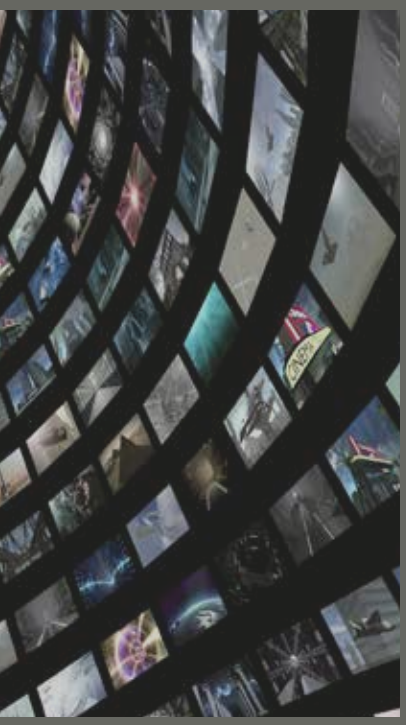


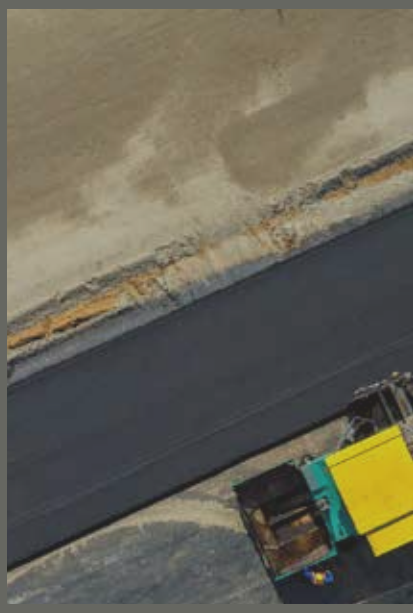


TCE RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SÍNTESE

REVISTA DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO





VOLUME 13, NÚMERO 1
JAN/JUN 2019

ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ

Conselho Deliberativo do TCE-RJ

Presidente
Marianna Montebello Willeman

Vice-Presidente e Corregedor-Geral
Rodrigo Nascimento

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

Gabinete dos Conselheiros Substitutos
Marcelo Verdini Maia
Andrea Siqueira Martins
Christiano Lacerda Ghuerren

Ministério Público Especial
Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira

Procurador-Geral
Sérgio Cavalieri Filho

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

Chefe de Gabinete da Presidência
Marcia Cristina Barcellos Loyola

Diretor-Geral de Comunicação Social
Thiago Feres

Diretor de Tecnologia da Informação
Fabio Motta Scisinio Dias

Diretor-Geral de Segurança Institucional
Fernando Vila Pouca de Sousa

Secretário-Geral de Planejamento
Marcio Jandre Ferreira

Secretário-Geral de Controle Externo
Talita Dourado Schwartz

Secretário-Geral de Administração
Lucio Camilo Oliva Pereira

Secretária-Geral das Sessões
Simone Amorim Couto

Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
ISSN: 1981-3074 - volume 13, número 1, jan/jun 2019

A Síntese 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. Foi lançada em novembro de 2006 em substituição à antiga Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Os trabalhos publicados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. As opiniões neles manifestadas não correspondem, necessariamente, a posições que refletem decisões desta Corte de Contas. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Conselho Editorial: Conselho Superior da ECG

Supervisão Acadêmica: Rosa Maria Chaise

Comissão Científica:
Comissão Permanente de Pesquisa (COPEP)
Alberto de Fontes Tavares Neto, Bruno Fonseca Vilas Boas, Eduardo dos Santos Guimarães, Fernando Graça Klautau de Araújo, Francisco Lopes de Magalhães Júnior, Máira Conceição Alves Pereira, Marcos Ferreira da Silva, Nina Quintanilha Araújo, Rosa Maria Chaise, Sergio Lino da Silva Carvalho, Sergio Paulo Vieira Villaça.

Editor: Marcelo Torres / **Projeto gráfico e diagramação:** Inês Blanchart / **Fotografias:** Banco de imagens da DCS/TCE-RJ / **Arte e editoração:** Diretoria-Geral de Comunicação Social - DCS / **Revisão:** Patricia Prado Faria, com colaboração de Paulo Cesar Bessa Neves e Ilvana Sousa do Amaral (ECG)

Periodicidade: Semestral

Endereço para correspondência
Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44/46
CEP 20060-010 – Centro – Rio de Janeiro
Tel.: (21) 3916-9544
e-mail: pesquisas_ ecg@tce.rj.gov.br

Rio de Janeiro (Estado). Tribunal de Contas
Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Semestral
ISSN: 1981-3074

Continuação da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

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

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



MISSÃO

Promover ensino e pesquisa na área de gestão pública, voltados para o desenvolvimento e a difusão de conhecimento, de modelos e de metodologias comprometidas com a inovação, a transparência, a responsabilização e a melhoria do desempenho e do controle governamental, em consonância com as expectativas e necessidades da sociedade.

SUMÁRIO

6 EDITORIAL
Conselheiro Rodrigo Nascimento
(Vice-Presidente do TCE-RJ)

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

ARTIGOS

12 ACCOUNTABILITY E TRIBUNAIS DE CONTAS: evolução
Autor: Felipe Galvão Puccioni

32 O ATIVISMO JUDICIAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL
Autor: João Paulo Melo do Nascimento

58 COMPETÊNCIA [EM MÍDIA E] EM INFORMAÇÃO E DESINFORMAÇÃO: um caminho pela harmonia
Autora: Marianna Zatar

70 DIVULGAÇÃO DE LICITAÇÕES: considerações a respeito dos conceitos de jornal de grande circulação e de jornal de circulação local
Autores: Marcelo Verdini Maia e Daniele Maghelly Menezes Moreira

84 METODOLOGIAS DE AUDITORIAS E ANÁLISES DE CONTRATAÇÕES DOS SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: um estudo comparativo
Autores: Igor Soares Pinheiro e João Alberto Ferreira

104 DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA DE CONTROLE TECNOLÓGICO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO
Autores: Francisco Lopes de Magalhães Junior e Sandra Oda

126 GESTÃO DE CUSTOS: estudo sobre o uso e a implementação de sistemas de custos em prefeituras do Estado do Rio de Janeiro
Autoras: Fabrícia Silva da Rosa e Marcia Vasconcellos Carvalho

150 QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO: uma visão a partir de indicadores
Autores: Ana Carolina Monnerat Fioravanti, Ana Flávia Azevedo Moura, Hugo Sandall, Pedro Paulo Pires dos Santos e Sabrina Caetano Barone



RODRIGO NASCIMENTO

Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Presidente do Conselho Superior da ECG/TCE-RJ

Prezado leitor,

a Administração Pública vive um período marcado fortemente por intensos e permanentes desafios. A sociedade mostra-se cada vez mais atenta e exigente com a qualidade dos serviços que lhe são disponibilizados. Tem-se verificado maior participação social, decorrente do acesso facilitado à informação.

Nesse sentido, amplia-se a responsabilidade daqueles a quem compete a formulação de políticas públicas, que necessitam estar tecnicamente aptos tanto para elaborar proposições quanto para discutir as matérias, em audiências para este fim, de forma transparente, apoiada em bem fundamentados argumentos, de modo a demonstrar a conveniência das medidas a serem adotadas e a relevância social da aplicação dos recursos a serem alocados.

Imbuído de sua basilar missão de fiscalizar a Administração Pública fluminense na gestão dos recursos públicos, sabidamente limitados, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro não tem medido esforços, com emprego de modernos instrumentos tecnológicos e iniciativas inovadoras, para dotar seus servidores e jurisdicionados de estímulos, informações e competências que lhes permitam a execução exitosa de suas tarefas.

Cabe consignar alguns dos vieses em que temos atuado. A nossos servidores têm sido concedidas bolsas para cursos de pós-graduação em renomadas universidades e viabilizados meios para que participem, muitas vezes como protagonistas, de congressos e seminários, incorporando ao âmbito do TCE-RJ auspiciosas experiências. Oferecemos cursos de capacitação presenciais e a distância e de pós-graduação lato sensu. Por meio do projeto ECG Presente, temos levado conhecimento aos jurisdicionados, inclusive de municípios distantes.

Entre tantas ações, cujos bons resultados há muito se fazem sentir, sobretudo em razão do comprometimento de todos os nelas envolvidos, é oportuno sobressair nosso profícuo programa de pesquisa, essencial em uma instituição de controle como o TCE-RJ, que busca diuturnamente ajustar-se às demandas dos novos tempos. A ele se juntam outras diligências como os projetos Encontro com o Autor e Diálogo, realizados periodicamente no Espaço Multiuso da Biblioteca Sérgio Cavalieri Filho. Todos têm em comum aglutinar, estreitar laços de cooperação, criar e desenvolver estratégias para a disseminação de conhecimentos, cultivando parcerias que nos levem à construção da estrada para o futuro.

Entre os artigos publicados nesta edição da Revista, quatro provêm do programa de pesquisa, um foi apresentado no projeto Encontro com o Autor, um no projeto Diálogo, um resulta da parceria que mantemos com o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e um é da lavra de Conselheiro Substituto do TCE-RJ, em colaboração, totalizando oito trabalhos que buscam, e conseguem, harmonizar a teoria com a prática, o embasamento científico com a aplicação nos procedimentos cotidianos.

Voltados todos para a atividade-fim do Tribunal, os artigos da Síntese refletem o investimento que fazemos na eficiência e na efetividade da atuação desta Corte, que propugna não apenas monitorar resultados, mas, antes, transmitir saberes e fomentar valores que se traduzam em respeito aos atos inerentes à gestão pública, em inquietação pela criação de revigorantes metodologias, em interesse pela permuta de expertises.

Por fim, impende-me registrar que nos sentimos orgulhosos de nossa convicção de que a Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro se posiciona como um marco avançado de nosso plano estratégico de crescimento, modernização e inovação que temos implementado, integrando experiências do âmbito interno com as de outras instituições, com foco no princípio essencial de bem servir à sociedade.

A magnitude de que se revestem as funções do TCE-RJ o induz a um constante processo de aprimoramento. As expectativas são grandes.

Boa leitura!



Karen Estefan Dutra

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

Síntese, a Revista da Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, vem ampliando, com reconhecido nível de excelência, seu objetivo de construir e disseminar conhecimentos voltados para o aprimoramento da administração pública.

Nesta edição, o leitor entrará em contato com artigos e estudos que utilizam sólida fundamentação teórica para a obtenção de resultados práticos, transformando reflexões e propostas em possibilidades concretas de melhoria dos serviços prestados à sociedade, tendo como foco a atividade-fim do TCE-RJ.

Chama a atenção o empenho da ECG/TCE-RJ em estimular, a par da capacitação e formação dos servidores do Tribunal e seus jurisdicionados, o desenvolvimento da pesquisa, por meio de programas de fomento e da parceria com renomadas instituições, o que fica acentuado na identificação dos autores dos trabalhos ora publicados.

Esta edição aborda temáticas que contribuem com conhecimentos para uma gestão pública de qualidade. O primeiro tema apresenta a 'Accountability e Tribunais de Contas: Evolução', que tem por objetivo reunir subsídios que propiciem compreender a relação entre accountability e a consolidação do papel dos Tribunais de Contas no Brasil. O autor aprofunda o conceito de accountability e seu liame com o controle da administração pública desempenhado pelos Tribunais de Contas, o que se mostra cada vez mais determinante para o fortalecimento dessas instituições e o desenvolvimento do espírito de accountability na sociedade.

Em um segundo momento, o artigo 'O Ativismo Judicial no Sistema Tributário Nacional', analisa o controle judicial sobre as leis de incidência tributária, posicionando-se criticamente acerca da postura ativista e valorizando a interpretação da Constituição pelo Legislativo. O articulista aponta o gradativo fortalecimento do Judiciário em razão de diversos fatores, o que tem levado o STF, segundo ele, a declarar a inconstitucionalidade de leis a partir de concepções de base jurisprudencial, como se o Sistema Tributário Nacional estivesse contido integralmente na Constituição, olvidando sua construção também pela lei.

O tema seguinte, 'Competência [em Mídia e] em Informação e Desinformação: um caminho pela harmonia', tem como propósito apresentar a competência em informação como possibilidade para práticas informacionais críticas e éticas para evitar a criação, o uso e o compartilhamento de desinformação. A abordagem aponta que a harmonia e a solidariedade são imprescindíveis para que se pratique a informação crítica e ética em variadas situações e meios.

Em outro artigo abordado nesta edição, 'Divulgação de Licitações: considerações a respeito dos conceitos de jornal de grande circulação e de jornal de circulação local', os autores discutem a abrangência do veículo de publicação necessário à divulgação de licitações no âmbito da Administração Pública, buscando fixar diretrizes interpretativas para as expressões legais "jornal de grande circulação" e "jornal de circulação local", além da inevitável absorção dos avanços tecnológicos, com vistas a conferir segurança jurídica à atuação do administrador público.

O artigo 'Metodologias de Auditorias e Análises de Contratações dos Serviços de Coleta e Transporte de Resíduos Sólidos: um estudo comparativo', vem em seguida e pauta-se pela identificação das metodologias que vêm sendo aplicadas por outros Tribunais de Contas em suas auditorias, inspeções e análises de contratos que envolvam o serviço em tela, em comparação com as adotadas no TCE-RJ, visando ao aprimoramento das práticas aplicadas na investigação da economicidade e nas auditorias.

No artigo subsequente, 'Desenvolvimento de um Sistema de Controle Tecnológico de Obras de Pavimentação', são apresentadas as precárias condições das rodovias brasileiras, acarretando demora e elevação dos custos dos serviços, vindo a influenciar nos preços dos produtos cobrados aos consumidores. A proposta do trabalho foi elaborar um sistema de acompanhamento de controle tecnológico e um manual de boas práticas na execução dos serviços de pavimentação das estradas, com vistas à melhoria da qualidade desse tipo de obra.

Em outro tema importante, 'Gestão de Custos: estudo sobre o uso e a implementação de sistemas de custos em Prefeituras do Estado do Rio de Janeiro', as autoras, partindo do princípio de que a gestão de custos constitui-se uma das áreas fundamentais para o desenvolvimento de qualquer país, recomendam medidas para o aperfeiçoamento da gestão e implementação do sistema de custos nas prefeituras fluminenses. A análise demonstrou que a adoção do sistema de custos impacta positivamente a imagem da entidade pública, como consequência do efetivo controle orçamentário e patrimonial, além da transparência dos dados disponibilizados à sociedade.

Encerrando esta edição da revista, o artigo 'Qualidade de Vida no Trabalho: uma visão a partir de indicadores', propõe indicadores para avaliar como as pessoas influenciam o ambiente de trabalho, em especial no exercício da administração pública, e são por ele influenciadas. Como resultado, utilizando uma metodologia de pesquisa quantitativa, focada na psicometria, os autores elaboraram um banco de 61 itens validados, discorrendo a respeito das dimensões Contexto Psicossocial, Condições de Trabalho, Suporte Organizacional, Satisfação no Trabalho e Desenvolvimento de Carreira.

Aos envolvidos com a temática da administração pública e controle, desejo que a leitura de **Síntese** lhes seja proficiente, possibilitando a aquisição de novos conhecimentos, a oportunidade para reavaliação de procedimentos e a incorporação de competências necessárias para o convívio harmonioso no mundo dinâmico e tecnológico em que vivemos.

ARTIGOS



1
ACCOUNTABILITY E TRIBUNAIS DE CONTAS: evolução



2
O ATIVISMO JUDICIAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL



3
COMPETÊNCIA [EM MÍDIA E] EM INFORMAÇÃO E DESINFORMAÇÃO: um caminho pela harmonia



4
DIVULGAÇÃO DE LICITAÇÕES: considerações a respeito dos conceitos de jornal de grande circulação e de jornal de circulação local

5
METODOLOGIAS DE AUDITORIAS E ANÁLISES DE CONTRATAÇÕES DOS SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: um estudo comparativo



6
DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA DE CONTROLE TECNOLÓGICO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO



7
GESTÃO DE CUSTOS: estudo sobre o uso e a implementação de sistemas de custos em prefeituras do Estado do Rio de Janeiro



8
QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO: uma visão a partir de indicadores



ACCOUNTABILITY E TRIBUNAIS DE CONTAS: evolução



Felipe Galvão Puccioni
Doutorando em Engenharia de Computação na COPPE/UFRJ
Mestre em Administração Pública pela FGV
Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro – TCMRJ

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo entender a relação entre o fortalecimento dos Tribunais de Contas e o desenvolvimento de accountability no Brasil. O estudo tem natureza exploratória, analítica e descritiva. A abordagem é qualitativa. Procurou-se detalhar o conceito de accountability e sua evolução por meio da literatura especializada. O mesmo se fez com o controle da administração pública e com os Tribunais de Contas adicionando-se a fundamentação jurídica necessária ao tema. Constatou-se a relação intrínseca entre accountability e o papel das Cortes de Contas. Além disso, verificou-se, através de análise histórica, que o controle da gestão pública não teve, muitas vezes, qualquer relação com accountability. O fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas caminha ao lado do desenvolvimento do espírito de accountability na sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: prestação de contas; administração pública; órgãos de controle; tribunais de contas.

