem ser cumpridas obrigatória e imediatamente, sem prejuízo de eventual questionamento fundamentado em ação judicial ou procedimento arbitral."



res não vinculantes — *informal opinions* (TRINDADE, 2016).

É importante consignar que, não obstante a falta de caráter vinculante de suas decisões, a atuação preventiva do comitê permite que as partes tenham, desde logo, ciência da possibilidade de eventual conflito, permitindo assim a sua resolução, seja mediante a formulação de consulta ao comitê, seja por seus próprios meios.

Ademais, a escolha do *dispute review board* reforça a confiança na expertise dos seus membros, mitigando-se a ideia do litígio com a consequente reafirmação do interesse das partes na resolução consensual do conflito.

É comum a estipulação de cláusula que dispõe sobre prazo para que as partes se manifestem sobre eventual discordância da recomendação expedida pelo comitê, hipótese em que a recomendação passa a ter força vinculante, caso transcorrido o prazo sem oposição.

2.1.2 *Dispute adjudication board*

O *dispute adjudication board* caracteriza-se pela decisão de caráter vinculante após submissão da controvérsia à sua análise, a ser cumprida pelas partes assim que forem notificadas.

Caso haja recusa pelo cumprimento de uma ou de ambas as partes, estas poderão, no prazo estabelecido, submeter a disputa a uma decisão final pela arbitragem ou optar pela judicialização, período no qual ficam obrigadas ao seu cumprimento até que a decisão seja efetivamente revista. Em não havendo manifestação no prazo de discordância, a decisão passará a ser final.

Observe-se que, apesar da possibilidade de discordância da decisão final no comitê de adjudicação, as partes não se veem estimuladas a buscar sua revisão por outros meios de resolução de controvérsias, haja vista a *expertise* dos membros do comitê.

2.1.3 *Combined dispute board*

O *combined dispute board* ou comitê misto, foi criado pela Câmara de Comércio Internacional (*International Chamber of Commerce* – ICC), permitindo maior liberdade às partes, inclusive com maior aceitação entre

aqueles que não estão habituados com o método (ICC, 2023).

Nesta modalidade de *dispute board*, o comitê emite tanto recomendações como decisões vinculantes, estas últimas quando uma ou ambas as partes assim a requisitam[3] . As vantagens da modalidade combinada ensejaram a edição do Enunciado 137 da II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, promovida pelo Conselho de Justiça Federal, o qual prevê que, "na utilização do comitê de resolução de disputas (*Dispute Board*) como meio alternativo de prevenção e resolução de controvérsias relativas aos contratos administrativos (art. 151 da Lei Federal nº 14.133/2021), deverá ser utilizada, preferencialmente, a modalidade combinada, na qual o comitê pode emitir recomendações e decisões."[4]

2.2 PROCEDIMENTO

Inicialmente, é importante destacar que a adoção, pelas partes, do comitê de resolução de disputas depende de previsão contratual para tanto, haja vista que a adoção do método, bem como a instauração do comitê em caso de controvérsia, tem fundamento nos princípios da autonomia de vontade e da boa-fé (LINHARES, 2016). Nesse sentido, a instituição do comitê pressupõe a estipulação pelas partes de cláusula compromissória, que pode se dar no momento da formalização do contrato ou por termo aditivo posterior, inclusive após o surgimento de determinada controvérsia (assim como ocorre no compromisso arbitral).

Ainda no tocante à previsão contratual da adoção do *dispute board* e de suas respectivas regras, consigne-se que a estipulação de cláusula escalonada, na qual se pontua que a subsunção ao comitê se dará previamente à arbitragem, é recomendada. Considerando que o comitê de resolução de disputas tem como premissas a confiança e a transparência entre as partes, pode se dizer que a adoção do método de forma preferencial a outras formas de resolução se justifica justamente porque as partes não querem postergar a solução de eventual controvérsia (TRINDADE, 2016).

Apesar da possibilidade de instauração do comitê durante a execução do contrato e para controvérsias específicas (*dispute board ad hoc*), é recomendável que a formação do comitê, com a respectiva indicação de seus membros, ocorra no momento da contratação, considerando as vantagens da atuação preventiva.

A formação do comitê pode se dar de forma multidisciplinar, inclusive por profissionais com formação jurídica, a fim de conferir tratamento abrangente e, ao mesmo tempo, especializado para as controvérsias que surgirem ao longo do desenvolvimento do projeto.

A aceitação das partes quanto às recomendações e decisões proferidas pelo comitê é consectário da confiança, tanto pela qualidade técnica e experiência de seus membros quanto pela participação das partes na formação do convencimento dos seus membros (DRBF, 2023).

Os custos do Comitê de Resolução de Disputas podem variar, dependendo de fatores como a complexidade da disputa, a duração do processo e as taxas dos membros do painel de disputas. Segundo dados da *Dispute Resolution Board Foundation* (DRBF), o percentual dos custos de um comitê de resolução de disputas oscila entre 0,05% e 0,15% dos custos do projeto.[5]

2.3 O COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

A edição da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133/2021) prevê, em seu artigo 151 e seguintes, a utilização do comitê de resolução de disputas como meio alternativo de solução de controvérsias. Nesse sentido, o legislador nacional direciona o âmbito da aplicação dos referidos métodos às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, assim como às questões relativas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações, inclusive nos contratos em curso, por meio de aditamento, bem como para a sua extinção (respectivamente, artigos 153 e 138, inciso II, Lei Federal nº 14.133/2021).

Ao comentar o dispositivo legal, Justen Filho (2022, p. 1579) conceitua que o método "consiste na previsão consensual entre as partes da atribuição a um terceiro da função de examinar e decidir sobre incertezas, dúvidas e controvérsias relativamente a questões específicas atinentes à prestação contratual." (JUSTEN FILHO, 2022).

Destacando a previsão da Nova Lei de Licitações e Contratos acerca do *dispute board* entre os métodos tradicionais de resolução de conflitos, Oliveira (2022, p. 429) destaca que o comitê de resolução de disputas "tem por objetivo acompanhar a sua execução, com poderes para emitir recomendações e/ou decisões, conforme o caso." (OLIVEIRA, 2022).

3 Artigo 6º, ICC Dispute Board Rules.
4 Disponível em: https://www.cjf.jus.br/enunciados/pesquisa/resultado. Acesso em: 04 ago. 2022.
5 Disponível em: < https://www.drb.org/dispute-board-manual>. Acesso em: 05 ago. 2022.

Ademais, o potencial de utilização do comitê de resolução de disputas como método de solução de conflitos em contratos administrativos, é destacado por Schmidt (2022, p. 157). Segundo o autor, "os *dispute boards* podem representar um importante instrumento para a prevenção de controvérsias e redução do custo de transação, especialmente nos contratos de grande vulto econômico e de maior complexidade técnica, como aqueles que têm por objeto obras e serviços de engenharia." (SCHMIDT, 2022).

É importante destacar, ainda, que a atuação preventiva e oportuna do comitê acaba por conferir máxima efetividade à gestão do contrato, haja vista que minimiza a ocorrência de controvérsias (PAREDES, 2013). Em outros termos, mais do que uma alternativa à solução de conflitos, o comitê de resolução de disputas, agora positivado na Nova Lei de Licitações e Contratos, se afigura como importante mecanismo de governança contratual (DOMINGUES, 2022).

3. A EFICIÊNCIA NA UTILIZAÇÃO DO COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS

A utilização do *dispute board* em contratos internacionais tem crescido nas últimas décadas. Em estudo realizado pela *Dispute Resolution Board Foundation*, entre os anos de 1974 e 2014, o dispute board foi utilizado em mais de 2.700 empreendimentos — com valor estimado superior a 225 bilhões de dólares —, dos quais 98% tiveram suas controvérsias resolvidas pelo comitê, sem que houvesse discordância ou posterior submissão à arbitragem ou à judicialização. Além disso, a taxa de crescimento do uso do comitê de resolução de disputas gira em torno de 15% ao ano.[6]

Na América Latina, projetos importantes contaram com a atuação de comitês de resolução de disputas, a exemplo das obras de expansão do Canal do Panamá (2007-2016). No Brasil, destacam-se os projetos relativos à construção da linha 4 do Metrô de São Paulo, das estruturas temporárias das Olímpiadas de 2016 no Rio de Janeiro, da concessão da Rodovia MG-050 do Estado de Minas Gerais[7] e da concessão administrativa de iluminação pública do Município de São Paulo[8].

Cite-se, ainda, como projetos internacionais de destaque nos quais se utilizou o dispute board: Hidrelétrica Ertan (China); Eurotúnel (França e Inglaterra); Olimpíadas de Londres; e Linha Sheppard do Metrô do Canadá.

A experiência internacional revela diversos benefícios na adoção do comitê de resolução de disputas pelas partes em contratos de obras. Estudos apontam que mais de 90% das controvérsias levadas à análise do comitê são solucionadas de forma definitiva. Outrossim, o tempo médio entre a controvérsia e a decisão do comitê é de 145 dias (TRINDADE; SALIBA JÚNIOR; NEVES; SOARES, 2016), o que se revela mais eficiente quando comparado com o tempo médio de resolução da arbitragem ou da judicialização.[9]

4. NOVOS CENÁRIOS DE UTILIZAÇÃO DO COMITÊ DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS, À LUZ DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

A despeito da utilização do comitê de resolução de disputas em obras públicas, o novo regime jurídico de contratos administrativos instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021 revela outras possibilidades de aplicação do método.

Assim se dá, por exemplo, nos contratos complexos, que, para o seu desenvolvimento, demandam a formação de múltiplas relações jurídicas correlatas que se protraem ao longo do tempo. Em razão de tais características, a adoção de práticas que prestigiem a mútua cooperação, a confiança e a boa-fé são fundamentais para a prevenção e resolução de controvérsias ao longo de todo o curso da execução contratual.

Muito embora a caracterização dos contratos complexos se dê de forma mais clara nos contratos administrativos de concessão, a dinâmica das necessidades da Administração e da satisfação do interesse público em um mundo globalizado, cada vez mais dependente de soluções de tecnologia de informação e comunicação, aponta para a formalização de contratos administrati-

6 Disponível em: http://www.drbfconferences.org/documents/Singapore2014/Session%202%20McGough.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

7 Disponível em: http://www.infraestrutura.mg.gov.br/servidor/avaliacao-de-desempenho/page/2191-contrato-mg-050. Acesso em: 10 set. 2022.

8 Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/prefeituras_regionais/ilume/Contrato003SMSO2018.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

9 O tempo médio de sentença em processos que envolvem contratos de obras públicas e serviços de engenharia no Tribunal de Justiça de Minas Gerais é de pouco mais de 2 anos, enquanto que no Tribunal Regional Federal da Segunda Região é de mais de 1 ano. De outro lado, o tempo médio de duração da arbitragem é de um ano e quatro meses (SANTOS, 2023).

vos dotados de especificidades cujas controvérsias podem demandar soluções especializadas.[10]

De outro lado, a duração dos contratos administrativos sob o regime jurídico da Nova Lei de Licitações e Contratos permite a celebração de instrumentos com prazos de até cinco anos, nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, prorrogáveis por até dez anos.[11] Além disso, os contratos que tenham por objeto bens ou serviços produzidos ou prestados no país e que envolvam alta complexidade tecnológica e defesa nacional podem ser celebrados inicialmente com prazo de vigência de até dez anos.[12] No mesmo sentido, nas contratações que gerem receita ou economia à Administração, os prazos de vigência podem ser de dez a trinta e cinco anos.[13]

Destarte, não se pode perder de vista que o fator tempo é de suma importância para a caracterização de eventos que possam causar reflexos no equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Seja pela descoberta de novas soluções tecnológicas para determinado serviço contratado, seja pelo surgimento de crises econômicas de consequências globais que tenham reflexos nos preços dos insumos e mão de obra contratadas, quanto maior a duração, maiores serão os riscos de incidência de fatos supervenientes que ponham em xeque a plena execução contratual.[14]

Com efeito, a utilização do comitê de resolução de disputas em contratos administrativos sob o regime da Lei nº 14.133/2021 pode ser de grande valia para a solução de controvérsias oriundas de contratos complexos ou de longa duração, ainda que o objeto não seja obra ou serviço de engenharia. O caráter preventivo de sua atuação e a formação especializada e multidisciplinar do comitê são características que podem propiciar de forma eficiente a solução de problemas no curso da execução de contratos administrativos dessa natureza. Ademais, é importante destacar que a utilização de métodos adequados à resolução de controvérsias que prestigiam a eficiência é medida premente no contexto nacional de obras públicas em curso, especialmente no tocante às obras paralisadas. Nesse sentido, em auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2019, que teve como escopo a análise de mais de 38 mil contratos referentes a obras financiadas com recursos federais, foram identificadas acima de 14 mil obras paralisadas ou inacabadas, cujas principais causas foram questões de ordem técnica (47%) e por abandono pela empresa contratada (23%) (BRASIL, 2019).

Recentemente, a Corte de Contas da União concluiu nova auditoria sobre o mesmo objeto, na qual revela que 41% das obras custeadas com recursos federais se encontram paralisadas. Das determinações propostas, apontou para a necessidade de elaboração de planos táticos junto aos órgãos que possuem obras paralisadas sob sua gestão, incluindo, entre outros aspectos: atualização dos projetos, orçamentos e cronogramas, a fim de contemplar os serviços necessários para a conclusão das obras, assegurada a viabilidade técnica e econômica de sua execução; e análise da continuidade dos instrumentos de repasse e contratos administrativos vigentes, bem como da possibilidade de repactuação de valores e prazos, observados os limites e condições legais para tanto (BRASIL, 2023).

Tal cenário conduz à reflexão acerca da possibilidade de utilização do comitê de resolução de disputas em contratos administrativos de obras públicas em curso, notadamente diante da possibilidade de aditamento (artigo 153, Lei Federal nº 14.133/2021) e do potencial de utilização do método na solução de controvérsias de natureza técnica.

10 Somente em 2018, o volume de investimentos em contratações de tecnologia de informação e comunicação da Administração Pública Federal foi de mais de R$ 8 bilhões. https://zenite.blog.br/atencao-publicadas-novas-normas-sobre-a-contratacao-de-tic/. Acesso em: 20/12/2022.

11 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Capítulo V – DA DURAÇÂO DOS CONTRATOS, Arts. 106 e 107. 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.

12 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Capítulo V – DA DURAÇÂO DOS CONTRATOS, Art. 108. 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.

13 BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Capítulo V – DA DURAÇÂO DOS CONTRATOS, Art. 110. 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.

14 Sobre a necessidade de alteração contratual decorrente de mudança no mercado de tecnologia, cite-se o entendimento da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande de Sul, no seguinte sentido: "Alteração contratual. Prestação de serviços de desenvolvimento e manutenção evolutiva, adaptativa e corretiva de sistemas de informação, incluindo desenvolvimento e manutenção de soluções de business inteligence da Secretaria da Fazenda do Estado. Segundo termo aditivo. Execução contratual de maneira diversa da prevista originalmente. Situação excepcional e alheia à vontade das partes. Mudança no mercado de tecnologia da informação decorrente da Pandemia causada pelo covid-19. Alteração quantitativa x qualitativa. Limite do § 1º do artigo 65 da Lei de Licitações. Viabilidade de extrapolação com relação às alterações qualitativas. Precedentes desta Procuradoria-Geral do Estado e do Tribunal de Contas da União." Disponível em: http://sid.pge.rs.gov.br/pareceres/pa19240.pdf. Acesso em: 21/12/2022.

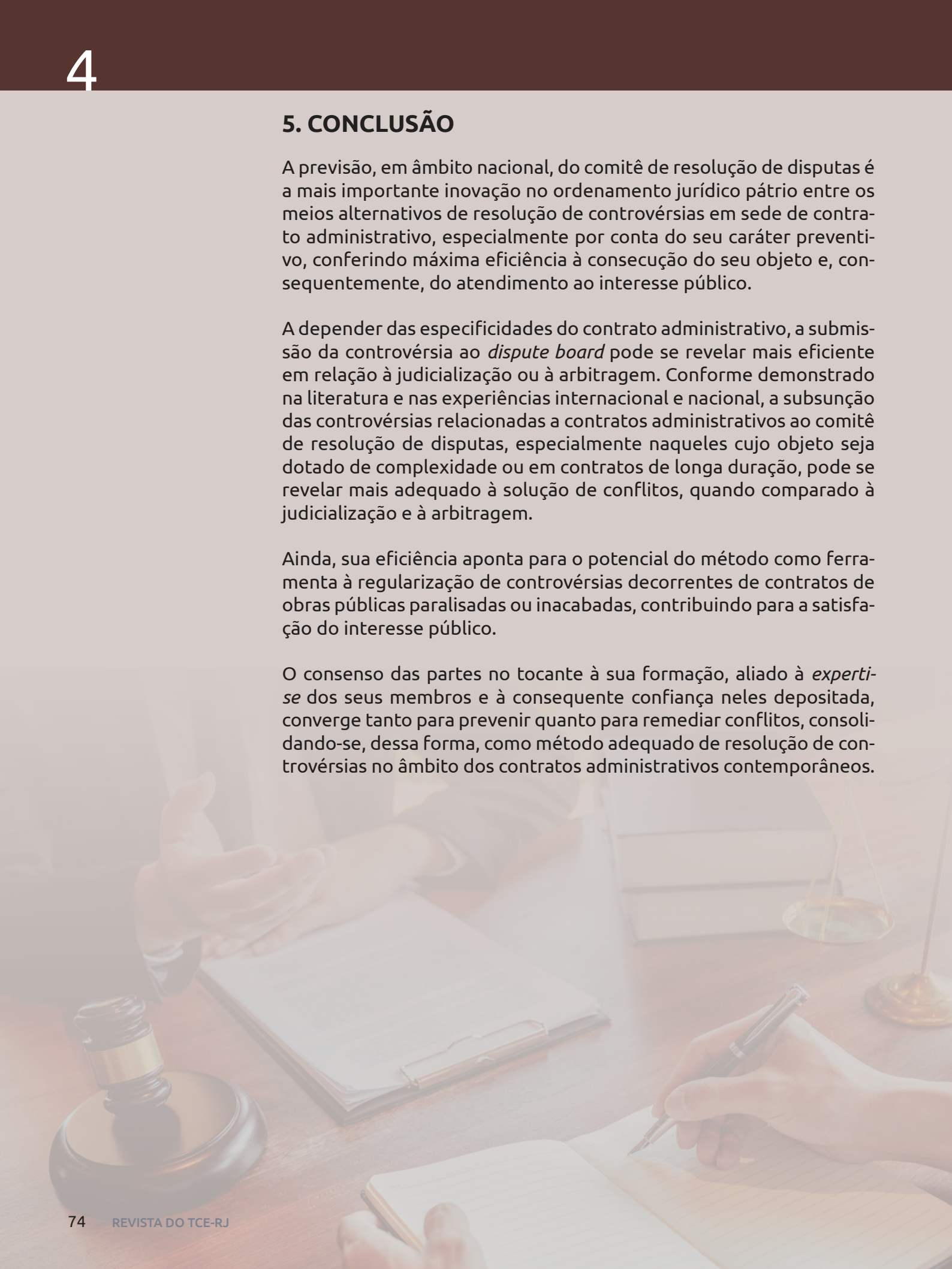
5. CONCLUSÃO

A previsão, em âmbito nacional, do comitê de resolução de disputas é a mais importante inovação no ordenamento jurídico pátrio entre os meios alternativos de resolução de controvérsias em sede de contrato administrativo, especialmente por conta do seu caráter preventivo, conferindo máxima eficiência à consecução do seu objeto e, consequentemente, do atendimento ao interesse público.

A depender das especificidades do contrato administrativo, a submissão da controvérsia ao *dispute board* pode se revelar mais eficiente em relação à judicialização ou à arbitragem. Conforme demonstrado na literatura e nas experiências internacional e nacional, a subsunção das controvérsias relacionadas a contratos administrativos ao comitê de resolução de disputas, especialmente naqueles cujo objeto seja dotado de complexidade ou em contratos de longa duração, pode se revelar mais adequado à solução de conflitos, quando comparado à judicialização e à arbitragem.

Ainda, sua eficiência aponta para o potencial do método como ferramenta à regularização de controvérsias decorrentes de contratos de obras públicas paralisadas ou inacabadas, contribuindo para a satisfação do interesse público.

O consenso das partes no tocante à sua formação, aliado à *expertise* dos seus membros e à consequente confiança neles depositada, converge tanto para prevenir quanto para remediar conflitos, consolidando-se, dessa forma, como método adequado de resolução de controvérsias no âmbito dos contratos administrativos contemporâneos.



REFERÊNCIAS

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.

_____. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional sobre obras paralisadas**. Brasília, DF. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm. Acesso em: 16 jun. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2134/2023**. Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/919720222.PROC/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 20 out. 2023.

CRETELLA JR., José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DALLA-ROSA, Luiz Vergilio. O Poder Judiciário e a democracia substancial. **Seqüência**: estudos jurídicos políticos, v. 20, n. 38, 1999. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15514. Acesso em: 21 jan. 2023.

DOMINGUES, Igor Gimenes Alvarenga. **Comitês de resolução de disputas (dispute boards) nos contratos da Administração Pública**. São Paulo: Almedina, 2022.

DRBF. **The Dispute Resolution Board Foundation**, 2023. Disponível em: https://www.drb.org. Acesso em: 21 jan. 2023.

_____. **Manual de Dispute Board**. Charlotte, SPARK Publications, 2023.

FARIAS, Sara Jane Leite de; WILLEMAN, Marianna Montebello. Os direitos patrimoniais disponíveis como pressuposto de aplicação da consensualidade na NLCC. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**, v. 3, n. 2, p. 28-41, jul./dez. 2022. Disponível em: https://portal-br.tcerj.tc.br/documents/454798/116226414/Revista%20do%20TCE-RJ%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%B0%206. Acesso em: 20 dez. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GARCIA, Flávio Amaral. **A mutabilidade nos contratos de concessão**. Salvador, JusPodivm, 2021.

_____. *Dispute Boards* e os contratos de concessão. In: CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann; GARCIA, Flávio Amaral; CRUZ, Elisa Schmidlin. **Direito Administrativo e Alternative Dispute Resolution**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 161-174.

ICC. **Dispute Board Rules**, 2023. Disponível em: https://iccwbo.org/dispute-resolution-services/dispute-boards/rules/#article_2. Acesso em: 21 jan. 2023.

LINHARES, Camila Pereira Linhares. Cláusula Compromissória Escalonada como Recomendação para Eleição do Comitê. In: TRINDADE, Bernardo Ramos et. al. (coord.). **Comitê de Resolução de Disputas [CRD] nos contratos de construção e infraestrutura: uma abordagem prática sobre a aplicação de Dispute Boards no Brasil**. São Paulo: Pini, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. **Licitações e contratos administrativos**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OSBORNE, Stephen P. The **New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Routledge, 2010.

PAREDES, Gustavo. Dispute boards y arbitraje em construccion: ¿Compiten o se complementan? **Arbitraje PUCP**, Pontificia Universidad Católica del Perú, n. 3, p. 79-85, 2013. Disponível em: https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/arbitrajepucp/article/view/9387/9802. Acesso em: 12 fev. 2022.

SANTOS, Gustavo Silva Gusmão dos. **O comitê de resolução de disputas como meio adequado à resolução de controvérsias no âmbito dos contratos administrativos**: luzes do consenso na Administração Pública contemporânea. 2023. 85 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2023.

SCHMIDT, Gustavo da Rocha. Os meios alternativos de solução de controvérsias na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Revista de Arbitragem e Mediação**, São Paulo, v. 70, 2021.

TRINDADE, Bernardo Ramos et. al. (coord.). **Comitê de Resolução de Disputas [CRD] nos contratos de construção e infraestrutura**: uma abordagem prática sobre a aplicação de Dispute Boards no Brasil. São Paulo: Pini, 2016.

WORLD BANK. **The World Bank, 2023**. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/home. Acesso em: 21 jan. 2023.



TRANSPARÊNCIA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Aline Mendonça de Andrade
Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal da Bahia
Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Resumo: Este estudo objetivou conhecer as pesquisas que tratam da divulgação voluntária de informações pelas Organizações da Sociedade Civil, a fim de verificar os motivos pelos quais uma entidade decide informar dados embora não esteja legalmente obrigada a fazê-lo, bem como as consequências dessa publicização para as diversas partes interessadas. A revisão de literatura reuniu estudos que foram segregados em três tópicos: conhecimento das teorias que embasam a decisão de uma Organização da Sociedade Civil divulgar informações de forma voluntária, os fatores e características que propiciam uma maior transparência e as consequências da publicização de tais informações entre as diversas partes interessadas. De uma forma geral, verificou-se que a divulgação voluntária de informações gerais, financeiras e de desempenho pelas Organizações da Sociedade Civil em seus *web sites* fortalece a credibilidade e legitimidade dessas organizações e permite uma maior responsabilidade em face de toda a sociedade. A presente investigação colabora academicamente ao ampliar o conhecimento sobre transparência no terceiro setor e inclusive possui uma contribuição prática para as entidades que verificam como podem se destacar num ambiente competitivo e, dessa forma, garantir a sustentabilidade econômica por meio de um relacionamento transparente, não apenas com os doadores, mas com toda a sociedade.