ABSTRACT: This article aims to understand the relationship between the strengthening of the Audit Courts and the development of accountability in Brazil. The study is exploratory, analytical and descriptive. The approach is qualitative. It has sought to detail the concept of accountability and its evolution through literature. The same was done with the control of public administration and the Audit Courts adding the legal basis necessary for the subject. It was noted the intrinsic relationship between accountability and the role of Audit Courts. Furthermore, it was found through historical analysis, the control of public administration did not often unrelated to accountability. Institutional strengthening of the Audit Courts walks alongside the development of the accountability of mind in society.

KEYWORDS: provision of accounts; public administration; control bodies.

INTRODUÇÃO

Accountability é um termo muito debatido na literatura de administração pública e também em várias outras como direito, economia e ciência política. As Cortes de Contas são os órgãos responsáveis por fiscalizar e julgar a utilização dos recursos públicos. Entender a relação entre esse órgão de controle da administração pública e accountability é de relevante importância para aprofundar discussões sobre estado, sociedade e democracia. Busca-se assim responder à seguinte questão de pesquisa: o desenvolvimento da accountability tem relação com o fortalecimento das Cortes de Contas?

O Tribunal de Contas da União - TCU, em um momento histórico, no dia 7 de outubro de 2015, decidiu, por unanimidade, emitir Parecer Prévio pela reprovação das Contas da Presidente da República, Dilma Rousseff.

Em 125 anos de existência da Corte, é a segunda vez que isso ocorre. A primeira vez ocorreu em 1937 com a reprovação das Contas de Getúlio Vargas de 1936.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 atribuir ao Congresso Nacional, no seu artigo 49, inciso IX, a competência para julgar as contas do Presidente da República, o Parecer Prévio do TCU possui incontestável força política, pois é produto da análise técnica de dezenas de servidores concursados altamente qualificados como é o caso dos Auditores de Controle Externo da Corte. Abaixo um trecho do Parecer Prévio:

> [...] devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional (TCU, 2015, p. 2).

A reprovação teve como um dos fundamentos um termo que se tornou muito popular, as chamadas "pedaladas fiscais", arranjos que consistiam em atrasar repasses do caixa do Tesouro Nacional aos bancos públicos, afrontando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O processo foi envolto por grandes discussões sobre recursos, prazos e competências do TCU. A mídia brasileira deu grande destaque ao andamento do processo e o País passou a discutir as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas da União. As irregularidades descobertas pela Corte de Contas são a base do processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

Neste momento de marcante popularização dos Tribunais de Contas, mostra-se oportuno estudo que discuta a relação dessas Cortes com accountability. Assim, o objetivo do presente artigo é entender a relação entre a evolução desses órgãos de controle e o fortalecimento da accountability no País.



CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ORIGENS

Os pesquisadores ainda não chegaram a um consenso quanto às primeiras instituições e atividades de controle das riquezas do Estado. Entretanto, com os primeiros embriões de organização humana em cidades-estados surgiu a necessidade da arrecadação, estocagem e gerenciamento de víveres, materiais e, posteriormente, numerário, de modo a assegurar atividades de defesa e de conquista ante as comunidades vizinhas (LIMA, 2015).

Havia um tipo de servidor público, no Império do Faraó Menés I, por volta de 3.200 a.C., denominado escriba, que fiscalizava a arrecadação de impostos e também supervisionava a realização de vários investimentos exigidos pelo Imperador como construção de represas, templos e pirâmides (BARROS, 1999).

Para Held (1987), é na Grécia clássica que o controle dos gastos públicos é evidenciado de forma mais organizada e profissional na Antiguidade. O pesquisador, ao analisar os aspectos institucionais de Atenas, cita aspectos que em muito se assemelham às atuais formas de controle das funções estatais como a prestação de contas e a eleição direta.

Durante a Idade Média na Europa, surgiram dois órgãos de controle das finanças públicas, um na Inglaterra e outro na França. O Exchequer, à época da Inglaterra dos reis normandos, era um órgão próximo a um tribunal de justiça da Inglaterra, com competência para controlar as despesas oficiais (BARROS, 1999).

A França de Luís IX possuía uma embrionária instituição de controle dos gastos públicos denominada Chambre de Comptes.

Inspirado pelos ideais de liberdade pós Revolução Francesa, o constituinte francês já expressava seu zelo com a aplicação do dinheiro público, tanto que garantiu ao cidadão, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o direito a acompanhar o emprego das verbas públicas[1], além de assegurar à sociedade o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração (AGUIAR, 2013).

A Chambre de Comptes, que foi extinta por ocasião da Revolução Francesa por ser considerada como pertencente ao Ancien Régime, influenciou e serviu de inspiração para a organização, mais tarde, em 1807, da Cour de Comptes, à qual competia o exame posterior das contas, posto que o exame prévio foi atribuído ao Ministério Ordenador da Despesa e ao da Fazenda (BARROS, 1999).

A criação dessas entidades de controle se espalharia por todo o mundo, algumas sob a influência do modelo francês, outras do inglês. De forma

1 Na dicção completa dos artigos 14º e 15º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789):
"Art. 14º. Todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.
Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração". (Grifos nossos)

ESTUDOS
1 | ACCOUNTABILITY E TRIBUNAIS DE CONTAS

que se convencionou denominar de Entidades Fiscalizadoras Superiores – (EFS) aquelas instituições públicas (independentemente de sua denominação, modalidade de constituição ou forma de organização) que, de acordo com o ordenamento jurídico a que estão subordinadas, exercem de maneira independente, com ou sem competências jurisdicionais, a máxima função de controle financeiro de um Estado ou de uma organização supranacional (FERREIRA JÚNIOR, 2015).

De forma resumida, o controle da administração pública, entendido de forma ampla, não é recente, nem se originou com a formação do Estado moderno e do constitucionalismo que sucederam a Revolução Francesa. É atividade já realizada, com as peculiaridades e limitações inerentes a cada época, pelos egípcios 3.200 anos a.C., pelos indianos 1.300 a.C. aproximadamente, na China com Confúcio, no mundo grego clássico do século V a.C. que, na Antiguidade, expressa a forma mais organizada, profissional e estruturada do controle dos gastos públicos, bem como pelos romanos.

Dois países se destacaram no tocante ao controle do Poder Público no período medievo e moderno: a Inglaterra, por meio do Exchequer, órgão ao qual teria dado origem, posteriormente, ao Comptroller General of the Receipt and Issue of his Majesty´s, e a França, com a denominada Chambre de Comptes que viria a inspirar, no futuro, a organização da Cour de Comptes (AGUIAR, 2013).

CONTROLE: CONCEITOS E CLASSIFICAÇÕES

De acordo com o Dicionário Aurélio, controle significa vigilância, exame minucioso, inspeção, fiscalização e comprovação. Já o Dicionário Houaiss estabelece como primeira acepção do vocábulo: monitoração, normas, convenções ou que obedece a normas.

O controle é definido como uma das funções administrativas essenciais. A Escola Clássica de Taylor e Fayol define como funções administrativas básicas: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. O controle consiste na função administrativa de verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas.

O controle, no âmbito da Administração Pública, é o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de assegurar a conformidade de sua atuação com os princípios e regras que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2015, p. 879).

É relevante para um melhor entendimento do controle realizado pelas Cortes de Contas evidenciar algumas classificações importantes.

O controle pode ser classificado, quanto ao objeto, em de legalidade, de mérito e de gestão (LIMA, 2015). O controle de legalidade tem seu foco na verificação da conformidade dos procedimentos administrativos com normas e padrões preestabelecidos. O de mérito procede a uma verificação da conveniência e oportunidade das ações administrativas. Já o controle de gestão examina os resultados alcançados e os processos e recursos empregados, contrastando-os com as metas estipuladas à luz de critérios como eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Quanto ao momento em que se efetua pode ser prévio (a priori), concomitante (pari passu) ou posterior (a posteriori).

O controle prévio visa prevenir e evitar condutas irregulares e é essencialmente realizado pelos sistemas de controle interno. Existem inúmeros exemplos na própria Constituição, como quando sujeita à autorização ou aprovação prévia do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas determinados atos do Poder Executivo (cf. artigos 49, II, III, XV, XVI e XVII, e 52, III, IV e V).

Meirelles (1997) entende que a atuação dos Tribunais de Contas deve ser a posteriori, não havendo base constitucional para qualquer controle prévio sobre atos e contratos da Administração, ressalvadas as inspetorias e auditorias que podem ser realizadas a qualquer momento.

Entretanto, Zymler (2005, p. 116) defende que as Cortes de Contas realizam o controle prévio em casos especiais, como o exame prévio de editais de grande relevância econômica e social. Seriam exemplos as Parcerias Público-Privadas – PPPs e outras formas de privatização e concessão de serviços públicos.

Para Castro (2015), o exemplo mais comum da possibilidade de controle prévio realizado pelas Cortes de Contas surge no art. 113, § 2º da Lei nº 8.666/93, em que se permite aos Tribunais de Contas solicitar, para exame, editais de licitação, antes da realização do certame. Entretanto, o autor adverte para a discussão sobre a constitucionalidade deste controle frente ao princípio basilar da separação dos poderes[2].

O controle consiste na função administrativa de verificar que tudo ocorra de acordo com as regras estabelecidas e as ordens dadas

De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os atos de aposentadoria são considerados atos complexos[3] e, assim, apenas se aperfeiçoam após registro pelo Tribunal de Contas. O ato perfeito é aquele que completou todo o seu ciclo de formação e está apto a produzir efeitos jurídicos (DI PIETRO, 2015). Seguindo essa linha de raciocínio, Santos (1997) argui que a apreciação pelos Tribunais de Contas dos atos de aposentadoria na administração pública, conforme inc. III, art. 71 da Constituição, é exemplo de controle a priori.

O controle concomitante ocorre ao mesmo tempo que a ação controlada está sendo realizada como no acompanhamento da execução orçamentária ou de obras públicas pelos sistemas de auditoria.

O controle subsequente tem por objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas afirmá-los como as aprovações, homologações, anulações, revogações e convalidações (DI PIETRO, 2015).

Um exemplo de controle a posteriori é o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos realizado pelos Tribunais de Contas, de acordo com o inciso II,

2 Recurso Extraordinário nº 547.063/RJ, julgado em 08.10.2008, pelo Supremo Tribunal Federal.

3 O ato de aposentadoria configura ato administrativo complexo, aperfeiçoando-se somente com o registro perante o Tribunal de Contas. Submetido à condição resolutiva, não se operam os efeitos da decadência antes da vontade final da administração." (MS 24.997, MS 25.015, MS 25.036, MS 25.037, MS 25.090 e MS 25.095, rel. min. Eros Grau, julgamento em 2-2-2005, Plenário, DJ de 1º-4-2005.) No mesmo sentido: AI 844.718-AgR, rel. min. Luiz Fux, julgamento em 22-11-2011, Primeira Turma, DJE de 13-12-2011. Vide: MS 24.781, rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, julgamento em 2-3-2011, Plenário, DJE de 9-6-2011.)

do artigo 71 da Constituição.

Outra classificação importante se refere à inserção ou não do órgão controlador na estrutura organizacional do órgão controlado. É interno se está inserido e externo se não está. É externo, por exemplo, o controle exercido por um Poder sobre o outro, ou o controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre a Administração Pública.

Quanto ao órgão que exerce o controle, ele pode ser classificado em administrativo, legislativo ou judicial.

Castro (2015) aponta para a existência de uma quarta classe em que se encaixariam os órgãos autônomos de controle, isto é, organizações que não estão na estrutura de nenhum dos Poderes como os Tribunais de Contas.

O controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação (DI PIETRO, 2015, p. 881).

O controle judicial da administração pública é aquele exercido pelo Poder Judiciário em obediência ao direito fundamental prescrito no art. 5º, XXXV, da Constituição: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Os instrumentos para seu exercício são: o habeas corpus, o mandado de segurança individual e coletivo, o mandado de injunção, o habeas data e a ação civil pública, previstos, respectivamente, nos incisos LXVIII, LXIX, LXX, LXXI, LXXII, LXXIII, do art. 5º e no inc. III do art. 129 da Constituição da República.

Controle legislativo é o que o Poder Legislativo exerce sobre a administração pública e limitado às hipóteses previstas na Constituição, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois, alcançando todos os Poderes no exercício da função administrativa (DI PIETRO, 2015, p. 892).

Tal controle decorre da adoção pelo Estado



brasileiro do princípio da separação dos Poderes, sendo elemento constitutivo dos chamados checks and balances, ou seja, freios e contrapesos que limitam e harmonizam o exercício das funções estabelecidas para cada Poder (CASTRO, 2015).

Ainda, Di Pietro (2015) divide o controle legislativo em dois: o político e o financeiro ou técnico. O político avalia ora aspectos de legalidade, ora de mérito, alcançando decisões administrativas sob o âmbito inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência. Os instrumentos mais conhecidos desse controle são as comissões parlamentares de inquérito – CPIs (§3º do art. 58, da Constituição), as convocações de autoridades (art. 50 da Constituição) e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (inc. V, do art. 49 da Carta Política).

Já o controle financeiro, que se refere precipuamente às atividades das Cortes de Contas, é disciplinado pela Constituição Federal, principalmente nos artigos 70 a 75, e se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Esse controle abarca tanto o controle externo, que de acordo com a Constituição será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas, quanto o sistema de controle interno de cada Poder conforme art. 70 da Constituição da República.

Importante destacar a fiscalização quanto ao aspecto operacional, que é uma importante inovação da Constituição de 1988, e permitiu avaliações pelas Cortes de Contas de aspectos como eficácia, eficiência, economicidade e efetividade das políticas públicas, a exemplo do que já ocorria com maior força no sistema de auditoria dos países anglo-saxões.

Consoante o artigo 70 da Constituição, o controle financeiro, quanto às pessoas controladas, abrange a União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da Administração Direta e Indireta, bem como qualquer pessoa física ou entidade pública, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

CONTROLE EXTERNO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como dito na seção anterior, o controle externo é aquele realizado por um órgão estranho à estrutura do órgão responsável pelo ato controlado. Entretanto, a Constituição estabelece como controle externo aquele realizado pelo Legislativo sobre a Administração Direta e Indireta dos demais Poderes, consoante o §1º do art. 31 e o art. 70, ambos da Carta Política.

O controle externo constitucional é realizado por dois órgãos distintos e autônomos: o Parlamento e o Tribunal de Contas e possui várias facetas como a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos que lhe compete controlar.

É importante aqui fazer uma breve exposição sobre o controle interno também sob enfoque constitucional. De acordo com o artigo 70 da Constituição, cada Poder terá um sistema de controle interno. Além disso, a própria Carta Política no seu artigo 74 estabelece que os Poderes manterão de forma integrada esses sistemas de controle interno e estabelece suas finalidades.

Ainda, o art. 31 da Constituição estabelece que a fiscalização dos Municípios será exercida pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. Diferentemente do disposto no artigo 70 (sistemas de controle interno para cada Poder), o legislador constitucional previu, com relação aos Municípios, sistema de controle interno apenas para o Poder Executivo.

Sustenta o professor Lenza (2015, p. 742)

que a Constituição da República consagra um sistema harmônico entre os controles internos de cada Poder e o controle externo exercido pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. O autor reforça a ideia de integração ao se referir ao §1º, do artigo 74, da Carta Política que estabelece que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela deverão dar ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

SISTEMAS DE CONTROLE EXTERNO

Sistema de controle externo é o conjunto de ações de controle realizadas por uma organização com recursos próprios, procedimentos e atividades não integrados na estrutura que é controlada com o objetivo de verificar e corrigir os atos irregulares (FERNANDES, 2003).

Apesar dos diversos sistemas de controle externo que se desenvolveram em cada país devido às diferentes formas de concretização do Estado de Direito e do Regime Republicano e Democrático, é possível agrupá-los em 2 tipos: Cortes de Contas e Auditorias Gerais.

A International Organisation of Supreme Audit Institutions[4] (INTOSAI) ou, em português, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, é uma organização autônoma e não política. Foi fundada em 1953 com 34 membros. Hoje conta com 192 Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Em estudo de Barreto (2004), das 182 Entidades de Fiscalização Superior filiadas à INTOSAI à época da pesquisa, 50 adotavam o sistema de Tribunal de Contas e 132 o de Auditoria Geral ou Controladoria.

Não obstante as diferenças que serão expostas à frente, muitas características são pertencentes aos 2 sistemas: tanto os Tribunais de Contas como as Auditorias Gerais são órgãos integrantes do aparelho do Estado, em geral com previsão constitucional; são órgãos com elevado grau de independência, mesmo nas hipóteses em que há um vínculo estreito com o Legislativo; possuem como principal função a execução de atividades de controle externo; em geral, o conteúdo de suas decisões não se encontra sujeito à revisão por outro órgão e instância (LIMA, 2015).

Os sistemas de Tribunais de Contas, tradicionalmente, deram maior ênfase a aspectos relacionados à legalidade, enquanto as Auditorias Gerais focavam sua atuação no desempenho dos auditados.

Na maioria dos países, as Cortes de Contas ou as Auditorias Gerais são vinculadas ao Poder Legislativo, mas há exceções. O Tribunal de Contas português é vinculado ao Poder Judiciário assim como ocorre na Grécia. A Corte de Contas da França não tem vinculação com nenhum Poder. Existem Controladorias Gerais vinculadas ao Poder Executivo como no Paraguai, Bolívia e Suécia.

O sistema de Auditorias Gerais ou Controladorias é utilizado principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra e por isso é chamado de anglo-saxão (CASTRO, 2015).