Palavras-chave: Transparência; terceiro setor; organização da sociedade civil; divulgação voluntária; sustentabilidade econômica.

Abstract: *This study aimed to know the researches that deal with voluntary disclosure by Civil Society Organizations, in order to verify the reasons why an entity decides to report data although it is not legally obliged to do so, as well as the consequences of publishing such information for the diverse stakeholders. The literature review brought together studies that were segregated into three topics: knowledge of the theories that underlie the decision of a Civil Society Organization to voluntarily disclose information, the factors and characteristics that provide greater transparency and the consequences of disclosures among donors. In general, it was found that the voluntary disclosure of general, financial and performance information by Civil Society Organizations on their websites strengthens the credibility and legitimacy of these organizations and allows for greater responsibility towards the whole of society.The present investigation contributes academically by expanding knowledge about transparency in the third sector and it even has a practical contribution for entities that verify how they can stand out in a competitive environment and, that way, guarantee economic sustainability through a transparent relationship, not only with donors, but with society as a whole.*

Keywords: *Transparency; third sector; civil society organization; voluntary disclosure; economic sustainability.*

1. INTRODUÇÃO

A transparência do terceiro setor é comprometida pela falta de legislação que exija divulgação mínima de informações para atender às demandas das diversas partes interessadas. No entanto, a adoção de políticas de divulgação voluntária de informações gerais, financeiras e de desempenho melhora a percepção de credibilidade das organizações sem fins lucrativos (TREMBLAY-BOIRE, PRAKASH, 2015; ORTEGA-RODRÍGUEZ, LICERÁN-GUTIÉRREZ, MORENO-ALBARRACÍN, 2020).

Em 2020, estavam em atividade no Brasil um total de 781.921 Organizações da Sociedade Civil (OCSs) atuando, principalmente, nas áreas de saúde, assistência social e educação (IPEA, 2020; LOPEZ, 2018). As OSCs atuam compartilhando ações estatais, a fim de garantir direitos de interesse público, sendo observada a atuação dessas organizações nos processos de formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas (LOPES, SANTOS, XAVIER, 2014).

"Organizações da Sociedade Civil" é a nomenclatura adotada no Brasil desde 2014. De acordo com a Lei federal nº 13.019/2014, a OSC pode ser uma entidade privada sem fins lucrativos, uma sociedade cooperativa ou uma organização religiosa que exerça atividades sociais.

No presente artigo, foram utilizados trabalhos envolvendo diversos países e foram consideradas, dentro do mesmo contexto das OSCs, as organizações que atuam na execução de políticas públicas e que não possuem finalidades lucrativas, sendo inseridas no terceiro setor. Cabe registrar que essas entidades não podem distribuir possíveis sobras, excedentes operacionais, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades. Além disso, esses valores devem ser aplicados integralmente na consecução do objeto social, podendo ser constituído fundo patrimonial ou fundo de reserva (BRASIL, 2014).

Apesar de algumas dessas organizações receberem recursos públicos, a sustentabilidade econômica das OSCs é fortemente baseada em fontes próprias de recursos e, principalmente, em financiamento privado, por meio de doações e patrocínios. Dessa forma, as organizações devem adotar políticas que estimulem e motivem o ato espontâneo de doar (LOPES, SANTOS, XAVIER, 2014), sendo a divulgação voluntária de informações gerais, contábeis/financeiras e de desempenho uma dessas políticas. Os dados do censo de 2020 demonstram que 51% das fontes de recursos são provenientes de mantenedores empresariais, enquanto os recursos públicos são responsáveis por 4% da participação (MAGOSSO; 2021)

Segundo Gálvez Rodríguez, Caba Pérez e López Godoy (2012), as páginas da internet são excelentes ferramentas para a disseminação de informações pelas organizações não governamentais, além do fácil acesso desse conteúdo pelo público. É importante que as organizações divulguem informações gerais, financeiras, não financeiras, de governança e dados sobre o futuro da entidade, a fim de fortalecer a responsabilidade, a transparência e o apoio financeiro das partes interessadas (ZAINON, ATAN, BEE WAH, 2014).

Em âmbito nacional, os estudos sobre transparência do terceiro setor são esparsos e geograficamente limitados, porém têm em comum o fato de demonstrar que poucas OSCs no Brasil optam por utilizar a internet como meio de divulgação de informações (NASCIMENTO, RABELO, VIOTTO, 2020; SANTOS, OHYON, PIMENTA, 2017). Sabe-se que uma melhor transparência das informações está diretamente associada ao setor com fins lucrativos, uma vez que a dependência de financiamento do mercado é mais preocupante para essas entidades do que a dependência do comportamento de doadores para as organizações sem fins lucrativos (GOODELL, GOYAL, HASAN, 2020).



Diante deste cenário, verifica-se que a divulgação de informações realizada de forma voluntária pelo terceiro setor ainda carece de maiores estudos. A presente pesquisa pretendeu verificar, na literatura, as investigações pretéritas que tratam da divulgação voluntária pelas OSCs, a fim de conhecer os motivos pelos quais uma organização decide informar dados mesmo não estando legalmente obrigada a fazê-lo, bem como as consequências dessa divulgação para as diversas partes interessadas, notadamente os doadores, principais responsáveis pela sustentabilidade econômica dessas entidades.

Este trabalho defende que a divulgação voluntária de informações pelas OSCs fornecerá dados sobre o resultado das suas ações para resolver problemas sociais e sobre a sua importância como agente de políticas públicas, auxilia na ampliação do potencial para as doações privadas no Brasil, além de contribuir para construir credibilidade e legitimidade com as partes interessadas. Ademais, a publicização de informações permitirá uma maior responsabilidade das organizações em face de toda a sociedade, e não apenas dos doadores, pois muitas OSCs recebem recursos públicos de forma direta, por meio de auxílios, contribuições e subvenções, ou indireta, por meio de benefícios tributários como imunidades, isenções e incentivos fiscais (LOPES, SANTOS, XAVIER, 2014).



Segundo dados da revisão sistemática de literatura de Ortega-Rodríguez, Licerán-Gutiérrez e Moreno-Albarracín (2020), entre 2005 e 2019, do total de 20.037 artigos publicados em 19 periódicos de língua inglesa, apenas 0,27% trataram sobre transparência no terceiro setor. Desta forma, o presente estudo contribui academicamente por ampliar o conhecimento sobre transparência no terceiro setor, possuindo ainda uma colaboração prática para as organizações que verificam como podem se destacar num ambiente competitivo e, desse modo, garantir a sustentabilidade econômica por meio de um relacionamento transparente, não apenas com os doadores, mas com toda a sociedade.

2. DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES PELAS OSCs

De uma forma geral, as OSCs não são obrigadas por lei a divulgarem informações ao público em geral. No entanto, existem exceções nas quais a lei obriga a ampla divulgação de informações pelas OSCs. Um dos casos é quando a OSC recebe a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP e realiza um termo de parceria com o poder público, havendo a obrigatoriedade de publicidade, por qualquer meio eficaz, dos relatórios de atividades e das demonstrações financeiras quando do encerramento do exercício social (BRASIL, 1998). O segundo caso é quando a OSC recebe a qualificação de Organização Social – OS e firma contrato de gestão com o poder público, sendo obrigatória a publicação anual dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão no Diário Oficial do ente federativo que disponibilizou o recurso (BRASIL, 1998).

Caso a OSC realize parcerias com o poder público, porém sem as qualificações anteriormente apresentadas, a organização deve divulgar na internet e nas sedes, informações acerca das parcerias celebradas com a administração pública como a identificação do instrumento, data da assinatura, descrição do objeto, valores envolvidos, situação da prestação de contas, além de informações específicas acerca da equipe de trabalho (BRASIL, 2014).

Após esse breve panorama da legislação nacional, considera-se que, no Brasil, boa parte do terceiro setor não tem a obrigatoriedade de divulgar informações para o público em geral, visto que a quantidade de OSs e OSCIPs juntas corresponde a apenas 1,04% do total de

OSCs em atividade em 2020 no Brasil (IPEA, 2020).
No caso da administração pública, a transparência das informações promove acesso público de dados que permitem o monitoramento da sociedade, evitando possíveis casos de abuso de poder e prática de clientelismo político (ABRAMO, 2005). No terceiro setor, a transparência visa demonstrar, com clareza, para a sociedade, de onde vieram os recursos e como eles foram aplicados, bem como os benefícios sociais gerados, a fim de furtar-se da desconfiança da sociedade (COAN, MEGIER, 2010).
A revisão de literatura efetuada na presente pesquisa resultou em três aspectos relacionados à transparência das Organizações da Sociedade Civil. Primeiro, foram coletadas informações que tratam das teorias que embasam as decisões das OSCs de divulgarem voluntariamente suas informações gerais, contábeis e de desempenho. Posteriormente, são apresentados os trabalhos científicos que abordam fatores e características das OSCs que impulsionam a divulgação voluntária de informações. Por fim, são apresentados estudos que demonstram as consequências da divulgação voluntária dessas pesquisas.

3. TEORIAS QUE SUPORTAM A DIVULGAÇÃO VOLUNTÁRIA PELAS ORGANIZAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS

Diversas teorias justificam os motivos pelos quais as organizações sem fins lucrativos decidem ser mais transparentes para a sociedade. A revisão de literatura executada por Hofmann e MacSwain (2013) apresentou como fundamento teórico para a demanda por relatórios financeiros, a assimetria informacional e os problemas de agência, destacando que essa situação é exacerbada nas organizações sem fins lucrativos, principalmente pelo fato de o doador ter conhecimento limitado, não só da organização, mas do beneficiário que efetivamente recebe o produto ou o serviço prestado pela organização.
Para fundamentar as ações de responsabilidades no terceiro setor, Van Puyvelde, et al. (2012) sugerem combinar outras teorias à teoria da agência, como aspectos da teoria das partes interessadas onde são identificados como interessados os membros do conselho, gerentes, funcionários, voluntários, financiadores, beneficiários, fornecedores, concorrentes e parceiros. Para esses autores, ao realizar doações, os doadores passam a ser os principais na relação com a organização e essa deve agir de maneira socialmente responsável demonstrando como essas doações foram alocadas na organização.
A teoria das partes interessadas ganhou força com o trabalho de Edward Freeman em 1984, no qual a ideia central era que os gerentes deveriam formular e implementar processos que fossem capazes de satisfazer todos os integrantes do grupo de interesse no negócio (FREEMAN, MCVEA, 2005). Com base nessa teoria, Wellens e Jegers (2014) verificaram, na literatura, que a eficácia da governança nas organizações sem fins lucrativos é percebida de diferentes formas a depender das expectativas de cada uma dessas partes.
A revisão sistemática de literatura de Ortega-Rodríguez, Licerán-Gutiérrez e Moreno-Albarracín (2020) também se embasou na teoria das partes interessadas e acrescentou como motivação para a transparência do setor sem fins lucrativos o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável especificamente no que se refere ao item 16.6, que trata de desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.
Tremblay-Boire e Prakash (2015) apresentaram hipóteses tanto com base na teoria das partes interessadas, uma vez que a assimetria de informação gerada entre essas organizações e as partes interessadas pode gerar declínio no financiamento de doadores; quanto com base na teoria da legitimidade, sugerindo que as organizações, ao se comunicarem, buscam legitimidade social.
Sobre a teoria da legitimidade, Deegan (2002) aduz que, por meio das políticas de divulgação corporativa, a administração consegue influenciar as percepções externas sobre a organização e, nesse sentido, é a sociedade que confere legitimidade à organização. Para esse autor, a sociedade verifica se a organização executa de forma satisfatória um "contrato social" implícito, sendo que o descumprimento deste contrato é punido pela sociedade, havendo ameaça à sobrevivência da organização, que perde sua aceitação e legitimidade. Nesse contexto, é possível imaginar que a ausência de divulgação de informações relevantes para os doadores fragiliza a execução do "contrato social" pela organização e como consequência, o doador poderá punir a entidade reduzindo o volume de doações.
O trabalho de Haski-Leventhal e Foot (2016) buscou a fundamentação para a divulgação voluntária das organizações sem fins lucrativos por meio da teoria da sinalização, uma vez que, num cenário de competição por recursos, as organizações se esforçam para demonstrar sua qualidade e sua superioridade sobre outras organizações. A teoria da sinalização visa reduzir a assimetria informacional entre o principal e o agente, já que o agente deseja enviar um sinal para mostrar sua superioridade ao transmitir informações privadas ao público no intuito de convencer a outra parte sobre a qualidade das suas entregas (SPENCE, 1978).
Sob um outro ponto de vista, o estudo de Waters (2011) baseou-se na teoria da comunicação para demonstrar que o relacionamento interpessoal entre as organiza-

ções sem fins lucrativos e os doadores, principalmente aqueles que doam maiores volumes e aqueles que doam com frequência, é uma estratégia positivamente avaliada pelos doadores, visto que a organização se esforça para desenvolver confiança e satisfação ao comunicar como as doações foram utilizadas para o cumprimento da missão organizacional.

As organizações sem fins lucrativos devem cultivar relacionamentos com os doadores a fim de garantir a sobrevivência organizacional, por meio de estratégias como a comunicação de informações transparentes e precisas, a responsabilidade para garantir que as doações serão utilizadas para os programas pelos quais as doações foram direcionadas e a constante nutrição de relacionamento com os doadores (WATERS, 2011).

4. FATORES E CARACTERÍSTICAS QUE IMPULSIONAM A OSC A DIVULGAR INFORMAÇÕES VOLUNTARIAMENTE

Diversos estudos demonstram empiricamente os fatores que determinam uma maior possibilidade de as organizações sem fins lucrativos divulgarem voluntariamente informações gerais, contábeis e de desempenho. Verificou-se que as pesquisas foram realizadas em vários países e que os resultados não são homogêneos, havendo, inclusive, pontos divergentes.

Behn, Devries e Lin (2010) desenvolveram um modelo de divulgação voluntária para as organizações sem fins lucrativos americanas por meio da solicitação das demonstrações financeiras auditadas e da utilização de um modelo de regressão onde a variável dependente correspondia a presença ou ausência de resposta das organizações. Dentre as conclusões dos autores, verificou-se que as organizações sem fins lucrativos são mais dispostas a divulgar voluntariamente suas demonstrações financeiras quando se tratam de organizações maiores, quando possuem um maior volume de dívidas ou se são classificadas como de ensino superior.

Trabalho semelhante foi realizado por Saxton, Kuo e Ho (2013) em Taiwan. Os autores utilizaram um modelo de regressão robusto e concluíram que a decisão de divulgar voluntariamente informações financeiras correlacionou-se negativamente com o tamanho da instituição, o grau de alavancagem financeira, o tamanho do conselho, a porcentagem de membros externos no conselho e com o fato de as demonstrações financei-



ras terem sido auditadas ou não.

Na Malásia, Zainon, Atan e Bee Wah (2014) também analisaram os determinantes da extensão da divulgação pelas organizações sem fins lucrativos e evidenciaram que a auditoria externa, o recebimento de apoio governamental e um melhor desempenho financeiro têm efeito positivo na divulgação de informações.

O estudo de Gálvez Rodríguez, Caba Pérez e López Godoy (2012) apresentou um índice de divulgação para análise de web sites de organizações espanholas. Os autores verificaram que a divulgação de informações é escassa, uma vez que essas entidades consideram suficiente, para demonstrar sua legitimidade, a divulgação online de informações sobre a área de atuação e atividades realizadas. Ademais, esses autores demonstraram que houve resultado estatisticamente significativo para os seguintes fatores que tendem a aumentar o nível de transparência: tamanho organizacional mensurado pelo número de voluntários e pelo orçamento anual, financiamento público medido pelo percentual de subsídios recebidos em relação à receita total da entidade e idade organizacional.

O trabalho desenvolvido por Saxton e Guo (2011) examinou o conteúdo dos sites de fundações comunitárias nos Estados Unidos, a fim de verificar até que ponto as organizações sem fins lucrativos adotam práticas de responsabilidade na internet, por meio (i) da divulgação de prestação de contas; (ii) do diálogo, com base em mecanismos de contribuição das partes interessadas; e (iii) do engajamento interativo. Os autores propuseram um modelo explicativo e identificaram que o tamanho dos ativos e o desempenho do conselho são fatores que se associaram com maior significância às práticas de responsabilidade na internet.

Com base na teoria da legitimidade e das partes interessadas e com o intuito de reduzir as assimetrias de informações entre as organizações e as partes interessadas, Tremblay-Boire e Prakash (2015) desenvolveram um estudo utilizando um índice de responsabilidade, mensurado nas dimensões de responsabilidade com os beneficiários, funcionários, doadores, o público em geral, fornecedores e o meio ambiente. O resultado desse trabalho sugeriu que os maiores índices de responsabilização foram atribuídos a organizações que apareceram com maior frequência na mídia, organizações de menor porte e enquadradas nos setores religioso, de educação ou de saúde.

Observou-se que os autores utilizaram-se de modelos empíricos para verificar os fatores que influenciam uma maior divulgação de informações pelas OSCs e que os resultados não foram uniformes, provavelmente pelo fato de as amostras analisadas envolverem países diferentes. A título de exemplo, o tamanho da organização surgiu como um determinante tanto de alta divulgação como de baixa divulgação de informações pelas organizações.

5. CONSEQUÊNCIAS DA DIVULGAÇÃO VOLUNTÁRIA DE INFORMAÇÕES PELAS OSC'S

Os estudos que tratam das consequências da divulgação voluntária pelas OSCs focam na reação dos doadores em relação às informações recebidas. Não há consenso acerca dos fatores que influenciam as decisões dos doadores privados, no entanto, é tema recorrente a esperança que doadores depositam no comportamento responsável dessas organizações (FREEMAN, MCVEA, 2005).

O processo sistemático e consistente de divulgação de informações é identificado como uma prática de boa governança, sendo fundamental para assegurar a continuidade do recebimento de contribuições (IBGE, 2019). Existem trabalhos que demonstram uma relação positiva entre a divulgação voluntária de informações financeiras e operacionais nos sites das organizações e o volume de doações (PARSONS, 2007; SAXTON, NEELY, GUO, 2014).

Zainon, Atan e Bee Wah (2014) destacam a importância de as organizações divulgarem suas informações, a fim de fortalecer a responsabilidade, a transparência e o apoio financeiro das partes interessadas, concluindo que os doadores precisam dessas informações, a fim de estabelecer um relacionamento de apoio financeiro contínuo.

Por meio da divulgação voluntária, diversas análises podem ser feitas pelas partes interessadas. As despesas administrativas das organizações sem fins lucrativos servem como *proxies* para gastos oportunistas, sugerindo que o montante dispendido em despesas administrativas sinaliza que a gestão pode estar desviando recursos da missão principal da organização em benefício próprio (FELIX et al., 2017).

O estudo de Calabrese (2011) identificou que os doadores reduzem a quantidade doada de um exercício em relação ao anterior quando percebem que a organização sem fins lucrativos possui uma riqueza acumulada excessiva. O referido autor sugere, como orientação para os gerentes das organizações, a utilização de estratégias para constituir reservas moderadas.

Os dados extraídos das demonstrações contábeis das organizações sem fins lucrativos podem servir de base para cálculo de variáveis que juntas formam construtos capazes de sinalizar eficiência das organizações na alocação de recursos para os programas, estabilidade financeira, quantidade de informações disponíveis e reputação das organizações (TRUSSEL, PARSON, 2008).

De acordo com Trussel e Parson (2008), o construto eficiência refere-se ao grau em que as organizações direcionam os recursos para a consecução da missão e, desta forma, representa a preocupação dos doadores em

verificar onde está sendo alocada a doação realizada; a estabilidade da organização se relaciona com a continuidade, ou seja, a capacidade de a entidade continuar exercendo suas atividades mesmo havendo queda de arrecadação; a quantidade de informação disponível é a capacidade de a organização esclarecer ao público interessado informações gerais como sua missão; e a reputação refere-se ao julgamento feito pela parte interessada sobre a qualidade da organização.

A divulgação de informações contábeis acompanhada de informações de desempenho afeta positivamente a percepção de qualidade da organização, bem como a perspectiva de doações futuras por doadores em potencial, em estudo experimental acerca de solicitações de arrecadação de fundos (BUCHHEIT, PARSONS, 2006). Saxton e Zhuang (2013) desenvolveram um modelo a fim de verificar os níveis ótimos de divulgação e de doações para os diferentes graus de eficiência organizacional e concluíram que existe um "nível ótimo" de divulgação que depende das decisões do produtor das informações – como o seu próprio grau de eficiência e o tipo de doadores que atraem – e do consumidor da informação que busca organizações que satisfaçam seu desejo de impacto e publicidade.

Um estudo espanhol realizado por Gandía (2011) demonstrou que os sites das organizações sem fins lucrativos eram apenas ornamentais, apresentando baixo índice de divulgação sobre governança e informação financeira. Dessa forma, propôs um modelo de divulgação na internet para que os sites se tornem um ambiente mais informativo, a fim de aumentar o nível de contribuição recebida.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi verificar, na literatura, os estudos pretéritos que tratam da divulgação voluntária de informações pelas OSCs, a fim de conhecer os motivos pelos quais uma organização decide informar dados mesmo não estando legalmente obrigada a fazê-lo, bem como as consequências dessa publicização para as diversas partes interessadas. Por meio da revisão de literatura, foi possível segregar os estudos sobre transparência das organizações da sociedade civil em três tópicos.

Primeiro, verificou-se que diversas teorias suportam as decisões de divulgação de informações gerais, financeiras e de desempenho pelas OSCs. As teorias da agência, das partes interessadas e da sinalização têm como ponto de convergência a assimetria informacional; já as teorias da comunicação e da legitimidade focam na relação com a sociedade e, mais especificamente, com os doadores.

Em segundo lugar, foram apresentados os trabalhos científicos que abordam fatores e características das OSCs que impulsionam a divulgação voluntária de informações. Percebeu-se que os modelos utilizados para análises das informações voluntárias divulgadas na internet aplicados em diferentes países resultaram na identificação de fatores e características distintos.

O terceiro conjunto de estudos demonstrou as consequências da divulgação voluntária, sendo possível verificar que as informações transmitidas podem ser analisadas pelas partes interessadas e isso repercutir no volume de doações recebidas, o que ajudaria na sustentabilidade econômica da organização.

Diante do exposto, considera-se que, por meio da divulgação voluntária de informações financeiras e relacionadas ao desempenho, as organizações são capazes de reduzir as assimetrias de informações, sinalizar sua eficiência, estabilidade e reputação, além de demonstrar eficácia, credibilidade, capacidade de resposta e, o mais importante, sua responsabilidade para as partes interessadas.

As limitações do presente estudo referem-se ao uso majoritário de estudos em cenário(s) diferente(s) do nacional. No entanto, para futuras pesquisas, sugere-se a realização de estudos exploratórios no Brasil para verificar quais informações voluntárias divulgadas pelas OSCs são mais relevantes para o público em geral.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio Weber. Transparência da Administração Pública. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 8, n. 13, p. 9-19, 2005. Disponível em: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/256. Acesso em: 5 dez. 2023.

BEHN, Bruce K.; DEVRIES, Delwyn D.; LIN, Jing. The determinants of transparency in nonprofit organizations: An exploratory study. **Advances in Accounting**, v. 26, n. 1, p. 6-12, 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.adiac.2009.12.001. Acesso em:

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção de órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais e dá outras providencias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999**. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1,
Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014**. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntarias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mutua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n. 8.429, de 2 de junho de 1992... **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 1º ago. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm. Acesso em: 5 dez. 2023.

BUCHHEIT, Steve; PARSONS, Linda M. An experimental investigation of accounting information's influence on the individual giving process. **Journal of Accounting and Public Policy**, v. 25, n. 6, p. 666-686, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2006.09.002. Acesso em: 5 dez. 2023.

CALABRESE, Thad D. Do donors penalize nonprofit organizations with accumulated wealth?. **Public Administration Review**, v. 71, n. 6, p. 859-869, 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02420.x. Acesso em: 5 dez. 2023.

COAN, Fernanda Josende; MEGIER, Ivanir Helena. A contabilidade no terceiro setor: Instrumento de transparência social. **Contabilidade & Amazônia**, v. 3, n. 1, p. 77-89, 2010.

DEEGAN, Craig. Introduction: The legitimising effect of social and environmental disclosures–a theoretical foundation. **Accounting, auditing & accountability journal**, v. 15, n. 3, p. 282-311, 2002. DOI: https://doi.org/10.1108/09513570210435852. Disponível em: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/09513570210435852/full/html. Acesso em: 5 dez. 2023.

FELIX, Robert et al. Societal trust and the economic behavior of nonprofit organizations. **Advances in accounting**, v. 39, p. 21-31, 2017. DOI: https://doi.org/10.1016/j.adiac.2017.09.003. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0882611017300548?via%3Dihub. Acesso em: 5 dez. 2023.

FREEMAN, R. Edward; MCVEA, John. A stakeholder approach to strategic management. **The Blackwell handbook of strategic management**, p. 183-201, 2005. DOI: https://doi.org/10.1111/b.9780631218616.2006.00007.x. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/b.9780631218616.2006.00007.x. Acesso em: 5 dez. 2023.