O sistema anglo-saxão caracteriza-se por ser um controle essencialmente opinativo ou consultivo sem dispor de poderes coercitivos e jurisdicionais, ter suas manifestações na forma de pareceres ou recomendações e são subscritas de forma monocrática ou singular

4 http://www.intosai.org/about-us.htm



pelo Auditor ou Controlador- Geral, nomeado pelo Parlamento para um mandato previamente fixado (LIMA, 2015, p. 15).

Como exemplos de instituições que operam no modelo acima descrito com grande sucesso estão o National Audit Office[5] no Reino Unido, o Government Accountability Office[6] nos EUA e o Office of the Auditor General[7] no Canadá. Em 2004, após 83 anos de existência, a entidade fiscalizadora superior dos EUA passou por uma profunda reestruturação alterando sua denominação de General Accounting Office para Government Accountability Office, reflexo da evolução da concepção da amplitude de controle, não limitado apenas ao aspecto contábil (accounting), mas envolvendo múltiplas dimensões das ações estatais (government accountability) (LIMA, 2015, p. 12).

O outro tipo de sistema de controle externo é o exercido pelos Tribunais de Contas que é utilizado nos países com tradição romano-germânica e tem como características as decisões colegiadas e o seu poder coercitivo. O caráter jurisdicional do controle externo desse sistema produz um maior formalismo e foco no processo. Todavia, alguns Tribunais de Contas não possuem poderes jurisdicionais como o alemão, o austríaco, o holandês e o da União Europeia.

Busca-se assegurar a independência dos Tribunais de Contas conferindo garantias especiais aos membros como a vitaliciedade no Brasil e em alguns países, e em outros, mandatos fixos, cuja duração, em geral,

5 www.nao.org.uk
6 www.gao.gov
7 www.oag-bvg.gc.ca

ultrapassa uma legislatura, além de serem passíveis de recondução como ocorre na Espanha.

Destaca-se que o sistema de controle adotado no Brasil é o de Tribunais de Contas. As Cortes são vinculadas ao Poder Legislativo, mas não são subordinadas a ele ou a qualquer outro Poder. São considerados órgãos autônomos. Seus membros (Ministros/Conselheiros e Auditores Constitucionais) possuem garantias de Magistrados, ou seja, possuem vitaliciedade e só podem ser demitidos por sentença judicial transitada em julgado.

ACCOUNTABILITY: CONCEITO E EVOLUÇÃO

O termo accountability tem sido bastante utilizado nos estudos não apenas de ciência política, mas também de direito, de administração pública e de economia. Assim, expõem-se nesta seção as atuais discussões sobre o conceito de fundamental entendimento para aprofundamento das análises sobre Tribunais de Contas.

Sustenta Ferreira Júnior (2015) que o termo accountability tem origem na literatura inglesa e no universo político administrativo anglo-saxão.

O autor afirma que as dificuldades encontradas para a apreensão de seu significado residem, em boa parte, na própria origem estrangeira da palavra.

Estudo realizado por Pinho e Sacramento (2009), que investigou diversos dicionários, desde dicionários apenas de inglês até de inglês-português, mostrou que não existe um termo único em português que defina a palavra accountability. Afirmam os autores que é necessário utilizar formas compostas para tradução como responsabilidade, obrigação e responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento das diretivas da lei.

"Accountability surge com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização" (PINHO; SACRAMENTO; 2009).

O interesse pela accountability é maior em democracias mais desenvolvidas, e, assim, a accountability governamental tende a se fortalecer com o desenvolvimento de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade (CAMPOS, 1990). Além disso, não parece razoável imaginar que haja accountability em regimes ditatoriais.

De acordo com Schedler (1999), a concepção de accountability coloca três questões como necessárias para que seja eficaz: informação, justificativa e punição. O autor chama a informação e a justificativa de answerability, que é a obrigação de quem detém o mandato público de informar, esclarecer, explicar, fundamentar seus atos e responder por eles. Já a punição ou enforcement, segundo o autor, seria a capacidade de as organizações imporem sanções e a perda de poder para os que violarem os deveres públicos.

Afirmam Pinho e Sacramento (2009) que o caráter de duas dimensões da accountability apresentado por Schedler (1999) ajuda a visualizar o desenvolvimento da accountability no tempo. Os autores afirmam que esse período pode ser dividido em dois - o momento da answerability e o momento do enforcement - que se complementam e devem se juntar para que o ciclo se complete.

Um estudo importante sobre accountability que merece menção é o do pesquisador O'Donnell (1999) que a percebe sobre dois enfoques: o vertical e o horizontal. Define o autor accountability vertical como o controle exercido pela sociedade sobre os governantes e os burocratas principalmente por meio do processo eleitoral, mas também por plebiscito, consulta pública, ações de organizações da sociedade civil e a mídia. Já accountability horizontal seria a existência de instituições estatais legalmente capazes de tomar atitudes que vão desde a supervisão de rotina até sanções em relação às ações ou omissões dos agentes, órgãos ou entidades que ajam de forma ilegal ou irregular.

Como exemplo da dimensão horizontal da accountability, tem-se o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas como os Tribunais de Contas.

Estudo de O'Donnell (1999) afirma que quase todos os países da América Latina[8], inclusive o Brasil, apresentam uma fraca accountability horizontal e vertical. Esses países possuem eleições, reivindicações sociais que podem ser normalmente proferidas sem que se corra o risco de coerção, e ainda cobertura regular da mídia das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas que são dimensões do que o autor chama de accountability vertical. A existência desse enfoque de accountability assegura que esses países sejam democráticos, entretanto avalia os mecanismos de accountability vertical existentes na América Latina como frágeis.

Diferentemente de O'Donnel (1999), o pesquisador Moreno (2003) entende que accountability é apenas uma relação vertical, ou seja, é o direito, de alguém que detém o poder, de retirar completamente a autoridade que foi delegada de forma condicional. Como exemplo, tem-se que os eleitores podem exercer accountability sobre os políticos eleitos em época de eleição.

A delegação ocorre dentro de hierarquias quando uma pessoa ou entidade recebe uma autoridade condicionada de outra entidade ou pessoa hierarquicamente superior (MORENO; CRISP; SHUGART, 2003). Assim, as relações de delegação de poder andam em uma direção, dos superiores aos subordinados, enquanto as relações de accountability correm no sentido contrário.

Alguns autores relacionam o conceito de controle da administração pública com o de accountability. É o caso de Castro (2015), para o qual a adoção da forma republicana de Estado aponta também para a necessidade de um sistema de controle das ações governamentais, ou seja, o dever de prestar contas, ou, de forma mais ampla, accountability.

Aqui, faz-se uma ressalva, pois, até o fim do Absolutismo, o controle das finanças públicas nada tinha a ver com accountability. A prestação de contas quanto ao dinheiro "público" e a responsabilização eram feitas para que o imperador ou rei tivesse o controle de seus bens, já que não havia separação entre bens públicos e privados. O rei ou imperador não prestava contas a ninguém, muito menos era responsabilizado.

Os conceitos de accountability variam conforme o autor, mas tem um núcleo de interseção que é o dever de prestar contas e de responsabilização.

8 O autor inclui em sua pesquisa apenas os países democráticos que satisfazem os requisitos de Robert Dahl.

EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

O Erário Régio, criado por ato do Príncipe Regente, Dom João VI, consolidado no alvará de 28 de junho de 1808, foi o primeiro órgão de controle das contas públicas no Brasil.

As discussões sobre a criação de uma Corte de Contas duraram todo o período do Império, perpassando tanto o debate intelectual quanto o legislativo. Como exemplo, em 1826, os senadores do Império, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, apresentaram projeto de lei visando à criação de um "Tribunal de Exame de Contas", nos moldes franceses, entretanto o projeto foi rechaçado sob forte influência do senador Conde de Baependi, ex-Ministro da Fazenda (SANTOS, 2005).

Apenas durante o Governo Provisório, sob a inspiração de Ruy Barbosa, Ministro da Fazenda, o Presidente Deodoro da Fonseca assinou o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, e introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a figura do Tribunal de Contas.

É interessante a exposição de motivos apresentada por Ruy Barbosa definindo o papel da instituição (TCU, 1999, p. 253-262):

> [...] corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.
>
> [...]. Convém levantar entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa um mediador independente, auxiliar de um outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetuação das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que direta e indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis e finanças.
>
> [...]. Nada teremos feito, em tão melindroso assunto, o de mais alto interesse, entre todos, para o nosso futuro, enquanto não erguermos a sentinela dessa magistratura especial, envolta nas maiores garantias de honorabilidade, ao pé de cada abuso, de cada gérmen ou possibilidade eventual dele.

Entretanto, essa Corte acabou não sendo instalada efetivamente porque o Ministro da Fazenda que sucedeu a Ruy Barbosa extinguiu a comissão responsável por elaborar o projeto de regulamento para o Tribunal (AGUIAR, 2013).

Somente com a Constituição de 1891, novamente sob influência de Ruy Barbosa, foi instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Entretanto, a Corte só foi realmente instalada em 1893 sob a gestão do Ministro Serzedelo Corrêa.



Analisando todas as constituições brasileiras, à exceção da Constituição de 1824, todas as outras previram a existência de uma Corte de Contas.

A Constituição de 1891 estabeleceu que as funções do Tribunal de Contas eram restritas à liquidação das contas da receita e da despesa, bem como à verificação de sua legalidade das mesmas, antes de serem prestadas ao Congresso e que seus membros seriam nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado e somente perderiam seus postos por sentença (AGUIAR, 2013; LIMA, 2015).

A Carta Política de 1934 manteve o critério de nomeação, mas aos Ministros da Corte de Contas foram asseguradas as mesmas garantias dos Ministros da Suprema Corte.

O Tribunal de Contas, nessa Constituição, foi situado no Capítulo VI, intitulado "Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais", junto ao Ministério Público. As seguintes competências foram estabelecidas:

Art. 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art. 100 - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciários.

Art. 101 - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º - Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para a Câmara dos Deputados.

§ 3º - A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art. 102 - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à

> Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.

Portanto, havia previsão do acompanhamento da execução orçamentária, de julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e de emissão de parecer prévio sobre as contas de governo do Presidente da República.
A Constituição de 1937 colocou o Tribunal de Contas na parte destinada ao Poder Judiciário e retirou a competência de emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Federal. A seguir, o único artigo da Carta Política de 1937 a tratar das competências da Corte de Contas:

> Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.
> Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.

Com a Carta de 1946, o Tribunal de Contas foi inserido no Capítulo do Poder Legislativo e a escolha de seus membros passou ao Senado Federal com posterior nomeação pelo Presidente da República. Os seus Ministros usufruíam dos mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos. E as seguintes atribuições foram previstas:

> Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas:
> I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;
> II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;
> III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.
> § 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.
> § 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.
> § 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex officio para o Congresso Nacional.
> § 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.

Assim, vê-se que na Carta Política de 1946 foram retomadas as atribuições de registro prévio de contratos e da emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Também, a fiscalização financeira da União foi atribuída ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, além da inclusão do julgamento de legalidade dos atos de aposentadorias, reformas e pensões.
A Constituição de 1967 manteve a nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas pelo Presidente da República com a escolha cabendo ao Senado Federal e a posição da Corte de Contas dentro do Capítulo relativo ao Poder Legislativo.
Essa Constituição trouxe algumas inovações conforme a seguir: pela primeira vez foi mencionado o sistema de controle interno, embora restrito ao Poder Executivo; introduziu a expressão "auditorias financeiras e orçamentárias" a serem realizadas sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União; o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis seria baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das mencionadas auditorias; explicitou-se que as normas de fiscalização financeira e orçamentária se aplicam às autarquias; e foi estabelecido que os Ministros do Tribunal de Contas seriam escolhidos dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública (LIMA, 2015).
A Constituição de 1967 manteve a emissão de parecer prévio, no mesmo prazo de 60 dias, todavia não previu o registro prévio de contratos da Carta anterior. Também extinguiu o julgamento de aposentadorias, reformas e pensões, isso porque o Tribunal as apreciaria para fins de registro. Apesar da previsão de sustação de atos pelo Tribunal de Contas em caso de não atendimento das determinações da Corte, o Presidente da República poderia ordenar a execução do ato sustado ad referendum do Congresso Nacional.
A Emenda Constitucional nº 01/69 à Constituição Federal de1967 exigiu a criação de um Tribunal de Contas em cada Estado brasileiro, assim como permitiu que os Estados membros criassem Tribunais ou Conselhos de Contas para apreciarem as contas dos seus municípios, faculdade que foi também estendida aos Municípios, desde que tivessem população superior a dois milhões de habitantes e receita tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos.
Os períodos de ditadura são marcados pela ausência da prestação de contas pelos governantes e muito menos responsabilização dos que detêm o poder. Isto é, não há accountability. Assim, não é difícil inferir que na Carta ditatorial de 1937 (Estado Novo) e na Constituição de 1967 (Regime Militar) as atribuições das Cortes de Contas tenham sido reduzidas.



ESTUDOS
1 | ACCOUNTABILITY E TRIBUNAIS DE CONTAS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

Aliás, o termo accountability, apesar de já existir em dicionário inglês de 1794, apareceu na realidade brasileira apenas bem no fim do século XX.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu para o Tribunal de Contas competências e relevância sem igual em comparação a períodos anteriores, marcadamente em um período de democratização e início do pensamento de accountability.

A posição das principais disposições sobre o controle externo é esclarecedora do propósito do constituinte (LIMA, 2015). O controle externo não foi colocado no Título referente à "Organização do Estado", por exemplo, no Capítulo da "Administração Pública" (Título III, Capítulo IV), nem entre as normas referentes às finanças públicas (Capítulo II do Título VI). Foi, porém, foi inserido no Título IV – "Da Organização dos Poderes", no Capítulo I – "Do Poder Legislativo". Essa vinculação ao Legislativo se deve a uma das funções tradicionais do Legislativo que é fiscalizar a administração pública.

Os principais artigos sobre controle externo e Tribunais de Contas constam de uma Seção própria dentro do Capítulo dedicado ao Poder Legislativo, não constituindo uma subseção dos tópicos dedicados ao Congresso Nacional, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, indicando que o Tribunal de Contas da União é órgão técnico que auxilia o Congresso Nacional, mas não lhe é subordinado (LIMA, 2015).

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais autônomos assemelhados à figura do Ministério Público (BRITTO, 2001).

Um fato marcante no desenvolvimento da accountability e dos Tribunais de Contas no Brasil foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF em 2000 (Lei Complementar nº 101/2000), impondo limites e condições para a administração das receitas, despesas, gastos com pessoal, dívidas, planejamento e transparência, além de responsabilização dos que a descumprirem. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União emitido em 2015 apontou vários descumprimentos dessa lei como fundamento para a rejeição das Contas da Presidente Dilma Rousseff de 2014.

Apesar do nepotismo, da pessoalidade, da falta de participação da sociedade, do autoritarismo, patrimonialismo e imoralidades diversas assombrarem a realidade brasileira, muitos passos importantes têm sido dados em direção a accountability desde a promulgação da Constituição da República de 1988, com a criação de novas instituições e o fortalecimento institucional em geral, tendo como exemplos notórios os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

A sociedade civil brasileira tem participado mais ativamente do controle das ações governamentais e tem caminhado em direção a accountability após a Constituição de 1988. Exemplo marcante foi o impeachment de Fernando Collor de Mello, pois pela primeira vez os cidadãos puderam exercer algum controle sobre os governantes.

A accountability no Brasil, conforme evidenciado no estudo, caminha pari passu com o fortalecimento dos Tribunais de Contas. Essa interseção fica mais aparente com o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em que o Tribunal de Contas da União exerceu papel central emitindo, em 2015, Parecer Prévio recomendando ao Congresso Nacional a rejeição das Contas de 2014 do Chefe do Executivo Federal. As informações constantes dessa decisão foram o fundamento do processo de impedimento. Aqui, mostra-se mais uma vez a crescente importância e influência dos Tribunais de Contas na democracia brasileira bem como o fortalecimento concomitante do processo de accountability.

A contribuição teórica da presente pesquisa está em traçar um paralelo de evolução histórica entre a accountability e os Tribunais de Contas no Brasil evidenciando a relação e o desenvolvimento de ambos. Além disso, o estudo mostrou que a importância das Cortes de Contas cresce junto com a implantação de uma cultura de accountability. Foi possível, também, verificar, a partir da análise histórica, que o controle da administração pública esteve, muitas vezes, desvinculado da accountability, servindo aos desejos de imperadores, reis e ditadores. Isso possibilitou um enfoque do conceito de accountability em que se destacam suas diferenças com relação ao controle da administração pública.

O atual estágio de desenvolvimento da sociedade brasileira demanda a prestação de contas de todos que utilizem, gerenciem, arrecadem, guardem, administrem ou causem danos ao Erário público, e a punição caso haja malversação do dinheiro público, o que significa accountability. E o órgão constitucionalmente incumbido de fiscalizar e julgar as contas e punir desvios dentro da administração pública é o Tribunal de Contas demonstrando a estrita relação entre o referido termo e essas Cortes.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Simone C. Origem e Evolução dos Tribunais de Contas. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 22., 2013, São Paulo. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: FUNJAB. 2013. p. 314-337.

BARBOSA, Rui. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do TCU**, número 82, páginas 253-262, 1999.

BARRETTO, Pedro H. T. **O Sistema Tribunais de Contas e instituições equivalentes**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 446 p.