GÁLVEZ RODRÍGUEZ, María del Mar; CABA PÉREZ, María del Carmen; LÓPEZ GODOY, Manuel. Determining factors in online transparency of NGOs: A Spanish case study. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 23, p. 661-683, 2012. DOI: https://doi.org/10.1007/s11266-011-9229-x. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-011-9229-x. Acesso em: 5 dez. 2023.

GANDÍA, J. L. Internet disclosure by nonprofit organizations: Empirical evidence of nongovernmental organizations for development in Spain. **Nonprofit and Voluntary Sector**. v. 40, n. 1, p. 57-78, Feb. 2011. DOI: https://doi.org/10.1177/0899764009343782. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0899764009343782. Acesso em: 5 dez. 2023.

GOODELL, John W.; GOYAL, Abhinav; HASAN, Iftekhar. Comparing financial transparency between for-profit and nonprofit suppliers of public goods: Evidence from microfinance. **Journal of International Financial Markets, Institutions and Money**, v. 64, p. 101146, Jan. 2020. DOI: https://doi.org/10.1016/j.intfin.2019.101146. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1042443118304839?via%3Dihub. Acesso em: 5 dez. 2023.

HASKI-LEVENTHAL, Debbie; FOOT, Christine. The relationship between disclosure and household donations to nonprofit organizations in Australia. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 45, n. 5, p. 992-1012, Oct. 2016. DOI: https://doi.org/10.1177/08997640166286. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0899764016628673. Acesso em: 5 dez. 2023.

HOFMANN, Mary Ann; MCSWAIN, Dwayne. Financial disclosure management in the nonprofit sector: A framework for past and future research. **Journal of Accounting Literature**, v. 32, n. 1, p. 61-87, 2013. DOI: https://doi.org/10.1016/j.acclit.2013.10.003. Disponível em: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1016/j.acclit.2013.10.003/full/html. Acesso em: 5 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Guia das melhores práticas para organizações do terceiro setor: associações e fundações. São Paulo, SP: IBGC, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil**: 2016. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2019. (Estudos e pesquisas. Informação econômica, n. 32). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101647.pdf. Acesso em: 2 maio 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório OSCIP e OS**: Perfil das Organizações Sociais e Organizações da Sociedade civil de Interesse Público em atividade no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2020. Disponível em: https://mapaosc.ipea.gov.br/arquivos/posts/7883-relatorioososcipfinal.pdf. Acesso em: 15 maio 2021.

HOFMANN, M. A.; McSWAIN. D. Financial disclosure management in the nonprofit sector: A framework for past and future research. **Journal of Accounting Literature**. v. 32, p.61-87, Nov. 2013. DOI: https://doi.org/10.1016/j.acclit.2013.10.003. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0737460713000207. Acesso em: 5 dez. 2023.

LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; XAVIER, Iara Rolnik (org.). **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**: a construção da agenda no governo federal - 2011 a 2014. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/manuais-e-cartilhas/arquivos-e-imagens/04.12.15_MROSC_ArquivoCompleto_Capa_Miolo.pdf. Acesso em: 5 dez. 2023.

LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2018. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_organizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf. Acesso em: 5 dez. 2023.

MAGOSSO, Carolina et al. (coord.). **Censo GIFE 2020**. 1. ed. São Paulo: GIFE, 2021. E-Book. Disponível em: https://sinapse.gife.org.br/download/censo-gife-2020. Acesso em: 5 dez. 2023.

NASCIMENTO, R. S.; RABELO, M. M. S.; VIOTTO, R. O nível de disclosure em Organizações do Terceiro Setor (OTS) no Estado do Ceará. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. **Revista Ambiente Contábil**. v. 12, n. 1, p. 234-253, jan./jun. 2020. DOI: https://doi.org/10.21680/2176-9036.2020v12n1ID16503. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/16503. Acesso em: 5 dez. 2023.

ORTEGA-RODRÍGUEZ, Cristina; LICERÁN-GUTIÉRREZ, Ana; MORENO-ALBARRACÍN, Antonio Luis. Transparency as a key element in accountability in non-profit organizations: A systematic literature review. **Sustainability**, v. 12, n. 14, p. 5834, 2020. DOI: https://doi.org/10.3390/su12145834. Disponível em: https://www.mdpi.com/2071-1050/12/14/5834. Acesso em: 5 dez. 2023.

PARSONS, Linda M. The impact of financial information and voluntary disclosures on contributions to not‐for‐profit organizations. **Behavioral research in accounting**, v. 19, n. 1, p. 179-196, 2007. DOI: https://doi.org/10.2308/bria.2007.19.1.179. Disponível em: https://publications.aaahq.org/bria/article-abstract/19/1/179/6668/The-Impact-of-Financial-Information-and-Voluntary?redirectedFrom=fulltext. Acesso em: 5 dez. 2023.

VAN PUYVELDE, Stijn et al. The governance of nonprofit organizations: Integrating agency theory with stakeholder and stewardship theories. **Nonprofit and voluntary sector quarterly**, v. 41, n. 3, p. 431-451, June 2012. DOI: https://doi.org/10.1177/0899764011409757.

Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0899764011409757. Acesso em: 5 dez. 2023.

SANTOS, C. M. V.; OHAYON, P.; PIMENTA, M. M. Disclosure via website e as características das empresas do terceiro setor: um estudo empírico das entidades cariocas. **ASAA Journal: Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v.10, n.1, p. 73-90, jan./abr. 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2017100105. Disponível em: https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/304/178. Acesso em: 5 dez. 2023.

SAXTON, Gregory D.; NEELY, Daniel G.; GUO, Chao. Web disclosure and the market for charitable contributions. **Journal of Accounting and Public Policy**, v. 33, n. 2, p. 127-144, Mar./Apr. 2014. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2013.12.003. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S027842541300104X?via%3Dihub. Acesso em: 5 dez. 2023.

SAXTON, Gregory D.; GUO, Chao. Accountability online: **Understanding the web-based accountability practices of nonprofit organizations**. In: DICKE, Lisa A.; OTT, J. Steven (ed.). Understanding Nonprofit Organizations. 4th. ed. Boca Raton, FL: Routledge, 2023. p. 357-372.

SAXTON, Gregory D.; ZHUANG, Jun. A game-theoretic model of disclosure–donation interactions in the market for charitable contributions. **Journal of Applied Communication Research**, v. 41, n. 1, p. 40-63, Oct. 2013. DOI: https://doi.org/10.1080/00909882.2012.744076. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00909882.2012.744076. Acesso em: 5 dez. 2023.

SPENCE, Michael. Job market signaling. In: DIAMOND, Peter; ROTHSCHILD, Michael (ed.). **Uncertainty in economics**. Cambridge, MA: Academic Press, 1978. p. 281-306. DOI: https://doi.org/10.1016/B978-0-12-214850-7.50025-5. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/B9780122148507500255. Acesso em: 5 dez. 2023.

TREMBLAY-BOIRE, Joannie; PRAKASH, Aseem. Accountability. org: Online disclosures by US nonprofits. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 26, n. 2, p. 693-719, Apr. 2015. DOI: https://doi.org/10.1007/s11266-014-9452-3. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-014-9452-3. Acesso em: 5 dez. 2023.

TRUSSEL, John M.; PARSONS, Linda M. Financial reporting factors affecting donations to charitable organizations. **Advances in Accounting**, v. 23, p. 263-285, 2007. DOI: https://doi.org/10.1016/S0882-6110(07)23010-X. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S088261100723010X?via%3Dihub. Acesso em: 5 dez. 2023.

WATERS, Richard D. Increasing fundraising efficiency through evaluation: Applying communication theory to the nonprofit organization—donor relationship. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, v. 40, n. 3, p. 458-475, Jun. 2011. DOI: https://doi.org/10.1177/0899764009354322. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0899764009354322. Acesso em: 5 dez. 2023.

WELLENS, L.; JEGERS, M. Effective governance in nonprofit organizations: a literature based multiple stakeholder approach. **European Management Journal**, v. 32, n. 2, p. 223-243, Apr. 2014. DOI: https://doi.org/10.1016/j.emj.2013.01.007. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263237313000194?via%3Dihub. Acesso em: 5 dez. 2023.

ZAINON, Saunah; ATAN, Ruhaya; BEE WAH, Y. An empirical study on the determinants of information disclosure of Malaysian non-profit organizations. **Asian Review of Accounting**, v. 22, n. 1, p. 35-55, Apr. 2014. DOI: https://doi.org/10.1108/ARA-04-2013-0026. Disponível em: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/ARA-04-2013-0026/full/html. Acesso em: 5 dez. 2023.



CIDADES INTELIGENTES E A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: as contribuições de São Paulo/SP, Vitória/ES e Jaguariúna/SP

Marília de Andrade Lengruber
Especialista em Gestão Pública Municipal pela ECG/TCE-RJ e em Gestão de Finanças Públicas e Auditoria pela UFRJ
Advogada; Procuradora Jurídica da Câmara Municipal de Santa Maria Madalena-RJ

Resumo: Este trabalho busca identificar, por meio da apresentação e análise de experiências em curso, alguns dos modos pelos quais a moderna noção de Cidades Inteligentes pode contribuir para a gestão municipal e na consequente ampliação do bem-estar dos seus cidadãos, com foco na replicação de ideias e práticas. O crescimento populacional das áreas urbanas e a consequente ampliação da demanda por espaço e serviços públicos são desafios a serem enfrentados pelos gestores municipais no futuro próximo. As Cidades Inteligentes constituem uma gama de soluções para esses problemas, com a predominância do uso de ferramentas tecnológicas, além de criatividade, inovação, participação popular e sustentabilidade. A seleção das experiências que serviram de base ao presente estudo partiu de um índice especializado, o "*Ranking Connected Smart Cities*: cidades inteligentes, humanas e sustentáveis", tendo em conta, ainda, a faixa populacional dos municípios analisados. A metodologia empregada envolve a revisão da literatura disponível e a coleta de dados, numa análise qualitativa com finalidade descritiva. Os resultados esperados, sem ignorar os desafios e sem pretender esgotar o debate, são no sentido de fomentar a inovação e demonstrar as diversas possibilidades que envolvem a construção de uma Cidade Inteligente.

Palavras-chave: Cidades Inteligentes, Gestão Pública Municipal, Inovação.

Abstract: *This work seeks to identify, through the presentation and analysis of ongoing experiences, some of the ways in which the modern notion of smart cities can contribute to municipal management and the consequent expansion of the well-being of its citizens, focusing on the replication of ideas and practices. The population growth of urban areas and the consequent increase in the demand for space and public services are challenging municipal managers. 'Smart cities' involves a range of solutions to these problems, focusing on the use of technological tools, creativity, innovation, popular participation, and sustainability. The criteria for the experiences used in the present study was based on the Connected Smart Cities Ranking: smart, human and sustainable cities, while also taking into account the size of the population of the municipalities analyzed. The methodology involves critical analysis of the available literature and data (re)collection, with descriptive purposes. Considering current challenges and limitations for exhausting this debate, this text aimed at contributing to innovation in the public sector and demonstrating the various possibilities in the construction of smart cities.*

Keywords: *Smart Cities, Municipal Public Management, Innovation.*

1. INTRODUÇÃO

A vida, cada vez mais, acontece nas cidades. Estima-se que até 2050, 68% da população mundial (aproximadamente 6,8 bilhões de pessoas) será urbana: um aumento de 2,2 bilhões de habitantes em relação ao cenário atual (ONU, 2022). No Brasil, esse percentual poderá ser ainda maior, já que, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 84,72% da população já vive em áreas urbanas[1].

De fato, os espaços urbanos congregam diversos atrativos para as pessoas, principalmente pela sinergia gerada nesses ambientes. No entanto, uma grande concentração populacional, se não bem planejada, pode sobrecarregar o acesso aos aparelhos urbanos e a fruição deles (KOMNINOS, 2015) e, nesse cenário, grande parte das medidas necessárias para alívio dessas pressões cabe aos governos.

Paralelamente, o uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) tem se tornado cada vez mais frequente, servindo de ferramenta a múltiplos propósitos e impondo diversas transformações na sociedade (SCHWAB, 2019). Não é de surpreender, portanto, que se vislumbre também a tecnologia como um meio de melhoria dos ambientes urbanos e da gestão desses espaços. Sob esse enfoque é que se desenvolveu o que atualmente é conhecido por "Cidades Inteligentes".

A noção de que cidades podem ser inteligentes tem sido concebida sob diferentes vieses: para as empresas de tecnologia seria uma forma de testar e vender seus produtos; para os governos serviria como contribuição à modernização e à simplificação de seus processos; e para os cidadãos poderia significar a ampliação de sua participação nas decisões públicas.

A definição mais atual, por sua vez, absorveu essas diferentes perspectivas, de modo a ampliar tanto quanto possível o conceito de Cidades Inteligentes, definindo-as como espaços que agregam tecnologia, inovação, sustentabilidade e participação democrática.

Ainda que esse conceito pareça ser mais um ideal a ser perseguido do que uma representação da realidade propriamente, o foco do presente trabalho está em aproximar os gestores públicos das possibilidades advindas da construção de uma cidade mais inteligente. Para isso, buscou-se identificar casos paradigmáticos no Brasil em que, ao menos, algumas dessas premissas tenham sido utilizadas na formulação e implementação de novas políticas públicas.

Assim, considerando os resultados obtidos pelo *Ranking Connected Smart Cities*, o presente trabalho selecionou três municípios - São Paulo/SP, Vitória/ES e Jaguariúna/SP - em suas respectivas áreas de destaque, explorando as circunstâncias que as tornaram exitosas. A pesquisa parte, portanto, de uma revisão bibliográfica, concentrada na análise de trabalhos acadêmicos mais recentes, em dados disponíveis em sites e plataformas das Prefeituras dos municípios selecionados, além de rankings, relatórios e publicações de diferentes abordagens e campos do conhecimento. Quanto à abordagem, a presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, e, quanto aos fins, como descritiva.

Os resultados pretendidos envolvem uma possível indicação de que as ferramentas tecnológicas, quando aliadas a boas práticas administrativas, representam possibilidade factível para melhoria dos serviços públicos, para construção de infraestruturas mais eficientes e espaços urbanos mais humanos e acolhedores.

2. CIDADES INTELIGENTES: CONTEXTO E CONCEITOS

Dedicar um capítulo à conceituação de Cidades Inteligentes é pertinente pela necessidade de se encontrar pontos comuns em meio a uma profusão de definições acadêmicas e não acadêmicas, além promover o uso adequado do termo "inteligente" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Como se verá, essas conceituações passaram por alterações ao longo do tempo e podem abranger múltiplas visões, enfatizando, por vezes, as melhorias na infraestrutura urbana e nos serviços das cidades, por outras, o uso das tecnologias da informação ou, ainda, prestigiar as mudanças sociais e os ganhos em qualidade de vida da proposta (KON; SANTANA, 2016).

2.1. Cidades Inteligentes sob um Viés Tecnológico

Em uma linha cronológica, pode-se dizer que o primeiro paradigma a alcançar proeminência para conceituar as Cidades Inteligentes emergiu das grandes empresas do ramo tecnológico. Naquele contexto, prevaleceu o entendimento de que o uso intensivo das tecnologias disponíveis seria a solução definitiva para os principais problemas urbanos.

Esses conglomerados perceberam a digitalização das cidades como uma oportunidade de negócio. As cida-

1 Disponível em https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html. Acesso em: 25 jul. 2022.

des seriam, portanto, um grande laboratório para testar e implementar as tecnologias que emergiam e os governos tornar-se-iam os maiores compradores dos produtos e serviços que essas empresas teriam a oferecer. Assim, as primeiras teorias e relatórios - estes patrocinados por fornecedores de tecnologias inteligentes - a respeito do tema alinharam-se àquelas expectativas e atribuíram considerável relevância ao viés tecnológico (RAMPAZZO; VASCONCELOS, 2019).

Há, pelo menos, dois exemplos de cidades construídas sob esse paradigma: Songdo, na Coréia do Sul e Masdar, nos Emirados Árabes Unidos. Ambas foram construídas totalmente sob demanda, partindo de um orçamento bilionário e com a proposta de integrar sensores e outros apetrechos tecnológicos à infraestrutura urbana de maneira intensiva.

Essas iniciativas foram bastante úteis sob um prisma experimental, mas o alto custo dos investimentos e o fato de terem começado do zero, com considerável dificuldade em atrair habitantes (RIBEIRO, 2019; BBC, 2021), demostraram que essa concepção negligenciou aspectos importantes na construção de uma cidade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

2.2. Cidades Inteligentes sob um Viés Humano e Holístico

Diante das dificuldades enfrentadas pelos primeiros modelos, a atribuição do termo "inteligente" foi reivindicada, não sendo o bastante para obtê-lo o enfoque no uso das TICs como panaceia para os problemas urbanos (FERNANDES; FERNANDES, 2006). Assim, o viés tecnológico passou a relacionar-se com o termo "Cidades Digitais", enquanto inteligentes seriam aquelas cidades que passassem por processos informacionais mais sensíveis ao contexto (LEMOS, 2013).

A definição clássica parte de Komninos (2006), para o qual as Cidades Inteligentes são territórios dotados de alta capacidade de aprendizado e inovação, cujas bases advêm da criatividade da população, das instituições criadoras e fomentadoras de conhecimento e da sua estrutura digital e de comunicação. Ou seja, tornar-se "inteligente", a partir de então, adquire certa complexidade.

A *Centre for Cities* (2014), organização inglesa dedicada ao estudo de políticas urbanas, por exemplo, entende por impreteríveis três atributos na construção das Cidades Inteligentes: (a) integração, pela junção e cooperação entre iniciativas voltadas para Cidades Inteligentes e outras que já existam em prol do desenvolvimento das cidades; (b) pragmatismo, ao propor o foco em projetos práticos e viáveis e, por fim, (c) participação, dando voz e importância às comunidades.

Com base nessas premissas, a "Carta Brasileira para Cidades Inteligentes", formulou um conceito próprio – e bastante amplo – acerca das Cidades Inteligentes (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 2020, n.p.):

> Cidades inteligentes são cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital, sustentáveis, em seus aspectos econômico, ambiental e sociocultural, que atuam de forma planejada, inovadora, inclusiva e em rede, promovem o letramento digital, a governança e a gestão colaborativas e utilizam tecnologias para solucionar problemas concretos, criar oportunidades, oferecer serviços com eficiência, reduzir desigualdades, aumentar a resiliência e melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, garantindo o uso seguro e responsável de dados e das tecnologias da informação e comunicação.

Essa tendência, superando a concepção inicial, assume a tecnologia não como um fim, mas como um meio para o desenvolvimento de governos mais integrados e participativos, uma economia baseada na criatividade e no conhecimento, uma vida urbana inclusiva e sustentável e, sobretudo, para o letramento digital necessário para que as pessoas possam, efetivamente, experimentar essa nova realidade.

3. O *RANKING CONNECTED SMART CITIES* E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: A FAIXA POPULACIONAL COMO RECORTE

A seleção elaborada pelo "*Ranking Connected Smart Cities*: cidades inteligentes, humanas e sustentáveis" (RANKING CONNECTED SMART CITIES, 2021) destaca os municípios brasileiros mais bem-sucedidos na implementação de soluções inteligentes, avaliados sob onze eixos temáticos: urbanismo, economia, educação, empreendedorismo, energia, governança, mobilidade, segurança, meio ambiente, tecnologia e inovação e saúde.

A abordagem do trabalho, por sua vez, partiu do porte populacional dos municípios previamente selecionados pelo *ranking*, divididos em três faixas - acima de 500 mil, entre 100 mil e 500 mil e entre 50 mil e 100 mil habitantes -, para apresentar as soluções e projetos que levaram os primeiros colocados de cada faixa a obterem essa colocação no *Ranking Connected Smart Cities*.

Os tópicos seguintes dedicam-se, portanto, a explorar os motivos pelos quais São Paulo/SP, Vitória/ES e Jaguariúna/SP são os melhores classificados em suas respectivas categorias.



3.1. O Caso de São Paulo/SP: destaque em mobilidade e acessibilidade

São Paulo, capital do estado homônimo, é a cidade mais populosa do Brasil, com aproximadamente 12 milhões de habitantes, segundo informações do IBGE Cidades[2]. Sua economia pujante e diversificada atrai pessoas de todo o país em busca de oportunidades. São Paulo é, ainda, a zona de confluência de uma extensa região metropolitana, formada por 39 municípios que, somados, possuem cerca de 22 milhões de habitantes.

Nos recortes da premiação, a cidade destacou-se nos eixos 'tecnologia e inovação', 'empreendedorismo', 'economia', 'urbanismo' e foi líder no quesito 'mobilidade e acessibilidade'. De fato, São Paulo desponta como o município brasileiro com maior oferta de modais do país, contando com uma extensa área de ciclovias, ciclofaixas e corredores exclusivos para ônibus (HIROKI, 2019). Nos últimos anos, a cidade desenvolveu um sistema com mais de 500 quilômetros de faixas para ônibus - partindo de uma marca inferior a 90 quilômetros (SEGALA, 2016) -, além de quase 700 quilômetros de ciclovias (MENGUE, 2021).

Sob o prisma das Cidades Inteligentes, a mobilidade deve ser compreendida pela adoção de meios de transportes mais eficientes e com baixo impacto ambiental, incluindo redes contínuas e seguras de ciclovias e infraestruturas que evitem congestionamentos, por exemplo (MARTINS; TACO, 2020).

Merece destaque o Plano Cicloviário do Município de São Paulo (2019-2028), parte integrante da política de planejamento municipal, que pretende "consolidar o uso da bicicleta como veículo de transporte na cidade, de caráter inclusivo e universal, e garantir a segurança dos cidadãos em seus deslocamentos" (SÃO PAULO, 2020, p. 4). São Paulo é, atualmente, a detentora da estrutura cicloviária mais extensa do país (RANKING CONNECTED SMART CITIES, 2021).

O transporte público coletivo também está inserido no conceito de modal "inteligente", principalmente pela redução da emissão de poluentes e acidentes de trânsito, além dos ganhos de tempo no deslocamento pelas zonas urbanas.

Nesse campo, o município de São Paulo tem investido na construção de faixas exclusivas para ônibus, que já chegam a 500 quilômetros de extensão (SÃO PAULO, 2016). Adicionalmente, a cidade conta com sistema de bilhetagem eletrônica (SBE) que confere automatização do pagamento das passagens.

A informatização da cobrança de passagens representa uma boa solução para usuários e gestores. O sistema de bilhetagem eletrônica permite a integração entre diferentes modais a custo zero ou reduzido e, uma vez interligado a um sistema de GPS, possibilita o acompanhamento do trajeto em tempo real. Além disso, emite relatórios confiáveis aos gestores sobre a demanda do serviço, viabilizando análises e eventuais ajustes – o que é de suma relevância.

Fato é que mobilidade não é um problema urgente para todos os municípios brasileiros, já que, normalmente, decorre de um intenso processo de urbanização e concentração populacional. No entanto, para outros, principalmente as capitais, mobilidade é problema. São Paulo pode ser vista como paradigma de uma profunda mudança em um curto espaço de tempo.

3.2. O Caso de Vitória/ES: destaque em educação e saúde

Vitória é a capital do estado do Espírito Santo, com população estimada em aproximadamente 370 mil habitantes (IBGE, 2021) e PIB per capita de R$ 69.628,40[3]. No ano de 2021, o município ocupou a 1ª posição no *Ranking Connected Smart Cities* na classificação geral de municípios com faixa populacional entre 100 mil e 500 mil habitantes, com pontuação total em 37,182. Seu destaque deve-se, principalmente, às áreas de educação e saúde, em que ocupou a 1ª e 2ª colocações gerais, respectivamente.

Os resultados obtidos nas áreas pelo município capixaba são bastante relevantes e traduzem-se, entre outros, nos bons números de vagas na Universidade, nas notas obtidas no IDEB, no gasto total por aluno, na oferta de leitos e no número de médicos por habitante. As áreas de educação e saúde também são contempladas com soluções inteligentes pelo município de Vitória.



2 Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama. Acesso em: 15 nov. 2022.

3 Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-inter-

Um importante serviço digital oferecido no eixo da educação é o Portal Aprende VIX[4], plataforma digital da rede municipal de ensino de Vitória, cujo objetivo é ampliar as práticas educacionais entre professores e alunos, abrangendo o ensino infantil, fundamental e a modalidade de educação de jovens e adultos (EJA).

O acesso ao Portal é bastante simplificado e ele contempla uma gama de serviços relacionados à área da educação. Dentre as ferramentas disponíveis, destaca-se a rematrícula *online*, em que responsáveis e alunos, mediante simples cadastro, conseguem efetivar matrículas e solicitar vagas e transferências. A mesma ferramenta permite, ainda, o acesso ao rendimento e frequência, calendário escolar, atividades educacionais e a emissão de declaração de matrícula.

A plataforma também oferece acesso à Biblioteca Virtual de Vitória[5], pelo qual os usuários têm acesso a livros diversos, inclusive literatura infantil e infanto-juvenil, gibis e até mesmo conteúdo audiovisual, com versão em libras.