BARROS, Lucivaldo V. TCU: presença na história nacional. In: BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998:** monografias vencedoras. Brasília, DF: TCU, Instituto Serzedelo Correa, 1999. p. 221-280.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html. Acesso em: 27 set 2018

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm Acesso em: 27 set 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República**. Brasília, DF: TCU, p. 7. 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 9, dezembro 2001.

CAMPOS, Anna M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CARVALHO FILHO, José dos S. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. 901 p.

CASTRO, José R. P. de. **Ativismo de Contas:** controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas. Rio de Janeiro: JAM Jurídica, 2015. 259 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

FERNANDES, Jorge U. J. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2003. 889 p.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI:** o dicionário da língua portuguesa. 3 ed. totalmente rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA JÚNIOR, A. D. M. **O bom Controle Público e as Cortes de Contas como Tribunais da boa governança.** 2015. 257 f. Dissertação (Mestrado em Direito)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, p. 257. 2015.

FRANÇA. Declaração de direitos do homem e do cidadão - 1789. Universidade de São Paulo, **Biblioteca Virtual de Direitos Humanos**. Disponivel em:<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 13 abr. 2016.

GUERRA, Evandro M. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005. 487 p.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte, MG: Editora Paidéia, 1987. 297 p. Tradução de: Models of Democracy.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 1590 p.

LIMA, Luiz H. **Controle Externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. São Paulo: Método; Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MEIRELLES, Hely L. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. 733 p.

MELLO, Celos A. B. de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008. 1073 p.

MORENO, E.; CRISP, B. F.; SHUGART, M. The accountability deficit in Latin. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003. p. 79-119.

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. **The self-restraining state**: power and accountability in new democracies. USA: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 29-52.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União**: órgão de destaque constitucional. 1997. 279 f. Tese (Doutorado)-Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

SANTOS, Homero. O controle da Administração Pública. **Revista do TCU**, Brasília, v. 28, n. 74, p. 17-26, out./dez. 1997.

SANTOS, Jair L. **Tribunal de Contas da União e controles estatal e social da Administração Pública**. Curitiba: Juruá, 2005. 152 p.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. **The self-restraining state**: power and accountability in new democracies. USA: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. 104 p.

ESTUDOS
1 | ACCOUNTABILITY E TRIBUNAIS DE CONTAS



O ATIVISMO JUDICIAL NO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

João Paulo Melo do Nascimento
Mestre em Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento pela Uerj
Procurador do Estado do Rio de Janeiro e advogado
Procurador-Assistente da Procuradoria Tributária
Representante da Fazenda junto ao Conselho de Contribuintes do RJ

PALAVRAS-CHAVE: ativismo judicial; controle judicial; tributo; incidência tributária; competência; Constituição; interpretação.

KEYWORDS: judicial activism; judicial control; tax; tax incidence; competence; Constitution; interpretation.

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar o controle judicial sobre as leis de incidência tributária, criticando a postura ativista e prestigiando a interpretação da Constituição pelo Legislativo. Ao longo da história da jurisdição constitucional brasileira, diversos fatores contribuíram para o fortalecimento do Judiciário em relação aos demais poderes: o constitucionalismo, com o reconhecimento da força normativa da Constituição, a doutrina da tipicidade fechada em Direito Tributário, a natureza de regra definitiva das normas de repartição de competência tributária, a vagueza da linguagem constitucional, entre outros. Como consequência, é comum que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade de leis com base em concepções formadas jurisprudencialmente, como se o Sistema Tributário Nacional estivesse completamente encerrado na Constituição, e não fosse também construído pela lei.

ABSTRACT: This workhas the intent to analyze the judicial control over the tax rules, criticizing the activism and privileging the constitucional interpretation by parlament. In Brazilian constitucional jurisdiction, several reasons increase judiciary among other powers: constitucionalism, with recognition of normative strength of constitucion, the legal type doctrine in tax law, the definite rule of tax competence, the vagueness language in constitucion, among others. Consequently, it is commom that the Supreme Court declares unconstitucionality of laws by its own concecptions, as if taxation system were completely on constitucion, and were not formed by law as well.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história da jurisdição constitucional brasileira, diversos fatores contribuíram para o fortalecimento do Judiciário em relação aos demais poderes: o constitucionalismo, com o reconhecimento da força normativa da Constituição, a doutrina da tipicidade fechada em Direito Tributário, a natureza de regra definitiva das normas de repartição de competência tributária, a vagueza da linguagem constitucional, entre outros.

Como consequência, é comum que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade de leis com base em concepções formadas jurisprudencialmente, como se o Sistema Tributário Nacional estivesse completamente encerrado na Constituição, e não fosse também construído pela lei.

A doutrina da "tipicidade fechada" no Brasil por muitos anos serviu aos interesses do contribuinte, invalidando exações que não se subsumissem perfeitamente na abstração de conceitos fechados. Muitas vezes, a lei de incidência foi declarada inconstitucional pelos tribunais, por não se enquadrar em conceitos cujos significados foram formados jurisprudencialmente, a partir da interpretação dos enunciados constitucionais de competência.

Dessa forma, partindo de uma lógica subsuntiva e conceitual, o Supremo Tribunal Federal casuisticamente preencheu o sentido das materialidades contidas em cada regra de competência: renda (IR – Imposto sobre a Renda), circulação de produtos industrializados (IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados), circulação de mercadorias (ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação), prestação de serviços (ISS – Imposto sobre Serviços de qualquer natureza), entre outras.

O desempenho dessa atribuição muitas vezes foi exagerado, desprestigiando legítimas manifestações do legislador. A pretexto de controlar o exercício dessa competência, o Judiciário se revelou ativista, em prejuízo da legitimidade democrática e do rigor técnico das decisões. Consequentemente, restou diminuído o espaço de discricionariedade legislativa para a imposição tributária.

O desequilíbrio dessa tarefa repousa na inexistência de parâmetros hermenêuticos que permitam identificar o que é constitucionalizado na regra de competência, e o que resta de liberdade ao legislador, tendo em vista o grau de vagueza da linguagem. Some-se a isso a dogmática estritamente conceitual da doutrina da "tipicidade fechada" e a tendência de ativismo da jurisdição constitucional, fatores que reduzem ainda mais o espaço de conformação legislativa.

Como resultado, atualmente a maioria das discussões tributárias se dá no plano constitucional, como se o Sistema Tributário Nacional estivesse todo encerrado na Constituição, e não pudesse ser extraído a partir da lei infraconstitucional.

É bem verdade que a regra de competência limita a discricionariedade do poder Legislativo, mas não a esvazia completamente. A Constituição veicula uma moldura de significados, desenhada pelos limites semânticos do texto, dentro da qual o legislador possui um espaço de conformação.

Dessa forma, não há um esgotamento dos significados pela Constituição, nem espaço para arbitrariedade do legislador, porquanto a competência está delineada pelos limites textuais do enunciado constitucional.

O principal objeto do presente trabalho consiste em demonstrar que a interpretação



constitucional, no que tange aos conceitos contidos nos enunciados de competência dos impostos, é uma tarefa que incumbe aos três Poderes e à sociedade, de sorte que o Judiciário não possui a palavra final sobre o tema. Pelo contrário, a interação entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário contribui para o atingimento de decisões mais justas e democráticas.

Muito embora a jurisprudência nacional tenda a reconhecer uma função preponderante do Judiciário, o trabalho investigará a atuação que incumbe a cada Poder na interpretação da Constituição. Dessa forma, com base no estudo crítico do ativismo judicial, buscar-se-á defender uma autocontenção desse Poder, frente às manifestações legislativas já existentes. Com efeito, deve ser reconhecido que o legislador exerce um papel criativo e decisório no preenchimento do sentido desses conceitos.

OS PREJUÍZOS DO ATIVISMO JUDICIAL À DEMOCRACIA

O primeiro malefício do ativismo judicial é o deficit de legitimidade democrática. Como os juízes não são eleitos, não se revestem da representatividade conferida pela maioria para tomar decisões para além do campo do direito.

É bem certo que nossa Constituição, assim como a maioria dos Estados democráticos, reserva uma parcela do poder político para ser exercido por órgão não eleito, cuja acessibilidade se justifique pelo mérito e cuja atuação seja pautada pela técnica e imparcialidade. Isso significa, porém, que a legitimidade desse Poder repousa na sua função precípua: o controle dos desmandos dos demais, diante de um vício no desempenho da maioria ocasional.

Um segundo risco do ativismo judicial é a

politização da Justiça[1]. Não se ignora a feição política da jurisdição constitucional, uma vez que sua decisão é, em última análise, fruto da vontade da maioria, já que se pauta na Constituição e nas leis. Ademais, é quase impossível se dissociar completamente da realidade e da política e ignorar-se os desejos pessoais e as ideologias do julgador, como proclama o realismo jurídico. Contudo, a politização aqui criticada iria além, substituindo a vontade popular pela do próprio julgador, que se arvora de paixões e eloquências próprias do embate parlamentar, até mesmo perante a mídia, em vez de se conduzir pela argumentação jurídica racional.

Afinal, não é só o Executivo e o Legislativo que estão limitados pela Constituição e pelas leis, mas a juridicidade também funcionaliza o Judiciário. Ele também exerce poder representativo, delegado pela vontade popular. Portanto, sua existência se justifica pelo atendimento ao interesse público, já expresso nas leis.

Uma terceira crítica é a capacidade institucional do Judiciário. A formação dos julgadores, que em geral possuem uma visão limitada de microjustiça e são desprovidos de conhecimentos técnicos específicos, gera um défice técnico em comparação com a decisão de outros Poderes[2].

Dessa forma, o Judiciário deve deferência a uma decisão resultado de um processo administrativo ou legislativo pautado em estudos e pareceres técnicos[3].

De outro lado, a decisão judicial costuma ignorar os efeitos sistêmicos, por ser naturalmente produzida num ambiente de microjustiça[4], que ignora efeitos externos sobre outras relações não postas em juízo. É como se os diversos entendimentos jurisprudenciais realizassem "minirreformas" tributárias, naturalmente ignorando uma visão de conjunto imprescindível para uma mudança eficiente.

Não raro, a inconsistência técnica de uma decisão judicial se revela em casos futuros, antes não imaginados pelo julgador. A impossibilidade de reprodução da máxima, antes firmada quando dos primeiros julgamentos, leva a uma virada de jurisprudência, causando grave insegurança, sobretudo em países de tradição romano-germânica, em que as cortes não se vinculam a decisões dos tribunais hierarquicamente superiores, diferentemente do sistema da common law.

1 A judicialização da política – e seu fenômeno reverso, a politização da justiça – foi cunhada na década de 20, no debate entre Hans Kelsen, que defendia uma justiça constitucional, e Karl Schmidt, segundo o qual o guardião da Constituição deveria ser o presidente do Reich, Adolf Hitler, pois precisava ter representatividade popular. Caso contrário, a política seria juridicizada e a justiça seria captada pela política. BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 85.

2 "Com efeito, naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor. Nestes casos, a expertise e a experiência dos órgãos e entidades da Administração em determinada matéria poderão ser decisivas na definição da espessura do controle". BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p.225.

3 Cite-se, por exemplo, a Súmula Vinculante nº 7 do STF, com o mesmo teor do Enunciado da Súmula nº 648 do STF ("A norma do § 3º do art. 192 da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicabilidade condicionada à edição de lei complementar"). Quando o artigo 192 da Constituição limitou os juros reais a 12% (doze por cento), o STF entendeu que seria necessária lei complementar que definisse o que são juros reais, por isso a regra não seria autoaplicável. Não seria papel da Constituição engessar a taxa de juros praticada por instituições financeiras num mercado tão dinâmico. Ademais, essa matéria dependeria de conhecimento técnico altamente especializado em Economia, que não é detido pelos operadores do Direito.

4 BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**. v. 21, p.123-160, 2011. "Ainda que superadas as críticas anteriores, o fato é que nem o jurista, e muito menos o juiz, dispõem de elementos ou condições de avaliar, sobretudo em demandas individuais, a realidade da ação estatal como um todo. Preocupado com a solução dos casos concretos – o que se poderia denominar de microjustiça –, o juiz fatalmente ignora outras necessidades relevantes e a imposição inexorável de gerenciar recursos limitados para o atendimento de demandas ilimitadas: a macrojustiça. Ou seja: ainda que fosse legítimo o controle jurisdicional das políticas públicas, o jurista não disporia do instrumental técnico ou de informação para levá-lo a cabo sem desencadear amplas distorções no sistema de políticas públicas globalmente considerado".

Sob o ponto de vista da população, o debate jurídico exclui a participação da maioria, que espera a providência de juízes heróis[5], tendo em vista as limitações inerentes ao processo judicial e a elitização da linguagem jurídica. Esse distanciamento vem sendo mitigado por instrumentos de participação coletiva nos processos, como audiências públicas e amicus curiae, mas ainda são insuficientes.

Nesse cenário de judicialização, de supremacia judicial e de ativismo, duas alternativas fortalecem a democracia: (i) a teoria dos diálogos constitucionais; (ii) a autocontenção judicial, em prestígio ao exercício regular do poder.

A TEORIA DOS DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS COMO SOLUÇÃO PARA OS RISCOS DO ATIVISMO JUDICIAL

A teoria dos diálogos constitucionais[6] surge como um caminho do meio entre a supremacia do Judiciário e a do Parlamento. Abandona-se tanto a visão romântica do "juiz Hércules"[7] protetor das minorias, como a do legislador como encarnação da vontade popular. Tendo em mente as vantagens e as desvantagens de cada um dos extremos, percebe-se que nem a lei é sempre a manifestação da vontade da maioria, nem a jurisdição é sempre contramajoritária, de modo que o grau de democracia de uma decisão deve ser, antes, aferido a partir do seu resultado, e não necessariamente de um desenho institucional entre os Poderes.

A teoria foi cunhada no Canadá[8] e ganhou espaço nos Estados Unidos[9] durante os anos 90, ressaltando que a interpretação constitucional não é responsabilidade apenas da Suprema Corte, mas de toda a sociedade. Logo, as questões constitucionais não são decididas com base apenas em interpretações judiciais.

Segundo essa teoria, a melhor interpretação surge a partir de uma interação dialógica entre os Poderes, no exercício da respectiva função precípua de cada um, que exerce pressão política sobre o outro para que seu objetivo prevaleça. No final, tende a subsistir a melhor solução. Exemplo típico é a promulgação de novo diploma legislativo após a declaração de inconstitucionalidade de uma lei pela Suprema Corte, reabrindo o debate acerca da questão.

Contrapondo-se à supremacia extremada, o diálogo pressupõe não existir uma legitimidade ex ante para as decisões da Suprema Corte, as quais devem passar pelo teste de conteúdo, somente se justificando se forem compatíveis com a Constituição. Esse exame é travado perante todos os Poderes e a sociedade. De fato, já há muito se reconhece que a interpretação da Constituição não constitui monopólio de ninguém, estando aberta a todos, conforme preconiza Peter Häberle em sua teoria da sociedade aberta

5 É emblemático o assédio da mídia ao Ministro Joaquim Barbosa, que nas redes sociais chegou a ser comparado com o personagem Batman, associando sua toga a uma capa de super-herói, em virtude de sua atuação no julgamento do "mensalão" (Ação Penal nº 470/MG)

6 BRANDÃO, Rodrigo. Op.cit., p.217. PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 61. OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. Direito tributário e diálogo constitucional. Niterói: Impetus, 2013. p. 64. BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2004. p. 21.

7 DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 377-492.

8 HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The charter dialogue between courts and legislatures: or perhaps the charter isn't such a bad thing after all. **Osgoode Hall Law Journal**, Toronto, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997. Apud OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. Op.cit., p.43.

9 HARRIGER, Katy J. Cues and miscues in the constitutional dialogues. **The Review of Politics**, The University of Notre Dame, Notre Dane (IN), v. 60, n. 3, 1998, p. 497. Apud OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. Ibid., p. 46.

dos intérpretes da Constituição[10].

Não se defende a insubordinação dos Poderes e da sociedade às decisões judiciais. Pelo contrário, no nosso Estado de Direito a lide é dirimida pelo Judiciário com caráter definitivo, e as partes do processo devem aceitar essa regra do jogo. As decisões vêm, inclusive, cada vez mais transcendendo os limites subjetivos do processo para atingir toda a sociedade, em prestígio à isonomia e à harmonia do sistema.

O que se defende é que o pronunciamento do STF não encerra o debate sobre a questão constitucional, o qual pode ser reaberto por pressões sociais ou pela promulgação de novo diploma normativo[11]. Nesse diálogo institucional, cada ator contribui com sua capacidade institucional para se chegar à melhor solução.

Há que se diferenciar a definitividade da decisão judicial sobre uma controvérsia concreta posta em juízo, o que se espera para o funcionamento do Estado, da definitividade da decisão acerca de uma questão sobre a interpretação de um princípio ou conceito constitucional, esta sim em permanente abertura para toda a sociedade. A interpretação constitucional para o passado, acerca de lides concretas postas em juízo, podem e devem ser solucionadas com definitividade pelo Judiciário. Já o sentido futuro da Constituição não é monopólio de ninguém, mas continua nas mãos do povo, por meio dos mais diversos atores sociais.