Por fim, no "Portal Aprende VIX" podem ser encontradas funcionalidades divididas em duas categorias: estudantes e professores. Aos professores é permitido o acesso ao pacote de aplicativos *Google Workspace for Education e Google Classroom*, sala exclusiva para planejamento e tutoriais. Para alunos, há conteúdo específico para os ensinos infantil e fundamental e, ainda, o "Participaê", espaço destinado à divulgação de projetos desenvolvidos pelos próprios estudantes.

As ações em saúde, por sua vez, são aprimoradas pela criação da "Rede Bem-Estar"[6], *software* que concentra em um único sistema todos os equipamentos (unidades de saúde, pronto-atendimentos, farmácias, laboratórios, consultórios odontológicos e centros de referência e de especialidades) da rede municipal de saúde (VITÓRIA, 2015).

Em termos de sustentabilidade, um aspecto importante é a eliminação dos prontuários físicos, com efeito reflexo nos custos do material, armazenamento e impressões. Ainda sobre custos, a inserção da funcionalidade "Confirma Vitoria", que permite o cancelamento ou a confirmação das consultas previamente agendadas significou ao município uma economia de R$ 6,5 milhões no período de janeiro a outubro de 2018, uma vez que cerca de 63 mil vagas puderam ser reaproveitadas no período (BOREL; SANTOS, 2020).

Nesse sistema, um aspecto valioso – e intimamente relacionado à concepção de Cidades Inteligentes – diz respeito à informação. Por um lado, elas passam a ser integradas, uma vez que o programa permite o compartilhamento de informações entre pacientes, servidores da saúde e prestadores de serviços, sem descuidar-se dos sigilos obrigatórios, e, por outro, fornece à gestão do município dados importantes sobre a área, que podem, ao final, auxiliar no planejamento e na execução de ações.

3.3. O Caso de Jaguariúna/SP: destaque em governança

Jaguariúna é um município do interior paulista, localizado na região metropolitana de Campinas, com população estimada em 59.921 habitantes (IBGE, 2021), tendo sido eleita, na edição de 2021 do *Ranking Connected Smart Cities*, como a cidade mais inteligente do Brasil para a faixa populacional de 50 mil a 100 mil habitantes.

Conforme recorte do ranking, Jaguariúna destaca-se, principalmente, nos eixos 'tecnologia e inovação' e 'governança'. Quanto ao primeiro, os fatores de destaque são a cobertura integral por sinal de *internet* 4G e a considerável parcela de ocupações profissionais no setor de tecnologia da informação e comunicação. No eixo 'governança', foram considerados o bom desempenho do município no índice FIRJAN de desenvolvimento municipal e o atendimento ao cidadão realizado por meio de aplicativo e sítio eletrônico (RANKING CONNECTED SMART CITIES, 2021).

Sobre 'governança', a premiação elege alguns critérios de avaliação. Os indicadores incluem a transparência do município, o nível de participação social e desenvolvimento municipal e a escolaridade do gestor da cidade. Com relação à gestão municipal são considerados os investimentos *per capita* em educação, saúde, urbanismo e segurança. Um indicador inserido mais recentemente inclui o atendimento remoto ao cidadão.

Dentre os investimentos realizados por Jaguariúna para alcançar destaque, Muller e Silva (2021) mencionam: (a) a criação do aplicativo "Consulta na Palma da Mão" e "Remédio na Palma da Mão", que permitem agendamentos e acesso à lista de medicamentos; (b) o aplicativo "Cittamobi", que informa o horário de em-

no-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=3205309. Acesso em: 29 nov. 2022.

4 Disponível em: https://aprendevix.edu.vitoria.es.gov.br/início). Acesso em: 29 nov. 2022.

5 Disponível em: https://sites.google.com/edu.vitoria.es.gov.br/bibliotecavirtualdevitoria. Acesso em: 29 nov. 2022.


Foto: Prefeitura de Jaguariúna

barque e desembarque e itinerário dos ônibus, através da geolocalização, além de contar com um botão de "emergência" para ser acionado pelos usuários em casos de acidentes, violência, assédio, etc.; (c) o "CrowdPet", aplicativo para censo e identificação de animais perdidos; (d) o "Cartão Cidadão", documento de identificação que permite acesso aos serviços oferecidos pela rede pública municipal; e ainda (e) pontos de acesso gratuito à internet, como em praças e estações de ônibus.

Já o "CCC Jaguariúna" (Cartão Cidadão Conectado Jaguariúna) reúne diversas funcionalidades ligadas à gestão pública do município, incorporando, inclusive, algumas daquelas acima citadas. Como exemplo, o cidadão que utilize o aplicativo fornecido pela plataforma terá acesso aos alertas da Prefeitura, poderá realizar solicitações diversas, agendamento de consultas médicas e solicitar a entrega de remédios em domicílio, entre outros[7].

A análise do município, de forma diversa dos demais, foi mais ampla, já que não há definição precisa sobre governança, eixo no qual o município obteve destaque. O caso de Jaguariúna é particularmente relevante por se tratar de um pequeno município que, com soluções relativamente simples, tem aprimorado os serviços prestados à população.

Conhecidas por situarem-se na confluência dos meios urbano e rural, as pequenas cidades desempenham um importante papel na articulação das redes urbanas. Entretanto, muitas vezes, são identificadas como espaços pouco assistidos pelas políticas públicas, sem o devido planejamento e com infraestrutura limitada.

Como discutido por Letícia Muller e Thaísa da Silva (2021), quando se fala em Cidade Inteligente, geralmente se associa a grandes cidades, capitais e metrópoles, esquecendo-se das pequenas cidades e da zona rural, de forma que uma certa hierarquia é estabelecida. Jaguariúna, por outro lado, alcançou uma boa colocação geral na medição de "inteligência" das cidades, estabelecendo uma perspectiva diferente, em que cidades menores podem sim ser tidas como um espaço de inovação e tecnologia.

6 Disponível em: https://saude.vitoria.es.gov.br. Acesso em: 29 nov. 2022.
7 Disponível em: https://assistsolucoes.com.br/policy/jaguariuna/ccc/politica.php. Acesso em: 3 dez. 2022.

4. CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu demonstrar que a combinação entre tecnologia e gestão pública municipal, ao contrário do que poderia sugerir o senso comum, não tem nada de incompatível. Pelo contrário, a concepção de uma cidade com "inteligência", justamente, presta-se a complementar o papel já desempenhado pela administração com soluções inovadoras, criativas e sustentáveis, com a finalidade de aprimorar os serviços prestados à população.

A eficiência é, atualmente, um objetivo indissociável da boa gestão. A Nova Gestão Pública, como visto, possui essa ideia em seu cerne. A concepção de Cidades Inteligentes apresenta instrumentos capazes de otimizar recursos e entregar bons resultados, auxiliando os municípios a atenderem satisfatoriamente as suas funções institucionais – principalmente as estabelecidas após a Constituição de 1988.

O "*Ranking Connected Smart Cities*: cidades inteligentes, humanas e sustentáveis" parte dessa premissa para analisar e avaliar os municípios brasileiros, medindo seu índice de "inteligência". Nesse ponto, é importante mencionar que nenhum município brasileiro agrega, ainda, características robustas de uma Cidade Inteligente.

De fato, o desenvolvimento da ideia passa por vários processos, que incluem medidas legislativas, ações de planejamento e execução por parte do Poder Executivo, articulação entre setor público e privado e participação da academia e da sociedade. Um olhar mais crítico indica também a necessidade do avanço da temática pela estruturação de uma dinâmica de inovação mais estável, de modo que a noção de Cidades Inteligentes não mais represente, no Brasil, um conjunto de ações isoladas.

São Paulo/SP é um bom exemplo. Os problemas de uma megalópole não são poucos – e, muitas vezes, únicos. A mobilidade, por exemplo, pode não ser tão desafiadora para a maior parte dos gestores municipais brasileiros, mas para uma grande cidade - interligada a uma extensa e populosa região metropolitana - é um aspecto central. Vitória/ES, por sua vez, reuniu a oferta de uma gama de serviços em portais eletrônicos. Assim, alunos e educadores passaram a ter acesso a conteúdo direcionado e exclusivo de uma forma relativamente simples. No campo da saúde, a possibilidade de agendamento de consultas pela *internet* parecia uma realidade distante para o sistema público até pouco tempo. Hoje, a sua informatização representa integração de informações, melhor atendimento aos anseios da população e redução de custos.

Jaguariúna/SP é mais um caso representativo, mas dessa vez por exemplificar que municípios menores, mesmo diante das conhecidas dificuldades técnicas e financeiras, podem valer-se do conceito de Cidades Inteligentes para prestar um melhor atendimento aos seus cidadãos. No atual con-

texto de globalização, as pequenas cidades não mais estão à margem dos circuitos econômicos, financeiros, políticos e sociais; elas representam um potencial tanto do ponto de vista de receptor quanto de criador de projetos de desenvolvimento sustentável, incluindo as novas e já consolidadas TICs.

Em comum a todos os casos analisados está o ciclo virtuoso estabelecido pela adesão a essas práticas inovadoras. Enquanto a incorporação de instrumentos tecnológicos – firmada sob uma visão humana e sustentável – tem ampliado as entregas e reduzido custos, ao mesmo tempo produz um ativo valioso: informação. A instrumentação de serviços e políticas públicas por meio da tecnologia é capaz de gerar, quase que instantaneamente, uma série de relatórios que podem ser utilizados pela gestão dos municípios no planejamento e execução de ações governamentais.

Por fim, embora a pesquisa tenha sido construída com a finalidade de fomentar a inovação e a replicação de boas ideias, de modo a incentivar gestores e outros formuladores de políticas públicas a fazerem uso da tecnologia, há dois pontos de considerável fragilidade em todos os casos: a ainda escassa participação popular e a desigualdade regional.

Como visto, a concepção de Cidades Inteligentes não envolve apenas tecnologia, precisando partir também de um viés humano e sustentável. Nesse caso, é imprescindível incluir as pessoas. A tecnologia, vista como instrumento, pode tornar mais simples essa tarefa, mas a participação popular precisa ser um objetivo claro e primordial desde o início. Além do investimento em letramento digital, é importante que os gestores, de fato, estejam dispostos a ouvir seus cidadãos, sob pena de tornar praticamente ineficaz a iniciativa.

Um aspecto final a ser suscitado em uma pesquisa futura diz respeito às desigualdades regionais observadas ao longo do estudo. O recorte por faixa populacional utilizado na pesquisa teve por fim demonstrar, ainda que de maneira geral, a capacidade de municípios com características distintas desenvolverem o instrumental que envolve as Cidades Inteligentes. No entanto, o resultado geral do *ranking* tem evidenciado, ao decorrer dos anos, que há uma enorme prevalência de cidades localizadas no sul e sudeste do país nas primeiras colocações.

A conclusão que se tem no estudo é que, embora ainda haja incontáveis desafios, o Brasil já detém certo amadurecimento quanto à proposta de criação de cidades mais inteligentes, e, que aquelas já implementadas têm proporcionado bons resultados. Os modos pelos quais as gestões têm operacionalizado são distintos, mas estão em conformidade com as suas necessidades e particularidades. A ideia é que esse tema tão novo esteja cada vez mais inserido no contexto da administração pública municipal e possa continuar oferecendo ferramentas para a melhoria de vida nas cidades.

REFERÊNCIAS

BBC. Como é Songdo, a "cidade do futuro" criada do zero na Coreia do Sul. **Portal g1**, Rio de Janeiro, 21 jun. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/06/21/como-e-songdo-a-cidade-do-futuro-criada-do-zero-na-coreia-do-sul.ghtml. Acesso em: 15 nov. 2022.

BOREL, Flávia Miranda Sarmento; SANTOS, Glícia Vieira dos. Cidades inteligentes e sustentáveis: análise de ferramentas para a prestação de serviços de saúde à população do município de Vitória (ES). **Revista Tecnológica da Fatec Americana**, Americana, São Paulo, v. 8, n. 02, p. 1-21, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 4 out. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Cidades inteligentes**: uma abordagem humana e sustentável. Brasília, DF: Centro de Estudos e Debates Estratégicos Consultoria Legislativa, 2021 (Estudos Estratégicos, 12). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/cidades_inteligentes.pdf. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Carta brasileira para cidades inteligentes**. Brasília, DF: SMDRU, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes. Acesso em: 9 set. 2022.

CENTRE FOR CITIES. **Smart Cities**. London, 2014. Disponível em: https://www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2014/08/14-05-29-Smart-Cities-briefing.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.

COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO. **Mapa de infraestrutura cicloviária**. Disponível em: http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/mapa-de-infraestrutura-cicloviaria.aspx. Acesso em: 6 dez. 2022.

FERNANDES, Ricardo Jorge Lopes; FERNANDES, Rui Jorge Gama. A cidade digital vs a cidade inteligente: estratégias de desenvolvimento sócio-económico e/ou de marketing territorial. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 2., 2006. Portugal. **Actas do** [...]. Portugal: Universidade do Milho, 27-29 set. 2006. Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/12403/1/Fernandes%26Gama_PLURIS_2006.pdf. Acesso em: 12 out. 2022.

HIROKI, Stella Marina Yurí. **Parâmetros para identificação dos estágios de desenvolvimento das cidades inteligentes no Brasil**. 2019. Tese (Doutorado em Tecnologias da Inteligência e Design Digital) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/22239. Acesso em: 1 dez. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação com Data de Referência em 1º de julho de 2021**. Disponível em: ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2021/estimativa_dou_2021.pdf. Acesso em: 29 nov. 2022.

KOMNINOS, Nicos. **The architecture of intelligent cities**: integrating human, collective and artificial intelligence to enhance knowledge and innovation. Atenas: International Conference on Intelligent Environments, 2006.

_____ **The age of intelligent cities**: smart environments and innovation for all strategies. 1. st. Londres: Spon Press, 2015.

KON, Fabio; SANTANA, Eduardo Felipe Zambom. Cidades Inteligentes: conceitos, plataformas e desafios. In: MALDONADO, José Carlos et. al. (ed.) **Jornadas de Atualização em Informática 2016**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2016.

LEMOS, André. Cidades inteligentes. **GV-executivo**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 46-49, jul./dez. 2013.

MARTINS, José Vinícius Silva; TACO, Willy Gonzales. Mobilidade Urbana no Contexto das Cidades Inteligentes: uma análise bibliométrica e de conteúdo. **Procesos Urbanos**, CECAR, Colômbia, v. 7, n. 2, jul./dez, 2020.

MENGUE, Priscila. Ciclovias se espalham por mais 158 km da capital paulista. Estadão, São Paulo, 15 mar. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/03/15/ciclovias-se-espalham-por-mais-158-km-da-capital-paulista.htm. Acesso em: 12 nov. 2022.

MULLER, Letícia; SILVA, Thaísa Leal da. Cidades Inteligentes: tecnologia e inovação em duas pequenas cidades luso-brasileiras. In: CONGRESSO LUSO-BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL (PLURIS 2021 DIGITAL),

9., 2021, Bauru. **Anais eletrônicos** [...]. São Paulo: UNESP, 7-9 abr. 2021. Tema: Pequenas cidades, grandes desafios, múltiplas oportunidades. Disponível em: https://pluris2020.faac.unesp.br/Paper934.pdf. Acesso em: 27 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Cites Report 2022**: Envising the Future of Cities. Disponível em: https://unhabitat.org/wcr/. Acesso em: 5 jul. 2022.

PNUD Brasil. **IDHM Municípios 2010**. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-munic%C3%ADpios-2010. Acesso em: 27 nov. 2022.

RAMPAZZO, Roberta de Freitas Paulo; VASCONCELOS, Flavia Nico. Cidades inteligentes e (quase) humanas. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, São Carlos, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 27-39, jul./set. 2019.

RANKING CONNECTED SMART CITIES. [S. l.]: Urban Systems. 2021. Disponível em: https://ranking.connectedsmartcities.com.br/. Acesso em: 16 out. 2021.

RIBEIRO, Gabriel Francisco. Cidade fantasma ou do futuro? Entramos em projeto bilionário de Abu Dhabi. Tilt UOL (online), São Paulo, 9 dez. 2019. Disponível em: https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2019/12/09/cidade-fantasma-ou-do-futuro-entramos-no-projeto-bilionario-em-abu-dhabi.htm. Acesso em: 12 out. 2022.

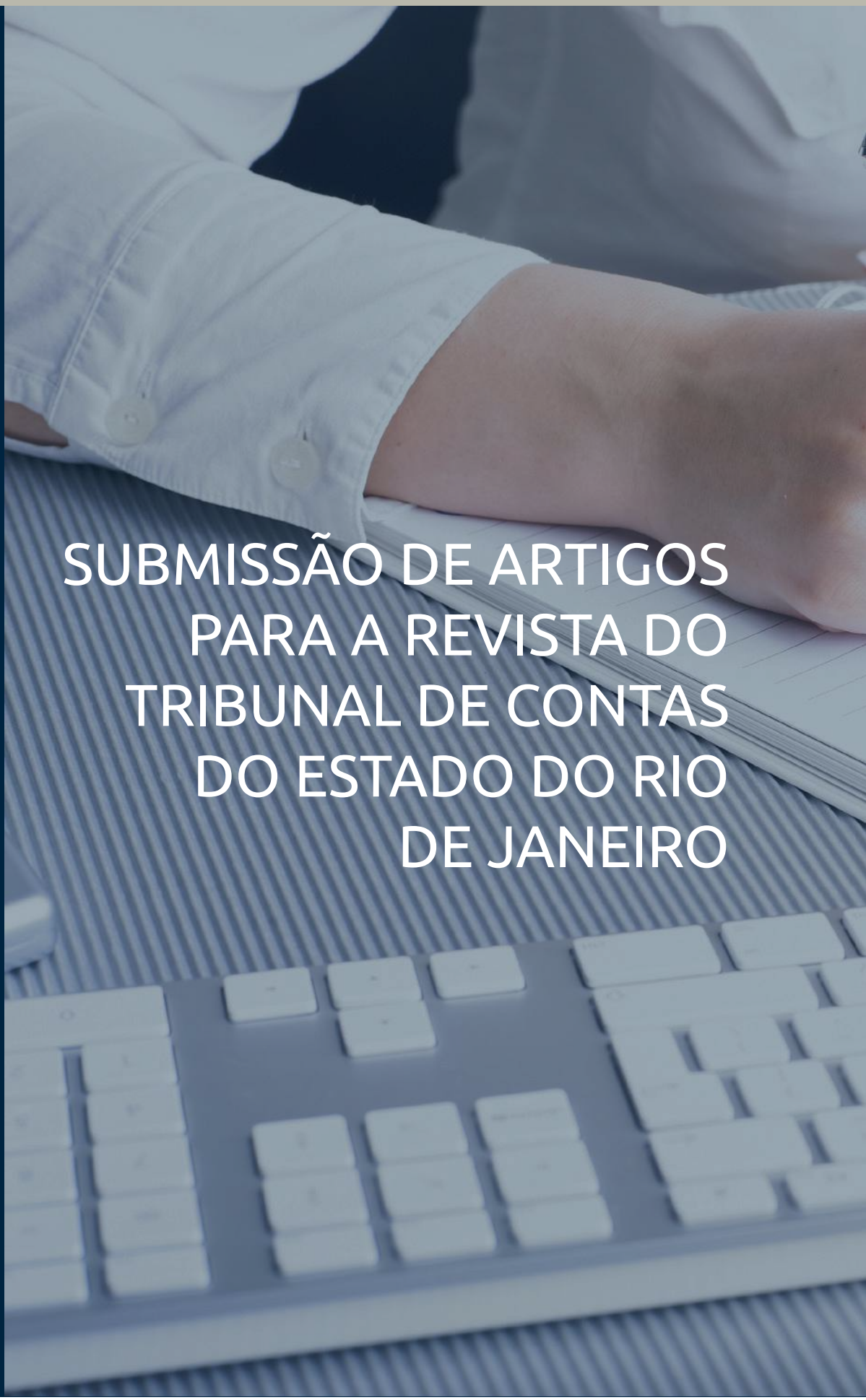
SÃO PAULO (Município). Prefeitura. Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito. **Plano Cicloviário do Município de São Paulo 2019-2028**. São Paulo: Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, 2020. Disponível em: http://www.cetsp.com.br/media/1100812/Plano-Ciclovia%CC%81rio_2020.pdf. Acesso em: 22 nov.2022.

_____. Secretaria Especial de Comunicação. **São Paulo chega a 500 km de faixas exclusivas para ônibus**. São Paulo: Secretaria Especial de Comunicação, 2016. Disponível em: https://www.capital.sp.gov.br/noticia/sao-paulo-chega-a-500-km-de-faixas-exclusivas-para. Acesso em: 26 nov. 2022.

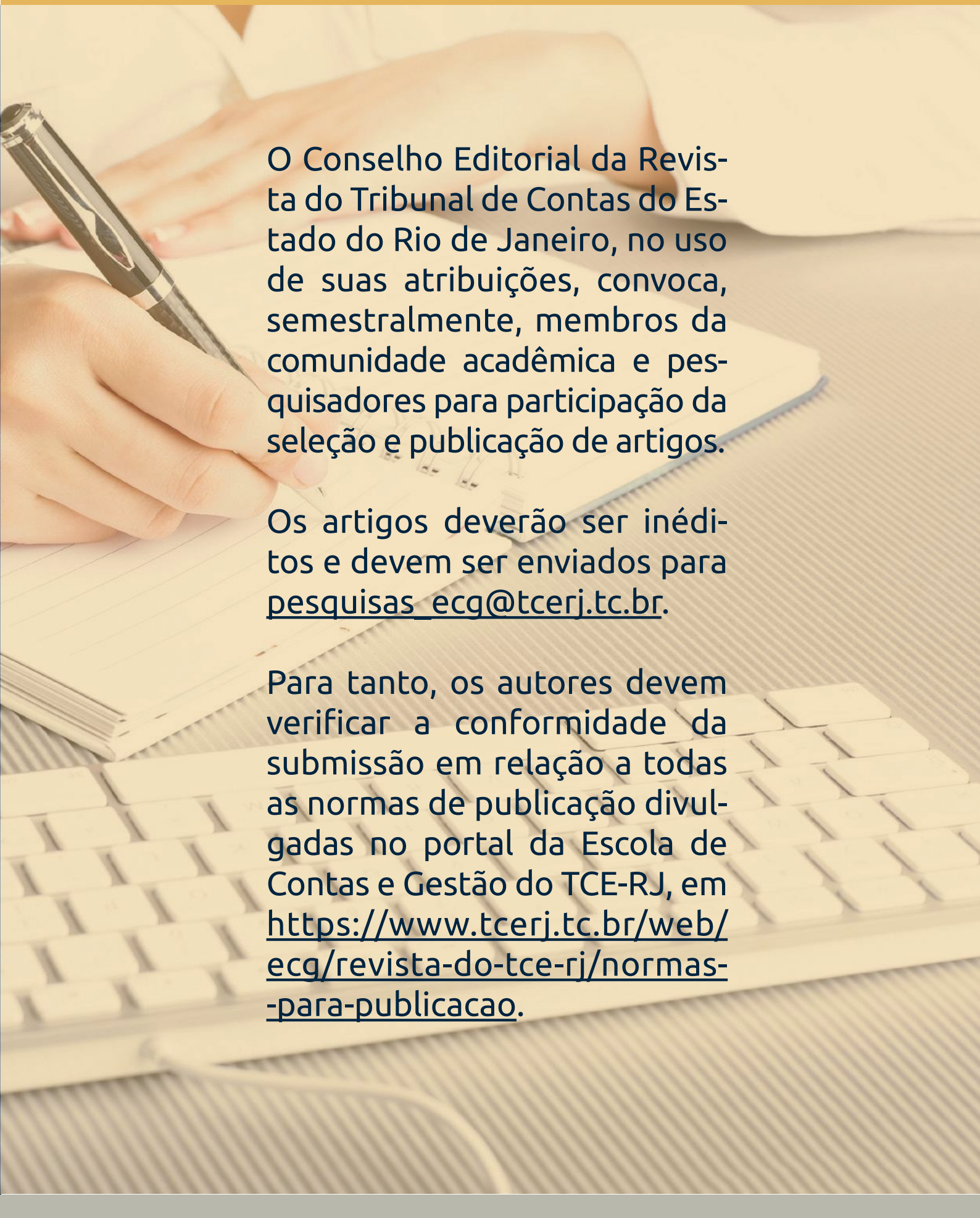
SEGALA, Mariana. São Paulo ficou mais esperta, mas ainda falta muito. **Exame**, São Paulo, 25 jul. 2016. Disponível em: https://exame.com/revista-exame/sao-paulo-ficou-mais-esperta-mas-ainda-falta-muito/ Acesso em: 14 nov. 2022

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2019.

VITÓRIA (ES). Secretaria de Governo e Comunicação. **Rede Bem Estar**: integração na rede de saúde e redução de custos. Vitória: SECOM, 2015. Disponível em: https://m.vitoria.es.gov.br/noticia/rede-bem-estar-integracao-na-rede-de-saude-e-reducao-de-custos-16836. Acesso em: 30 nov. 2022.



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.