Nesse mister, não há órgão com papel supremo. Não há nenhuma instituição que detenha prevalência apriorística na determinação do sentido da Constituição, pois todas são falíveis. Há, no máximo, preferências prima facie a depender da capacidade institucional de cada Poder. Por exemplo, há quem defenda que o Legislativo teria, a princípio, maior expertise para formulação de políticas públicas, enquanto o Judiciário, para proteção de direitos fundamentais. Isso levaria a uma presunção relativa de legitimidade[12], que poderá ser confirmada ou não, a depender do seu conteúdo. Logo, não há como legitimar a decisão por parâmetros fixados ex ante, mas apenas após o exame do seu teor.

Esse modelo dialógico possui diversas vantagens. Em primeiro lugar, contribui para um debate mais plural, pois abre espaço para diversas instituições, e evita o uso arbitrário do poder por aquele que se arvora de uma pretensa hegemonia sobre os demais. De fato, as melhores soluções são alcançadas pela constante exposição a críticas que ressaltem os pontos fortes e fracos de cada proposição. Já modelos que preconizam uma absoluta e apriorística supremacia de uma solução independentemente do debate público acerca do seu conteúdo favorece a formulação de dogmas e sofismas.

Em segundo lugar, uma fiscalização recíproca e constante entre os Poderes extrai o máximo das virtudes de cada instituição, pois cada um contribui com seu arsenal técnico para o

10 HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

11 "Costuma-se repetir, de forma até mecânica, que 'decisão judicial não se critica, apenas se cumpre'. Tal frase, em sua despretensão, revela a herança positivista e autoritária de nossa tradição jurídica. Por certo, o dever de submissão às decisões emanadas do Poder Judiciário – e mesmo de um Tribunal Constitucional – não importa necessariamente a sua aceitação acrítica por quem quer que seja. Decisão judicial se critica, sim: nos autos, por meio do recurso cabível, nas obras doutrinárias, nos bancos universitários, na imprensa ou até em sedes menos ortodoxas, como conselhos comunitários e associações de moradores". BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.115.

12 BRANDÃO, Rodrigo. Op.cit., p.217-223.



atingimento da decisão mais justa.

Em terceiro lugar, a provisoriedade dos resultados das deliberações favorece a abertura constante do debate, mantendo o resultado sempre vivo e atual. Por essas razões, o mencionado autor valoriza um modelo de democracia deliberativa para a definição do conteúdo da Constituição, mediante o diálogo entre as instituições.

Por exemplo, não é possível dizer que a decisão do STF sobre a união homoafetiva tenha sepultado a controvérsia. A partir da decisão prolatada na ADPF 132[13], inúmeras reações continuaram a acontecer no país, tanto por movimentos sociais conservadores, como pelo fortalecimento da bancada religiosa do Congresso.

Nesse sentido, o que garante a legitimidade da decisão judicial, isto é, sua "accountability" face à vontade popular, é sua neutralidade política, por meio da estrita vinculação a regras prévias e claras, e a prevalência da vontade do legislador, pela possibilidade de o Parlamento aprovar lei que supere a deliberação jurisdicional.

Dessa forma, decisões judiciais muito complexas, construídas a partir de normas muito abertas e cuja palavra final sobre hermenêutica constitucional seja exclusivamente reservada ao STF, possuem baixo grau democrático. Prefere-se, pois, (i) que o Judiciário seja deferente diante de normas vagas e conceitos cinzentos; (ii) e que a interpretação esteja aberta ao diálogo constitucional, de modo que o sentido da Constituição seja constantemente construído a partir de uma complexa interação entre os Poderes e a sociedade civil.

Assim, os problemas do ativismo e da supremacia judiciais não seriam solucionados pelo fim do controle de constitucionalidade, nem pela redução da autonomia do Judiciário, tampouco pelos meios de pressão política para alinhamento

13 BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 05 maio. 2011.

à opinião pública e à plataforma do governo – tais como a aprovação do orçamento do Judiciário pelo Congresso (art. 165), a fixação do subsídio dos seus membros (art. 96, II, b), a nomeação dos membros do STF pelo Presidente e sua respectiva sabatina pelo Senado (art. 101, §único).

Antes, o diálogo constitucional verificado numa democracia madura independe desses artifícios, podendo se verificar no efetivo debate sobre o conteúdo das decisões, tanto diretamente pela opinião pública, como indiretamente pelos representantes do povo.

A CORREÇÃO LEGISLATIVA DA JURISPRUDÊNCIA COMO FORMA DE DIÁLOGO

Talvez a principal forma de diálogo constitucional no Brasil seja a correção legislativa da jurisprudência. Há diversas decisões do STF que foram superadas pela aprovação de emenda constitucional. É o caso da progressividade do IPTU[14], cuja inconstitucionalidade foi superada pela aprovação da EC 29/2000; a incidência do ICMS sobre importação por pessoa física foi possibilitada pela EC 33/2001[15]; a incidência de contribuição social sobre a remuneração de trabalhadores não celetistas foi introduzida expressamente no art. 195, I pela EC 20/1998; o entendimento acerca da impossibilidade de cobrança de taxa de iluminação pública foi superado pela aprovação da EC 39/2002[16].

De um lado, há quem defenda que esse procedimento dê azo a uma tirania das maiorias que suplantam as minorias via emenda. De outro, os defensores argumentam que o contrário levaria a um governo dos juízes, em que a decisão judicial valeria mais do que a atividade do Parlamento.

Nem tanto ao céu, nem tanto à terra. A teoria da argumentação[17] propugna a fundamentação racional das decisões judiciais justamente para viabilizar o controle social sobre elas. Uma das vias desse controle se verifica pelo exercício representativo do poder, por meio do processo legislativo[18].

São inegáveis as vantagens desse diálogo. Por exemplo, as consequências negativas das decisões do STF em cada um dos casos citados acima restaram amenizadas pelo Congresso.

Por exemplo, a declaração de inconstitucionalidade das contribuições dos autônomos, com a consequente repetição de indébito, gerou um deficit para o sistema previdenciário, já que os benefícios continuaram sendo pagos sem a respectiva fonte de custeio. Independentemente do acerto da decisão, era imprescindível a aprovação de uma emenda que legitimasse a cobrança[19].

O mesmo se diga a respeito da importação por pessoa física. A não incidência do ICMS ofendia o princípio do país de destino, pois se abriu mão do imposto do local de origem da mercadoria para que a tributação se verificasse aqui, da mesma maneira que o Brasil deixa de tributar suas exportações. Além disso, criou-se situação mais favorável do que para as mercadorias brasileiras, que arcam com o ônus do imposto[20].

Como se vê, a interação entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso funcionou para se chegar a uma solução melhor do que a atuação unilateral de apenas um dos Poderes. O primeiro serve à salvaguarda dos limites formais do texto constitucional, ao passo que o segundo se preocupa com as consequências reais da interpretação levada a cabo pelo primeiro.

A correção legislativa da jurisprudência é a prova viva de que o Legislativo também interpreta a Constituição e acaba, muitas vezes, fazendo prevalecer seu objetivo – considerando a dificuldade argumentativa para a invalidação de emendas constitucionais, bem como o pesado ônus político de o Supremo Tribunal Federal contrariar um projeto do Congresso, tão consistente a ponto de preencher o quórum qualificado de reforma da Constituição.

Nesse particular, o Executivo e o Legislativo gozam tanto de privilégios democráticos decorrentes do voto, como de capacidade institucional reforçada, na medida em que contam com servidores especializados em finanças públicas e em arrecadação, presumindo-se possuírem melhor arsenal técnico para uma decisão mais justa.

Ademais, essa prática permite que entidades federativas que não foram parte do processo em que foi fixada a tese possam participar do debate com novos argumentos. Dessa forma, se o Supremo Tribunal Federal declara a inconstitucionalidade da lei de incidência de ISS do Rio de Janeiro sobre determinada hipótese, a promulgação de lei por outros Municípios lhes franquia a participação na discussão sobre a questão e ainda agrega novas razões.

OUTRAS MODALIDADES DE DIÁLOGO CONSTITUCIONAL

Veja-se que a correção legislativa da jurisprudência não é a única forma possível de diálogo constitucional.

Outra hipótese consiste na notificação dirigida ao Legislativo sobre a necessidade de promulgação de leis ou emendas que disciplinem determinada matéria. Viu-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evoluiu acerca dos efeitos da decisão do mandado de injunção. No precedente sobre direito de greve do servidor público[21], a inércia prolongada do Congresso em legislar, associada aos inúmeros precedentes que declararam a mora do legislador, ampliou o campo de atuação do Judiciário, legitimando uma postura mais incisiva. Considerando que o Supremo Tribunal Federal já tinha notificado o Congresso sobre a omissão inconstitucional, verificada em vinte anos de vigência da Constituição de 1988, esse diálogo representou verdadeiro "teste de paciência" para o julgador, até que este assumiu a tarefa de normatizar a matéria, mediante a aplicação por analogia da lei dos empregados celetistas, com as devidas adaptações, mediante verdadeiro juízo de discricionariedade normativa.

Outras vezes, o diálogo pode levar a um acolhimento pelo Legislativo do entendimento firmado jurisprudencialmente. É comum que

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 153.771/MG. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 20 nov. 1996.
15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 203.075/DF. Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 05 ago. 1998.
16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 166.772/RS. Relator: Min. Marco Aurelio. Julgamento em 12 maio. 1994.
17 BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2008. p.362-369.
18 "Como as decisões judiciais são obrigatoriamente motivadas, a argumentação jurídica racional permite que a sociedade exerça sobre elas um controle público e amplo. Esse controle pode ser jurídico, através dos recursos processuais disponibilizados pelo sistema legal às partes e terceiros interessados, e pode ser social, moral e sobretudo político, que pode ser exercido pelo processo legislativo e por emendas constitucionais. Por isso, a própria natureza do processo judicial em uma democracia constitucional implica um diálogo racional permanente entre o Poder Judiciário e a cidadania em geral". MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p.192.
19 TORRES, Ricardo Lobo. Op.cit., p.467.
20 TORRES, Ricardo Lobo. Op.cit., p.320.
21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 708/DF. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 25 out. 2007.

a interpretação judicial seja positivada na lei, conforme bem observa Luiz Emygdio Franco da Rosa Junior[22].

Gustavo da Gama Vital de Oliveira[23] narra alguns casos em que isso ocorreu. Por exemplo, ao interpretar o art. 155, §3º, da Constituição, o Supremo Tribunal Federal já tinha firmado o entendimento sobre a incidência de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS e de Programa de Integração Social - PIS sobre operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais[24]. Tal exegese restou expressamente acolhida pela EC 33/2001, que substituiu a expressão "nenhum outro tributo" por "nenhum outro imposto", admitindo a cobrança das contribuições.

Assim, o diálogo pode levar ao acolhimento pelo Legislativo do entendimento firmado jurisprudencialmente.

E vice-versa. O Judiciário também pode acabar preferindo a interpretação adotada pelo legislador. Curvar-se à exegese do Congresso pode desonerar o custo político necessário para aprovar uma emenda corretiva de jurisprudência, ou até mesmo livrar o Tribunal do ônus pesado de decidir sobre matérias antipáticas ou polêmicas.

Voltemos ao caso da progressividade nos impostos reais. O Supremo Tribunal Federal entendia que o subprincípio da progressividade, enquanto expressão da capacidade contributiva, não teria cabimento nos impostos reais[25]. Diante disso, o Congresso aprovou duas emendas constitucionais para expressamente admiti-la no Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU (EC n.º 29/2000), no Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR e no IPVA (EC n.º 42/2003). Dessa forma, o Legislativo demonstrou claramente sua posição acerca da progressividade em impostos reais, o que não foi ignorado pelo Supremo Tribunal Federal. Em novo julgamento, dessa vez sobre o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação - ITCMD, o Tribunal reviu o entendimento para admitir a progressividade em imposto real[26].

Provavelmente, as duas manifestações anteriores do poder constituinte derivado tiveram grande peso na virada de jurisprudência, evitando a necessidade de aprovação de uma terceira emenda, específica para o ITCMD.

O mesmo pode vir a acontecer quanto ao ISS sobre locação. O Supremo Tribunal Federal entende que o ISS não incidiria sobre a locação de bens móveis, por não se enquadrar no conceito clássico das obrigações de Direito Civil, que encerra o conceito de serviço como uma obrigação de fazer[27]. O entendimento culminou com a edição da súmula vinculante n.º 31[28]. O enunciado foi promulgado com base em precedentes julgados sob a vigência do Decreto-Lei 406/68.

Sobreveio a Lei Complementar n.º 116/2003, cujo item 3.01 da lista original previa a locação de bens móveis, mas foi vetado pelo então Presidente da República, com base na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende das razões de veto. Nesse item, o legislador curvou-se ao entendimento jurisprudencial.

Mas o resultado do diálogo em outros itens da lista não foi o mesmo. De fato, a lei ainda traz algumas formas de locação, como a de ferrovia, rodovia, postes, cabos, dutos e condutos de qualquer natureza (item 3.04); cessão de andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário (item 3.05); bem como de cofres particulares, de terminais eletrônicos, de terminais de atendimento e de bens e equipamentos em geral (item 15.3); além de locação de imóveis, como salões de festas, centros de convenções, escritórios virtuais, stands, quadras esportivas, estádios, ginásios, auditórios, casas de espetáculos, parques de diversões, canchas e congêneres, para realização de eventos ou negócios de qualquer natureza (item 3.03).

Dessa forma, o legislador reabriu o debate sobre a interpretação econômica do conceito de serviço. Isso ressalta, mais uma vez, a importância política da interpretação constitucional levada a cabo pelo Legislativo.

Nesse novo cenário, é possível imaginar o acolhimento de uma mutação constitucional do conceito de serviço, considerando o tratamento que vem sendo conferido pelo ordenamento infraconstitucional. Como cediço, após a promulgação da Constituição, o Código de Defesa do Consumidor[29] adotou um conceito de serviço bem mais amplo que o do Código Civil de 1916. Essa manifestação legislativa não deve passar despercebida pelo Supremo Tribunal Federal.

A POSSIBILIDADE DE CORREÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL PELA LEI INFRACONSTITUCIONAL: A INTERPRETAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO PELO LEGISLATIVO

Na correção legislativa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, destaca-se um caso emblemático em que o veículo utilizado foi mera lei ordinária, diferentemente dos exemplos anteriormente citados, em que se lançou mão de emenda constitucional.

Ao interpretar o artigo 102, I, b, da CR, que trata da competência especial do STF para processar detentores de foro de prerrogativa de função, a Corte entendia que a perda da função pública levava à incompetência para julgar crimes praticados pelos seus titulares[30]. Contudo, a Lei 10.628/2002 modificou o artigo 84, §1º, do Código de Processo Penal, prevendo a permanência do foro especial mesmo que o titular perdesse a função.

A tentativa de reverter a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal via lei ordinária foi rechaçada nos autos da Ação Direta de

22 ROSA JUNIOR, Luiz Emydgio Franco da. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.194.
23 OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. **Direito tributário e diálogo constitucional**. Niterói: Impetus, 2013. p.77.
24 Súmula nº 659 do STF: "É legítima a cobrança da COFINS, do PIS e do FINSOCIAL sobre as operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 144.971/DF. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 13 maio. 1996.
25 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 153.771/MG. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 20 nov.1996. Súmula n.º 656 do STF: "É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis - ITBI com base no valor venal do imóvel".
26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 562.045/RS. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 06 fev. 2013.
27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 116121/SP. Relator: Min. Octavio Gallotti. Julgamento em 11 out. 2000.
28 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante nº 31. "É inconstitucional a incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS sobre operações de locação de bens móveis".
29 Art. 3º, § 2º, da Lei 8.078/1990: "Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista". De outro lado, desde a redação original do artigo 71 do CTN já se admitia que o conceito de serviço abarcasse a locação de bens. A questão foi reaberta pelo STF, na ocasião do julgamento do ISS sobre o leasing financeiro, quando o Tribunal afirmou que a complexidade dos negócios modernos não mais poderia ser explicada pelas categorias clássicas do direito romano (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 592.905/SC. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento em 02 dez.2009). O STF também afirmou isso quando declarou que não incidiria ISS sobre serviços gráficos integrantes do processo de industrialização (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.389 MC/DF. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgamento em 13 abr.2011).
30 BRASIL. Inquérito nº 647/QO, Relator: Min. Sydney Sanches, Diário de Justiça, 08 out. 2001. Com esse julgamento, foi cancelada a súmula n.º 394 do STF: "Cometido o crime durante o exercício funcional, prevalece a competência especial por prerrogativa de função, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados após a cessação daquele exercício".

Inconstitucionalidade nº 2.860/DF, na qual foi declarada a inconstitucionalidade do diploma[31]. O problema é que a Corte não só descartou uma interpretação razoável do legislador, como cogitou de vício formal do diploma . Isso porque a lei buscava interpretar norma hierarquicamente superior, cuja exegese já havia sido perquirida pelo Supremo Tribunal Federal. O Ministro Eros Grau, discordando dos votos vencedores, destacou o papel do legislador enquanto intérprete da Constituição, afastando a tese preliminar do vício formal. A promulgação da lei devolveria a questão ao Tribunal para que houvesse novo pronunciamento acerca do seu conteúdo, na medida em que é legítima a interpretação pelo Congresso:

> [...] coartar a faculdade do Poder Legislativo, de atuar como intérprete da Constituição, isso nos levaria a supor que nossos braços, como as árvores – na metáfora de Loewenstein – alcançam o céu. Eis, no caso, a nossa função: verificarmos se a lei ordinária é adequada à Constituição – interpretando também, é óbvio, a Constituição.

O Ministro Gilmar Mendes também divergiu da maioria, utilizando-se da teoria da sociedade aberta dos intérpretes da Constituição[32]. A interpretação do texto constitucional está em constante abertura a todos os atores sociais, inclusive considerando as modificações legislativas, sociais, históricas e culturais.

Doutrinariamente, Luís Roberto Barroso defende que, se a norma constitucional (artigo 102, I, b, da CR) comportava mais de uma interpretação razoável, seria legítimo o Congresso optar por uma delas. A nova proposição legislativa equivaleria a uma mutação constitucional, uma modificação informal da Constituição pela atuação legislativa[33].

Destaque-se que o Supremo Tribunal Federal chegou a conclusão diversa na ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.772. A jurisprudência da Corte já tinha se pacificado no sentido de que a aposentadoria especial do professor, garantida pelos artigos 40, §5º e 201, §8º, da CR, estaria adstrita às atividades desenvolvidas em sala de aula[34]. Entretanto, a lei 11.301/2006 ampliou esse conceito, para incluir atividades de coordenação e assessoramento, desenvolvidas fora de sala de aula. A norma foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.772, na qual o Supremo Tribunal Federal admitiu rever seu entendimento em razão de uma nova lei ordinária, diferentemente da postura adotada no caso narrado anteriormente.

Realmente, apenas o Executivo e o Judiciário sofrem os efeitos vinculantes da declaração de inconstitucionalidade via controle concentrado, na forma do artigo 102, §2, da Constituição e do artigo 28 da Lei 9.868/99. Semelhantemente, o Legislativo não sofre os efeitos da súmula vinculante, conforme preconiza o artigo 103-A da Constituição.

Dessa forma, o Legislativo pode novamente editar uma lei idêntica à que foi declarada inconstitucional pelo STF, devolvendo-lhe a questão.

AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL: CUSTOS E PROCEDIMENTOS PARA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Analisada a teoria dos diálogos constitucionais, cumpre destacar mais uma alternativa ao problema da judicialização, da supremacia judicial e do ativismo: a autocontenção judicial.

Observa-se que a cultura da máxima efetividade da Constituição tem contribuído para um Judiciário ativista na salvaguarda de direitos fundamentais, o que gera dois problemas graves no Estado Fiscal: (i) o custo, pois não é possível garantir direitos para todos; (ii) o procedimento, pois deve ser respeitado o exercício regular do poder.

Em primeiro lugar, considerando os custos dos direitos, não é possível concretizar direito fundamental de todos e a qualquer preço. A principal crítica feita à máxima efetividade consiste justamente no fato de que os "direitos não nascem em árvores"[35]. O custo do direito é um entrave tão real que muitos relutam em reconhecer a jusfundamentalidade dos direitos sociais[36].

O custo do direito é um entrave tão real que muitos relutam em reconhecer a jusfundamentalidade dos direitos sociais

Mesmo os direitos de defesa geram custos[37], e, sobretudo, os direitos sociais, que dependem de prestações positivas do Estado. Nesse sentido, a garantia de direitos de uma parcela da população envolve, em última análise, uma questão de redistribuição de renda.

A despeito disso, o ativismo na defesa de direitos dependentes de políticas públicas é o mesmo que se verifica na defesa das garantias dos contribuintes. Acaba sendo incongruente pretender concretizar os direitos dos mais diversos setores sociais, se o Judiciário é liberal na receita (invalidando tributos por ferir garantias dos contribuintes) e social na despesa (concretizando direitos que dependem de custos). A conta não fecha.

O segundo problema, referente ao exercício regular do poder, será melhor examinado no item seguinte.

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.860/DF. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 15 set.2005. "(...) Quando, ao vício de inconstitucionalidade formal, a lei interpretativa da Constituição acresça o de opor-se ao entendimento da jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal - guarda da Constituição -, às razões dogmáticas acentuadas se impõem ao Tribunal razões de alta política institucional para repelir a usurpação pelo legislador de sua missão de intérprete final da Lei Fundamental: admitir pudesse a lei ordinária inverter a leitura pelo Supremo Tribunal da Constituição seria dizer que a interpretação constitucional da Corte estaria sujeita ao referendo do legislador, ou seja, que a Constituição - como entendida pelo órgão que ela própria erigiu em guarda da sua supremacia -, só constituiria o correto entendimento da Lei Suprema na medida da inteligência que lhe desse outro órgão constituído, o legislador ordinário, ao contrário, submetido aos seus ditames".

32 HÄBERLE, Peter. Op.cit., p.49.

33 BARROSO, Luís Roberto. Op.cit., p.133. O autor enumera três formas de mutação. Primeiro, pela via da interpretação do Judiciário e do Executivo, quando a mudança decorre de uma nova percepção acerca do direito ou da realidade. Em segundo, o autor destaca a atuação do Legislativo, pela correção legislativa da jurisprudência. Em terceiro, haveria os costumes constitucionais, decorrentes de práticas reiteradas da sociedade.

34 Brasil. Súmula nº 726 do STF: "Para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula".

35 GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos**: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 391.

36 TORRES, Ricardo Lobo. Op.cit., p.41.

37 AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

O EXERCÍCIO REGULAR DO PODER ENQUANTO ELEMENTO CONSTITUCIONAL

O constitucionalismo moderno possui duas funções primordiais: (i) resguardar os direitos fundamentais; (ii) disciplinar o exercício regular do Poder. Segundo Rawls, esses são os dois elementos constitucionais essenciais do Estado, "constitutional essentials"[38].

Quanto ao primeiro elemento, os direitos fundamentais formam o consenso mínimo de uma sociedade pluralista. Neles, a Constituição encerra a intercessão dos mais diversos segmentos sociais, cada um com sua visão de mundo e ideologia política, moral e religiosa. Por serem compartilhados por todos, compõem a razão pública que deve embasar as decisões políticas e judiciais de um Estado Democrático de Direito[39].

Nesse campo, o Judiciário atua na exata tensão existente entre democracia, entendida como vontade da maioria, e constitucionalismo, limitação da primeira pela observância dos direitos fundamentais. Como a democracia não se satisfaz com o princípio majoritário, mas pressupõe também o respeito às minorias, salvaguardadas pelos direitos fundamentais, a jurisdição constitucional é uma garantia da democracia, antes de lhe ser um atentado.

O desempenho dessa primeira função vem justificando o ativismo. A doutrina da máxima efetividade da Constituição[40] serviu de base para que o menoscabo dos direitos fundamentais fosse incisivamente corrigido pelo Judiciário, até mesmo quando inexistisse manifestação prévia do Legislativo. De fato, as decisões vêm suprindo omissões, vencendo o dogma do julgador meramente negativo.

Contudo, a atuação contramajoritária do Judiciário só se justifica quando houver evidente vício no desempenho da maioria ocasional. Nesse ponto, sobreleva o segundo elemento constitucional essencial destacado acima: o exercício regular do Poder.

O EXERCÍCIO REGULAR DO PODER NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL

O segundo elemento constitucional pressupõe o respeito à estrutura do Estado e do processo político: as competências do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. E aqui reside especial interesse do presente trabalho.

É inegável que, numa sociedade fundada na soberania popular, o conteúdo dos direitos fundamentais e da estrutura de funcionamento do Estado sejam preenchidos pelo povo. Tendo em vista o alto grau de abstração e a vagueza de muitas das expressões utilizadas pelo Constituinte, associados à natureza principiológica de grande parte das normas constitucionais, que naturalmente não

38 RAWLS, John. Op.cit., p. 55.
39 RAWLS, John. **Political liberalism**. New York: Columbia University Press, 1996. p. 212.
40 Nesse sentido, Luís Roberto Barroso contribuiu muito à denominada "doutrina brasileira da efetividade". Confira-se: BARROSO, Luís Roberto. Op.cit., p.291.



possuem de antemão um consequente a ser aplicado, a tarefa de preenchimento de regulamentação da Constituição deve ser reconhecida primordialmente às leis. E até mesmo ao Executivo[41].

É que a função do intérprete não se limita a revelar um sentido preexistente no texto constitucional, mas possui, sobretudo, uma feição criativa[42]. Dessa forma, o fundamento de legitimidade para que juízes não eleitos e livres de mecanismos de controle popular se substituam ao povo na definição do conteúdo das normas constitucionais não recomenda uma postura ativista.

Dessa forma, deve ser reconhecido o papel preferencial das instâncias majoritárias de decisão, sobre os órgãos contramajoritários. Estes devem se ater aos limites do texto constitucional, limitando-se a excluir interpretações que evidentemente não caibam em sua moldura.

41 Diz-se isso porque, modernamente, cada vez mais autores do Direito Administrativo vêm ressaltando a necessidade de reconhecimento dos decretos autônomos, cujo fundamento de validade não repousa na lei, mas sim diretamente na Constituição. Para além das hipóteses introduzidas no art. 84, VI, da Constituição, o Executivo poderia agir fora dos limites expressos da lei, em homenagem à superioridade hierárquica da Constituição. É que uma omissão inconstitucional do Legislativo não poderia justificar uma omissão do Executivo na promoção de um direito fundamental, legitimando que a atuação deste último seja pautada diretamente na Constituição. Prefere-se, mais que uma vinculação positiva à lei, ao bloco de juridicidade. E, considerando os benefícios à isonomia de uma regulamentação genérica e abstrata, abre-se a conveniência dos decretos autônomos. Se é reconhecido esse papel ao regulamento infralegal, com muito mais razão deve ser enaltecida a preferência da lei sobre a interpretação judicial. CYRINO, André Rodrigues. **O poder regulamentar autônomo do presidente da República**: a espécie regulamentar criada pela EC n 32/2001. Belo Horizonte: Forum, 2005.
42 ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2011, p.24.

JUDICIÁRIO PATERNALISTA, LEGISLATIVO INFANTIL

O debate em torno dos limites das escolhas majoritárias, de um lado, e a vinculação aos direitos fundamentais, de outro, ultimamente tornaram-se intensos acerca do direito à saúde.
Muito embora o artigo 6º da Constituição consagre a universalização das prestações de saúde, a doutrina reconhece a natureza social do direito, dependente da eleição de prioridades estatais, desde que respeitado o mínimo existencial e as diretrizes já explicitadas pela Constituição.
Segundo a melhor doutrina[43], a instância ordinariamente legitimada para exercer essas escolhas seria o Executivo e o Legislativo, tanto por serem sufragados pelo voto, como por gozarem de capacidade institucional e técnica presumidamente superiores.
O mesmo se diga quanto ao direito à educação. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em diversos julgados[44], o dever jurídico do Município à matrícula em creche e pré-escola, em respeito ao direito fundamental da criança. Inexistindo espaço de discricionariedade política para a concretização da educação infantil, restaram afastados argumentos da reserva do possível e da ausência de lei específica.
No entender do STF, o direito social à educação é concretizado de acordo com a medida do possível, segundo os critérios de conveniência e oportunidade do administrador público, controlados pela proporcionalidade – salvo



para a educação infantil, que é direito subjetivo fundamental, a despeito das circunstâncias fáticas.
Cite-se outro exemplo. Em matéria orçamentária, a escolha majoritária pelo equilíbrio orçamentário não decorre da Constituição, mas da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo Ricardo Lobo Torres[45]. A instância competente para a tomada dessa decisão política, no entender do autor, seria o Legislativo.
De fato, já houve tempo em que a Administração trabalhava naturalmente com o endividamento público. Mas, hoje, a Lei Complementar nº 101/2000 impõe um dever de gestão fiscal responsável, o qual depende do equilíbrio orçamentário. Limitam-se os gastos com vistas à apuração de receita, bem como se condicionam as operações de crédito.
Isso porque o compromisso da Constituição seria com os direitos fundamentais, de modo que sua preservação podia, no passado, justificar o endividamento público. Mas, como a escolha do meio mais adequado para essa promoção incumbe ao debate majoritário, é legítima a opção da lei pelo equilíbrio do orçamento.
Ainda sobre a política orçamentária, pode-se citar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.357, no qual foi declarada a inconstitucionalidade da emenda constitucional n.º 62/2009, que introduzia a possibilidade de compensação de dívida do particular com o precatório a ser expedido.
Já havia precedentes do Supremo Tribunal Federal[46] que consideravam, em sede cautelar, que a compensação prevista em lei ordinária estadual ofenderia o direito de preferência dos demais credores da lista de precatórios do Estado[47]. Contudo, nesse novo julgamento, os argumentos foram outros, em especial a ofensa à isonomia com o particular, que não dispunha de mecanismo de compensação em seu favor[48].

43 TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário**, v.2. Rio de Janeiro: Renovar: 2005, p. 99. VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Ed.Forum, 2009, p. 139. AMARAL, Gustavo. Op.cit., p. 88.
44 Por exemplo, o BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 410715 AgR/SP, Relator: Min. Celso Mello. Julgamento em 22 nov. 2005.
45 TORRES, Ricardo Lobo. Op.cit., p.174.

46 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº-MC 2405/RS. Relator: Min. Carlos Britto. Julgamento em 06 nov. 2002. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2099 MC/ES. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 17 dez. 1999.
47 Sobre a inexistência de ofensa ao direito de preferência dos credores face à compensação com precatório, veja-se: NASCIMENTO, João Paulo Melo do. A constitucionalidade da compensação tributária com precatório na emenda constitucional n.º 62/2009. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO, 36., 2010, Maceió. **Anais**... Alagoas: APE, 2010.
48 "(...) Aduziu que os dispositivos consagrariam superioridade processual da parte pública — no que concerne aos créditos privados reconhecidos em decisão judicial com trânsito em julgado — sem que considerada a garantia do devido processo legal e de seus principais desdobramentos, quais sejam, o contraditório e a ampla defesa. Reiterou que esse tipo unilateral e automático de compensação de valores embaraçaria a efetividade da jurisdição, desrespeitaria a coisa julgada e afetaria o princípio da separação dos Poderes. Enfatizou que a Fazenda Pública disporia de outros meios igualmente eficazes para a cobrança de seus créditos tributários e não tributários. Assim, também reputou afrontado o princípio constitucional da isonomia, uma vez que aquele ente, ao cobrar crédito de que titular, não estaria obrigado a compensá-lo com eventual débito seu em face do credor contribuinte. (...) Ressalvou que a sistemática, entretanto, encontraria óbice na garantia constitucional da isonomia, pois, ao cobrar o crédito, a Fazenda não seria obrigada a compensá-lo com eventual débito em face do credor-contribuinte. Em conclusão, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ações diretas, propostas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e pela Confederação Nacional das Indústrias - CNI, para declarar a inconstitucionalidade: a) da expressão "na data de expedição do precatório", contida no § 2º do art. 100 da CF; b) dos §§ 9º e 10 do art. 100 da CF; c) da expressão "índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança", constante do § 12 do art. 100 da CF, do inciso II do § 1º e do § 16, ambos do art. 97 do ADCT; d) do fraseado "independentemente de sua natureza", inserido no § 12 do art. 100 da CF, para que aos precatórios de natureza tributária se apliquem os mesmos juros de mora incidentes sobre o crédito tributário; e) por arrastamento, do art. 5º da Lei 11.960/2009; e f) do § 15 do art. 100 da CF e de todo o art. 97 do ADCT (especificamente o caput e os §§ 1º, 2º, 4º, 6º, 8º, 9º, 14 e 15, sendo os demais por arrastamento ou reverberação normativa) — v. Informativos 631, 643 e 697. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4357/DF. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 07 mar.2013, red. p/ o acórdão Min. Luiz Fux, 13 e 14.3.2013.

Alguns Ministros divergiram, ressaltando a soberania do poder constituinte derivado, visto que não houve violação à cláusula pétrea[49]. A despeito disso, o Tribunal se arvorou na política de gestão fiscal, seara própria dos outros Poderes, chegando a estigmatizar a norma como "emenda do calote", sob o impreciso pálio da moralidade administrativa[50].

A decisão é criticável, considerando o desenho institucional preconizado pela Constituição. Os atos do Legislativo e do Executivo partem na frente, por emanarem dos representantes eleitos pelo povo, pressupondo-se serem revestidos de legitimidade democrática. Somente podem ser desconstituídos se evidentemente infringirem as regras do jogo já previstas na Constituição. Havendo dúvida acerca da manifestação majoritária, esta merece ser preservada. Consequentemente, o Judiciário deve ser deferente às deliberações do legislador.

O sistema engendrado pela Constituição pressupõe que a escolha se dê por mecanismos deliberativos, e não pelo Judiciário. O controle não substitui a ação em si. O desenho das instituições recomenda que a ação aconteça ordinariamente, por meio dos órgãos majoritários. Permaneceria sendo ineficiente pretender efetivar direitos fundamentais a qualquer custo, em prejuízo da lógica do funcionamento do Estado, considerando as limitações técnicas e sistêmicas do processo judicial.

É bem verdade que, se os atos administrativos e legislativos revelarem ações ou omissões inconstitucionais ou políticas públicas ineficientes, seja por falta de vontade política, seja por eleição de prioridades desproporcionais, revela-se uma disfunção do poder que deve ser corrigida pelo Judiciário. Mas, em matéria de políticas públicas, a doutrina contemporânea[51] vem acentuando a importância de que a correção de disfunções pelo controle judicial seja subsidiária e busque reconduzir a atividade estatal ao exercício regular do poder.

Ricardo Lobo Torres, narrando alguns precedentes do Supremo Tribunal Federal em que a inexistência de dotação orçamentária não constituiu reserva do possível jurídica[52], não descarta a necessidade de que o mínimo existencial seja efetivado pela via procedimentalmente correta:

> A superação da omissão do legislador ou da lacuna orçamentária se realiza por instrumentos orçamentários, e jamais à margem das regras constitucionais que regulam o orçamento. Se, por absurdo, não houver dotação orçamentária, a abertura dos créditos adicionais cabe aos poderes políticos (Administração e Legislativo), e não ao Judiciário, que apenas reconhece a intangibilidade do mínimo existencial e determina aos demais poderes a prática dos atos orçamentários cabíveis[53].

Isso significa que o Judiciário não tem capacidade para controlar o orçamento, sub-rogando-se aos demais Poderes, na prática dos atos orçamentários. Pode, isso sim, impor determinações coativas para forçar que os Poderes competentes pratiquem os atos tendentes à satisfação do direito subjetivo.

O diálogo institucional de uma democracia madura deve reconduzir o exercício regular do poder à sua tríade de normalidade, buscando sanar a fonte do problema, para que a máquina estatal passe a operar naturalmente sozinha. Da mesma maneira que um pai disciplina seu filho para que suas ações futuras sejam naturalmente justas e corretas, um Judiciário paternalista manteria um Legislativo infantil. Daí a importância da autocontenção judicial para uma democracia madura.

PREMISSA METODOLÓGICA: ATUAÇÃO EMINENTEMENTE CORRETIVA DE DISFUNÇÕES PELO JUDICIÁRIO

Por tudo isso, o presente trabalho parte da premissa de que uma democracia deve funcionar, primordialmente, pelos instrumentos de representação disponíveis no Executivo e no Legislativo, cujas disfunções devem ser corrigidas pelo Judiciário.

Muito embora a postura ativista do Judiciário seja útil em muitos casos para garantir a máxima efetividade da Constituição, essa atuação deve ser eminentemente corretiva, de modo a reconduzir o exercício regular do poder à sua tríade de normalidade. A democracia depende de representantes eleitos investidos de credibilidade e que atuem politicamente de forma intensa.

APLICAÇÃO DA TEORIA AO SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS: AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL NA INTERPRETAÇÃO LEGISLATIVA DAS COMPETÊNCIAS

O prestígio da autocontenção judicial vale tanto para a satisfação de direitos fundamentais, como para o controle judicial do exercício das competências legislativas. Se, até mesmo quando estão envolvidos direitos fundamentais vem sendo ressaltada a deferência às instâncias majoritárias de decisão, como visto acima, com muito mais razão deve ser preservada a validade de leis promulgadas no exercício de uma competência legislativa, cujo enunciado padece de alguma indeterminação.

O paradoxo é que o enunciado constitucional de competência é o próprio limite da atividade legislativa. Nos casos mais fáceis, em que os conceitos contidos nas regras de competência não padecem de alto grau de vagueza ou de conflito, é mais fácil verificar a ofensa à competência.

O problema reside em situações de penumbra. Remanescendo mais de uma opção interpretativa, aumenta o espaço

49 "(...)Vencidos os Ministros Teori Zavascki, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, que julgavam o pedido improcedente. O Min. Teori Zavascki apontava que o parâmetro para aferição de inconstitucionalidade de emenda constitucional estaria restrito às cláusulas pétreas (CF, art. 60, § 4º), respeitado o processo legislativo próprio. Observados esses limites, o poder constituinte reformador seria soberano. Considerava que a Emenda Constitucional nº 62/2009 não teria aptidão para abolir, ainda que parcialmente, qualquer dos princípios protegidos no dispositivo constitucional citado". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo semanal**, Brasília, n. 698, 11 a 15 de março de 2013

50 "(...) Entendeu-se adequada a referência à EC 62/2009 como a "emenda do calote". Mencionou-se que esse calote feriria o princípio da moralidade administrativa, haja vista o inadimplemento, por parte do Estado, de suas próprias dívidas". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo semanal**, Brasília, n. 698, 11 a 15 de março de 2013.

51 VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. Op.cit., p. 89. Segundo a autora, o dever de planejamento impõe um dever de desenvolver programa contínuo de ação. Por isso, não faz sentido controlar só o orçamento, que é a última etapa do planejamento. Nem faz sentido o juiz alterar o número de vagas numa escola, ou determinar que os professores sejam contratados ou temporários. Criar jurisdicionalmente uma conta orçamentária ou uma escola não representa garantia ao direito fundamental em si, o qual necessita de constante política administrativa. A política deve ser precipuamente formulada pelo Executivo e Legislativo, cabendo ao Judiciário apenas corrigir disfunções nesses papéis, de modo a reconduzir aqueles Poderes ao fim constitucional.

52 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 273.834/RS. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 19 set.2000. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 436.996/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 22 nov. 2005.

53 TORRES, Ricardo Lobo. Op.cit., p.95-96.

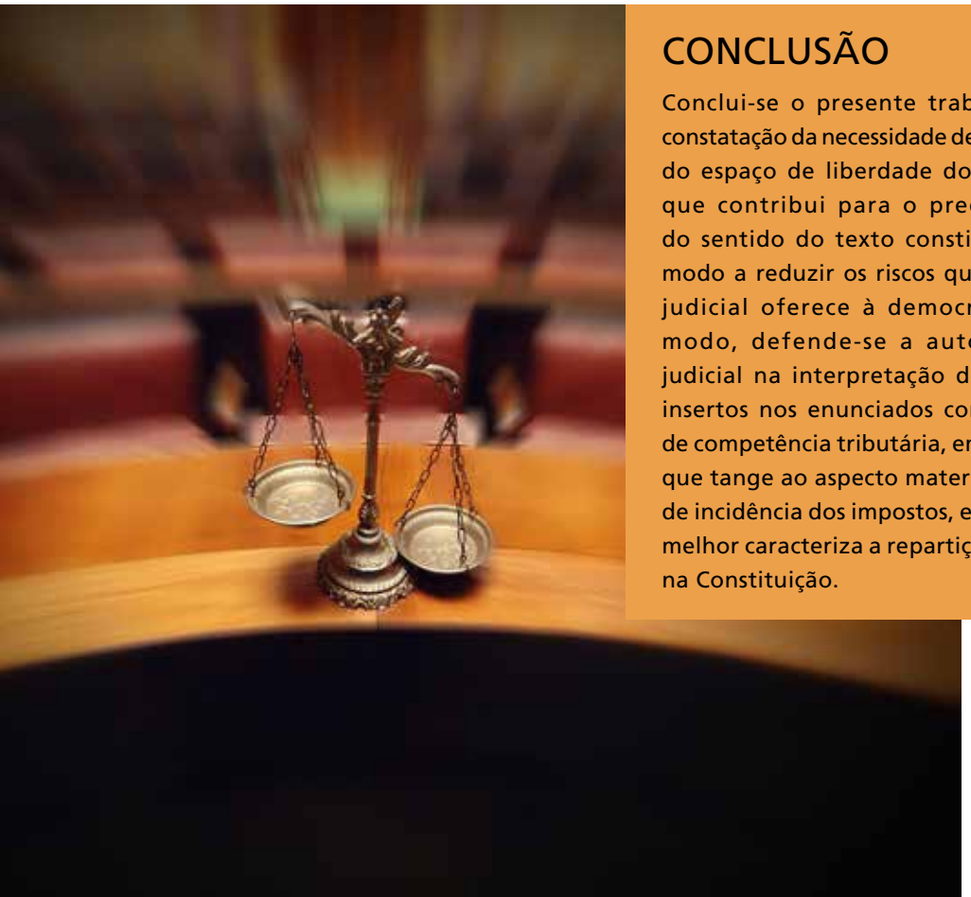
criativo do intérprete. Considerando o acima exposto, a teoria da autocontenção judicial defende ser mais democrático e mais técnico preferir-se a escolha dos representantes eleitos sobre a dos julgadores. Assim, a presunção de constitucionalidade milita em favor da permanência da lei.

Com efeito, é necessário assumir que a lei, ao mesmo tempo em que é limitada pela competência, contribui dinamicamente para preencher o sentido desta última.

É função precípua do Legislativo, e não do Judiciário, exercer a competência tributária pela instituição dos impostos, com base nas materialidades preconizadas pela Constituição. Esse desempenho compreende, também, o poder de interpretar a norma constitucional.

Tendo em vista a indeterminação e a vagueza da linguagem, é natural que os termos utilizados pela Constituição admitam mais de um sentido, a depender do contexto em que se insiram. A subjetividade nessa interpretação abre um espectro relativamente amplo de possibilidades, sendo difícil determinar com precisão um único sentido.

Ao fim, cada intérprete pode dar sua opinião, mas não há ninguém que detenha o monopólio da hermenêutica constitucional, tampouco o poder de dar a última palavra sobre um suposto sentido preexistente no texto. Pelo contrário: deve ser reconhecido que a construção do sentido da Constituição é um trabalho dinâmico dos três Poderes e de toda a sociedade, num esforço conjunto que nunca se encerra, e tende a preservar no tempo a melhor decisão. Nesse aspecto, a teoria dos diálogos constitucionais estimula a participação de todos, no intuito de enriquecer o debate, mantendo-o sempre vivo e atual.



CONCLUSÃO

Conclui-se o presente trabalho com a constatação da necessidade de conservação do espaço de liberdade do Legislativo, que contribui para o preenchimento do sentido do texto constitucional, de modo a reduzir os riscos que o ativismo judicial oferece à democracia. Desse modo, defende-se a autocontenção judicial na interpretação dos conceitos insertos nos enunciados constitucionais de competência tributária, em especial no que tange ao aspecto material da norma de incidência dos impostos, elemento que melhor caracteriza a repartição de rendas na Constituição.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ÁVILA, Humberto. **Segurança jurídica**: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, v. 21, p.123-160, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e política:** uma relação difícil. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2004. p. 21.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 115.

__. **Uma teoria do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 225.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Emenda Constitucional nº 40, de 29 de maio de 2003**. Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc40.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Emenda Constitucional nº 62**, de 09 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm>. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968. Estabelece normas gerais de direito financeiro, aplicáveis aos impostos sôbre operações relativas à circulação de mercadorias e sôbre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, dez. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0406.htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

__. Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, ago. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp116.htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

__. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, nov. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

__. Lei nº 10.628, de 24 de dezembro de 2002. Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, dez. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10628.htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

__. Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006. Altera o art. 67 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, incluindo, para os efeitos do disposto no § 5o do art. 40 e no § 8o do art. 201 da Constituição Federal, definição de funções de magistério. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11301.htm>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.405 MC/RS**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Carlos Britto. Julgamento em 06 nov. 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347580>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.860/DF**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em 15 set. 2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395712>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.099 MC/ES**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 17 dez. 1999. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347427>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.772/DF**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 29 out. 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605033>. Acesso em: 24 set. 2018.

__. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.389 MC/DF**. Plenário. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgamento em 13 abr. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1185299>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.357/DF**. Plenário. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 07 mar. 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6812428>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132/RJ**. Plenário. Relator: Min. Ayres Britto. Julgamento em 05 maio 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Inquérito nº 647/QO**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Sydney Sanches. Diário de Justiça, 08 out. 2001.

__. **Mandado de Injunção nº 708/DF**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento em 25 out.2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=558551>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. Precatório: regime especial e EC 62/2009. **Informativo Semanal**, Brasília, n. 698, 11 a 15 de março de 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo698.htm>. Acesso em: 24 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 116.121/SP.** Tribunal Pleno. Relator: Min. Octavio Gallotti. Julgamento em 11 out. 2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=206139>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 144.971/DF**. 2ª Turma. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 13 maio.1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=209674>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 166.772/RS**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Marco Aurelio. Julgamento em 12 maio 1994. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=216095>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 153.771/MG**. Plenário Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 20 nov.1996. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211634&pgI=1&pgF=100000>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 203.075/DF**. Plenário. Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 05 ago.1998. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=238613>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 273.834/RS**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 19 set. 2000. Disponível em: <ttp://redir.stf.jus.br/paginadorpub/

paginador.jsp?docTP=AC&docID=335538>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 410.715 AgR/SP**. 2ª Turma. Relator: Min. Celso Mello. Julgamento em 22 nov.2005. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=354801>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 436.996/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento em 22 nov. 2005. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+436996%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/boo4zsz>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 562.045/RS**. Plenário. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 06 fev.2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630039>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Recurso Extraordinário nº 592.905/SC**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento em 02 dez. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=609078>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Súmula nº 648**. A norma do § 3º do art. 192 da Constituição, revogada pela EC 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicabilidade condicionada à edição de lei complementar. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=648.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Súmula n.º 656**. É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis - ITBI com base no valor venal do imóvel. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=656.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>.

__. **Súmula nº 659**. É legítima a cobrança da COFINS, do PIS e do FINSOCIAL sobre as operações relativas a energia elétrica, serviços de telecomunicações, derivados de petróleo, combustíveis e minerais do País. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=659.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Súmula n.º 726**. Para efeito de aposentadoria especial de professores, não se computa o tempo de serviço prestado fora da sala de aula. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=726.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Súmula Vinculante nº 7**. A norma do §3º do artigo 192 da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional nº 40/2003, que limitava a taxa de juros reais a 12% ao ano, tinha sua aplicação condicionada à edição de lei complementar. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=7.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>. Acesso em: 19 set. 2018.

__. **Súmula Vinculante nº 31**. É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=31.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>. Acesso em: 19 set. 2018.

CYRINO, André Rodrigues. **O poder regulamentar autônomo do presidente da república:** a espécie regulamentar criada pela EC n 32/2001. Belo Horizonte: Forum, 2005.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 377-492

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos:** direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 391.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HARRIGER, Katy J. Cues and miscues in the constitutional dialogues. **The Review of Politics**, The University of Notre Dame, Notre Dame (IN), v. 60, n. 3, p. 497, 1998.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The charter dialogue between courts and legislatures: or perhaps the charter isn't such a bad thing after all. **Osgoode Hall Law Journal**, Toronto, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997.

MELLO, Cláudio Ari. **Democracia constitucional e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p.192.

NASCIMENTO, João Paulo Melo do. A constitucionalidade da compensação tributária com precatório na emenda constitucional n.º 62/2009. In: CONGRESSO NACIONAL DE PROCURADORES DO ESTADO, 36., 2010, Maceió. **Anais**... Alagoas: Associação dos Procuradores do Estado de Alagoas (Ape), 2010.

OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. **Direito tributário e diálogo constitucional**. Niterói: Impetus, 2013.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 61.

RAWLS, John. **Political liberalism**. New York: Columbia University Press, 1996.

ROSA JUNIOR, Luiz Emydgio Franco da. **Manual de direito financeiro e direito tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 194.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário**: volume 2. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2009. p. 139.



COMPETÊNCIA [EM MÍDIA E] EM INFORMAÇÃO E DESINFORMAÇÃO: um caminho pela harmonia

Marianna Zatar
Doutora em Ciência da Informação no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) em convênio com a Escola de Comunicação (ECO) da UFRJ.
Docente da UFRJ no Curso de Biblioteconomia e Gestão de Unidades de Informação (CBG).

RESUMO: Este artigo tem como objetivo apresentar a competência [em mídia e] em informação como possibilidade para práticas informacionais críticas e éticas para evitar a criação, o uso e o compartilhamento de desinformação. Utiliza como principal justificativa a necessidade de intensificar a visibilidade ao tema e soluções em meio ao cenário da desordem informacional. Para isto, indica um referencial teórico a partir de dois temas centrais, a desinformação (Volkoff, Fallis, Wardle, Derakhshan) e a competência em informação (American Library Association, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura e Dudziak). Indica a metodologia exploratória realizada a partir do levantamento bibliográfico. Aponta como resultados as necessidades da promoção da competência em informação como uma possibilidade para evitar a desinformação. Conclui que a harmonia e a solidariedade são essenciais para a prática da informação crítica e ética em diferentes dinâmicas e ambientes.

PALAVRAS-CHAVE: desinformação; competência em informação; competência em mídia e em informação; harmonia.

KEYWORDS: disinformation; information literacy; media and information literacy; harmony.

ABSTRACT: This article aims to present the [media and] information literacy as a possibility for critical and ethical information practices to avoid the creation, use and sharing of disinformation. It uses as main justification the need to intensify the visibility to the subject and solutions in the scenario of the informational disorder. For this, it indicates a theoretical reference from two central themes, the disinformation (Volkoff, Fallis, Wardle, Derakhshan) and information literacy (American Library Association, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and Dudziak). Indicates the exploratory methodology performed from the bibliographic survey. It points out as results the needs of promoting information competence as a possibility to avoid disinformation. It concludes that harmony and solidarity are essential for the practice of critical and ethical information in different dynamics and environments.

INTRODUÇÃO

A desinformação não é novidade e privilégio (ou, como muitos preferem, problema) dos dias atuais e está na sociedade o mesmo tempo que a informação está. No entanto, em uma breve observação dos assuntos do dia a dia, é possível perceber que, nos últimos anos, as discussões sobre a desinformação vêm ganhando força e espaço nas mídias e nas conversas informais.

De modo a ilustrar a inserção do tema, pode-se indicar, por exemplo, a eleição de Donald J. Trump, em 2016, como presidente dos Estados Unidos da América. Tal fato apresenta-se como um acontecimento que evidenciou a emergência das discussões e também os impactos das práticas de informação e desinformação na vida de milhares de pessoas. Para autores como D'Ancona (2018), esse processo eleitoral trouxe à tona as questões e os aspectos relacionados às informações e desinformações políticas como estratégia para a concorrência no processo democrático.

O alcance da desinformação em processos como as eleições coloca em xeque dois tópicos centrais, a pós-verdade e as tecnologias de informação e comunicação. Se por um lado a noção de pós-verdade demonstra que "[...] a política (opinião pública e narrativas midiáticas) se tornou quase totalmente desconectada da formulação de políticas (a substância da legislação)." (D'ANCONA, 2018, p. 21), por outro lado tem-se as mídias sociais digitais como ambiente de interação para criação, uso e compartilhamento de informações e desinformações na medida em que a chamada "Sociedade em Rede" de Castells (2008) apresenta-se como um movimento capaz de reduzir distâncias geográficas a partir da internet.

Seja nos aspectos ligados às crenças ou opiniões (ou pós-verdade) ou às tecnologias de informação e comunicação, pode-se dizer que muitos autores, em nível nacional e internacional, vêm discutindo o que é desinformação (ou fake news) e apresentando diferentes formas e métodos de checagem ou avaliação de fontes de informação. No entanto, há que se considerar que a problemática pode não ser exclusivamente sob o ponto de vista objetivista da informação, na medida em que as informações, assim como a desinformação, podem representar uma construção social a partir das interações de diferentes sujeitos, comunidades e contextos.

Desse modo, indica-se que este texto tem como objetivo norteador a apresentação de um estudo em desenvolvimento sobre a competência [em mídia e] em informação como possibilidade para práticas informacionais críticas e éticas como estratégia para evitar a criação, o uso e o compartilhamento de desinformação. Para isso, a proposta ora apresentada tem como panorama as pesquisas e as práticas desenvolvidas no campo de estudos da informação.

DESINFORMAÇÃO

Na perspectiva histórica da desinformação, é possível verificar a presença dela como prática em diferentes séculos, mesmo antes do aparecimento e reconhecimento do termo como se apresenta na literatura e nos noticiários. Se em séculos passados sua existência já se fazia notória nos mais diversos contextos, na atualidade constata-se uma significativa presença do tema, fortemente marcado por aquilo que Wardle e Derakhshan (2017) chamam de desordem informacional. Indica-se, com isso, que a desinformação não está diretamente relacionada à representação terminológica, na medida em que a prática de desinformar já se fazia presente em diferentes tempos e contextos.

Darnton (2017) exemplifica que no século VI, no Império Bizantino, Procópio, com suas crônicas, divulgava notícias falsas a fim de manchar a reputação do imperador. O mesmo ocorria no século XVI, no período Renascentista, quando o poeta Pietro Arantino escrevia sonetos contendo informações falsas que poderiam influenciar no resultado das escolhas de cargos importantes à época. Volkoff (2004, p. 20) indica que tais práticas poderiam estar ligadas ao fato de os sujeitos compreenderem "[...] ser possível tirar vantagens mesmo da mais ligeira e inocente das informações;". O autor explica que "[...] como a dose de veracidade existente nas informações não é fixa nem garantida, compreenderam nada ser mais fácil do que juntar a intrujice deliberada ao desvio involuntário."

A desinformação, como representação de informações falsas, de acordo com Volkoff (2004), surge como termo no idioma russo como dezinformatsiya no contexto pós - Segunda Guerra Mundial e de Guerra Fria. Nesse momento os Estados Unidos da América e a União Soviética representavam a polarização das tomadas de decisões político-econômicas em nível mundial à medida que ambos buscavam ampliar seu alcance a partir de disputas estratégicas numa guerra político-ideológica. Tais disputas eram realizadas fundamentalmente nas dinâmicas informacionais e, por isso, a posse e a disseminação de informação e de desinformação eram de suma relevância para o poder.

Na União Soviética tem-se o registro do Komitet Gosudarstvennoi Bezopasnosti (KGB), ora traduzido para o português como Comitê de Segurança do Estado. A unidade era a principal organização de serviços secretos, de acordo por Bittman (1983), e tinha uma unidade especial denominada Department for Active Measures (ora traduzido como Departamento



de Medidas Ativas), que era especializada em desinformação. A desinformação era uma das principais armas de guerra e "[...] denotava uma variedade de técnicas e atividades para fornecer informações falsas ou enganosas que os especialistas em medidas ativas do bloco soviético procuravam infiltrar na mídia estrangeira." (BOGHARDT, 2009, p. 2, tradução nossa).
Na língua inglesa o termo surge como disinformation, em 1972, ao ser incluído no Chambers Twentieth Century Dictionary em Londres, na Inglaterra, recebendo a definição "*deliberate leakage of misleading information* (<<fuga deliberada de informações enganosas>>) [vazamento deliberado de informações enganosas]" (VOLKOFF, 2004, p. 11, grifo nosso).
Na apresentação do termo é importante ressaltar que a desinformação vem ganhando espaço como sinônimo de fake news, traduzida como notícias falsas. Contudo, a respeito do termo, Wardle e Derakhshan (2017) apontam que essa seria uma escolha imprecisa e inadequada para compreender todo o fenômeno da desinformação na medida em que demasiadamente simplista, pois, além de usualmente se atrelar somente às questões políticas, pode ser usado como um mecanismo para as discussões sobre a liberdade de imprensa, por exemplo. Indica-se, assim, que as fake news podem ser vistas como um tipo de desinformação. A desinformação seria uma espécie de guarda-chuva que abarca as fake news, assim como outros tipos e formas de informações falsas.
Para alguns autores, a definição de desinformação pode ter relação com a ausência de informação "[...] um estado de ignorância do indivíduo em relação ao conhecimento que lhe seria relevante." (NEHMY; PAIM, 1998; AQUINO, 2007 apud BRITO; PINHEIRO, 2015, p. 5). No entanto, indica-se que a proposta deste texto não contempla as questões objetivistas, funcionalistas ou de subjetividade e cognitivista em que a informação é preexistente, ou relaciona-se a algum tipo de significado da mente de um sujeito. Escolhe-se, por isso, dizer que a desinformação é uma



informação falsa em determinado contexto e comunidade.
Wardle e Derakhshan (2017) destacam a necessidade de um olhar alternativo para a noção da comunicação como transmissão de informação entre pessoas, uma vez que, como dinâmica social, carrega também o compartilhamento de crenças. Tal proposta dialoga com a noção de prática informacional na medida em que está ligada à dimensão interpretativa do contexto que se pretende compreender a partir das práticas de busca, acesso, criação, uso e compartilhamento de informação moldadas socialmente e culturalmente (SAVOLAINEN, 2007; ROOS, 2016). Desse modo, Wardle e Derakhshan (2017) indicam que a desinformação está no contexto do que eles chamam de desordem informacional e pode assumir três formas diferentes, a saber:

a) *disinformation*: informações falsas criadas para prejudicar;
b) *misinformation*: informações falsas sem o objetivo de causar danos;
c) *mal-information*: informações falsas que são usadas para causar danos e promover discursos de ódio.

Nota-se que a desinformação influencia e é influenciada pelo contexto e, por isso, atividades que reconheçam que a pós-verdade, ou seja, de que as crenças e opiniões podem se sobrepor aos fatos na formação da opinião pública (D'ANCONA, 2018), emerge como ponto central para práticas informacionais críticas e éticas. Sob essa perspectiva, pode-se relacionar com a noção de competência [em mídia] e em informação como alternativa não no sentido de investigar o que é verdade/ falsidade ou pós-verdade, mas no sentido de não causar prejuízo ou dano a alguém nas dinâmicas informacionais.

COMPETÊNCIA [EM MÍDIA E] EM INFORMAÇÃO

A noção de competência em informação, tal como é conhecida hoje, foi citada pela primeira vez em 1974 por Paul Zurkowski, então presidente da Information Industry Association, no documento "The information service environment relationships and priorities", que previa as mudanças que viriam a ser enfrentadas pelos profissionais da informação, e sugeria a Information Literacy (ora traduzido como competência em informação) como a alternativa no processo de tomada de decisão (DUDZIAK, 2003).
No Brasil destaca-se a publicação de Sonia Caregnato (2000) como marco da temática em nível nacional ao indicar a alfabetização informacional para a tradução do termo no artigo "O desenvolvimento de habilidades informacionais: o papel das bibliotecas universitárias no contexto da informação digital em rede", em que a autora fala sobre o assunto no âmbito das bibliotecas universitárias (DUDZIAK, 2003).
Para a delimitação indica-se que a preferência pelo termo competência em informação (CoInfo) para tradução na língua portuguesa por ser considerada uma escolha fundamentada em documentos como a "Declaração de Maceió sobre competência em informação", o "Manifesto de Florianópolis sobre competência em informação e as populações vulneráveis" e a "Carta de Marília", elaborados pela comunidade biblioteconômica em eventos nacionais como o Congresso Brasileiro de Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação (CBBD) e nos Seminários sobre competência em informação.
Nas últimas décadas a temática vem percorrendo caminhos que se relacionam à promoção da leitura e das habilidades de busca informacional, por exemplo. No entanto, neste texto a via que se conecta com as discussões

ESTUDOS
3 | COMPETÊNCIA EM INFORMAÇÃO E DESINFORMAÇÃO

sobre desinformação é aquela que abrange a competência [em mídia e] em informação para a promoção da crítica e da ética nas dinâmicas informacionais em diferentes mídias e contextos para o exercício da cidadania a partir da educação. Com isso, indica-se, entre as diversas definições para competência [em mídia e] em informação, aquela apresentada no documento Framework for information literacy for higher education da The Association of College & Research Libraries da American Library Association (2016, p. 3, tradução nossa): "[...] conjunto de habilidades integradas que abrangem a descoberta reflexiva da informação, a compreensão de como a informação é produzida e valorizada, e o uso da informação na criação de novos conhecimentos para atuação de forma ética em comunidades de aprendizagem".

Para tanto, tem-se como ponto de partida diferentes iniciativas que enunciam a necessidade de promoção da crítica e da ética em dinâmicas informacionais e promovem práticas informacionais para indivíduos e comunidades. Dentre os documentos, tem-se a "Resolution on disinformation, media manipulation, and the destruction of public information" (2005) e a "Resolution on access to accurate information" (2017), publicadas pela American Library Association, que objetiva indicar a necessidade de práticas que asseguram o acesso à informação sem que tentativas de manipulação nesse âmbito obtenham sucesso. Outra atividade que assume destaque em nível internacional, que se deve destacar, é a chamada "Media and Information Literacy – Critical Thinking-Creativity, Literacy, Intercultural Citizenship, Knowledge and Sustainability" (MIL CLICKS) da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) que tem como finalidade promover a crítica, a criatividade, a tolerância, a sustentabilidade, a tolerância etc. a partir da criação e do uso responsável da informação de forma coletiva. Diversas seriam as outras possibilidades para ilustrar a relação que a competência [em mídia] e em informação teria com a desinformação. No entanto, como se sabe, não é objetivo deste texto a apresentação de uma revisão de literatura sobre o tema e, assim, indica-se por fim o documento "A multi-dimensional approach to disinformation" da Comissão Europeia em que são apresentados cinco pilares inter-relacionados e é indicada a competência [em mídia] e em informação para o auxílio na navegação em diferentes mídias para evitar a desinformação.

Tem-se, em síntese, a competência em mídia e em informação como possibilidade para o exercício da cidadania e, por conseguinte, como estratégia para as práticas informacionais (seja on-line ou off-line, seja analógica ou digital, seja presencial ou virtual) de modo que o significado de crítica não seja necessariamente a ação de criticar e sim perceber e escolher aquilo que possibilitará a informação ou a desinformação em dado contexto para determinada comunidade.

COMPETÊNCIA [EM MÍDIA E] EM INFORMAÇÃO, DESINFORMAÇÃO E HARMONIA

A proposta neste texto contempla a apresentação da competência [em mídia e] em informação como possibilidade ou alternativa para práticas informacionais críticas e éticas nas atividades que têm como objetivo evitar a criação, o uso e o compartilhamento de desinformação a partir do estímulo à harmonia.

Para isso, é necessário indicar que a noção de harmonia pode seguir, por exemplo, um modelo metodológico da filosofia clássica, a dialética ou a lógica, ou, ainda, a compreensão



que segue uma linha mais pragmático-social quando é considerado também o viés cultural. Para fins de delimitação, tem-se como ponto de vista a harmonia como possibilidade para promoção do equilíbrio em determinado contexto, a partir das interações estabelecidas nos processos de construção do conhecimento nas distintas práticas informacionais. Tal escolha significa dizer que harmonia não seria um estado, como algo que existe sem qualquer tipo de distinção ou concorrência. Pelo contrário, tal equilíbrio seria um reflexo da ação fundamentada no dever geral de conduta de não lesar o próximo, o que ocorreria (ou poderia ocorrer), por exemplo, como consequência das dinâmicas que permeiam o ciclo da informação ou da desinformação.

Cabe ressaltar que o compartilhamento do compromisso de uma sociedade harmoniosa não está vinculado direta ou indiretamente a qualquer tipo de restrição à liberdade de opinião e de expressão, sendo, portanto, salvaguardadas como direitos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (NAÇÕES UNIDAS, 2009) e como direitos fundamentais na Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Contudo, o compromisso está atrelado à noção de solidariedade na medida em que, de acordo com o artigo 264 do Código Civil, uma (ou mais pessoas) podem possuir obrigações ou direitos recíprocos em determinada relação na sociedade (BRASIL, 2002).

Considerar a relação entre a competência [em mídia e] em informação, a desinformação e a harmonia significa que ações informacionais não contemplam somente os aspectos de avaliação de fontes de informação ou checagem de notícias, mas, principalmente, na ação coletiva harmoniosa e solidária que considera que todos somos responsáveis pelas informações que são criadas, usadas e compartilhadas em determinados contextos e culturas. Em síntese, pode-se dizer que a competência em informação ou a competência em mídia e em informação referem-se à promoção da crítica e da ética nas dinâmicas informacionais em diferentes mídias para o exercício da cidadania a partir da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em âmbito nacional, a situação não parece muito distante das problemáticas relacionadas à desinformação em nível internacional. Cada vez mais surgem novos esforços sobre o tema em diferentes espaços da sociedade. Exemplos dessas manifestações são vistos nas discussões que ocorrem na Câmara dos Deputados e no Senado Federal com as discussões sobre projetos de leis que tratam de criminalização e responsabilização na desinformação. Na comunicação tem-se também a emergência das agências de notícias que vêm sendo organizadas para a checagem de dados. Assim sendo, ressalta-se a pertinência do tema.

Para a elaboração da proposta aqui apresentada, relacionamos as noções de desinformação, de competência [em mídia e] em informação e de harmonia sob o ponto de vista da prática informacional como uma estratégia do percurso a ser seguido, o que não significa que outras possibilidades não possam existir. Trata-se, portanto, de uma delimitação metodológica.

Viu-se que prática informacional, em um contexto de aprendizado contínuo, requer atitudes de competência [em mídia e] em informação não como um status, mas como uma ação coletiva em que cada sujeito deve reconhecer que tem influência ao mesmo tempo em que é influenciado pela sociedade. Sob essa perspectiva há que se considerar que não há "atestado" ou "certificação" que confere a um sujeito (a) o título de competente [em mídia e] em informação, pois se trata de um modo de prática informacional que considera a crítica e a ética e, por isso, será sempre algo contextualizado. Os projetos de competência [em mídia e] em informação não formam pessoas competentes em informação, pois eles promovem uma prática e não um status, eles podem promover a harmonia e a solidariedade nas dinâmicas informacionais.

Desse modo, tem-se que desinformação não será erradicada ou controlada com qualquer que seja a proposta apresentada, pois, como pode ser observada, ela faz parte da natureza das relações sociais. No entanto, conforme exposto, tem-se a competência [em mídia e] em informação como uma possibilidade para que as pessoas percebam quando algo pode informar ou desinformar.

Para continuidade deste artigo apresenta-se a possibilidade de desenvolvimento de estudos futuros que considerem práticas informacionais específicas em diferentes contextos ou um aprofundamento que pode considerar a produção do conhecimento jurídico ou também da Filosofia sobre as questões relacionadas à harmonia e à solidariedade e, principalmente, ao equilíbrio.



REFERÊNCIAS

AMERICAN LIBRARY ASSOCIATION. Association of College & Research Libraries. **Framework for Information Literacy for Higher Education**. Chicago, 2016. Disponível em: <http://www.ala.org/acrl/standards/ilframework>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BITTMAN, L. **The KGB and Soviet Disinformation**: An Insider's View. Washington: Pergamon-Brassey's, 1985.

BOGHARDT, T. Operation INFEKTION - Soviet Bloc Intelligence and Its AIDS Disinformation Campaign. **Studies in Intelligence**, v. 53, n.4, p. 1-24, dec. 2009. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol53no4/soviet-bloc-intelligence-and-its-aids.html>. Acesso em: 8 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 set. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o código civil. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRITO, V. P.; PINHEIRO, M. M. K. Poder informacional e desinformação. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, v. 8, n. 2, p. GT5-2, 2015. Disponível em: <http://www.brapci.inf.br/v/a/19439>. Acesso em: 16 jun. 2018.

CAREGNATO, S. E. O desenvolvimento de habilidades informacionais: o papel das bibliotecas universitárias no contexto da informação digital em rede. **Revista de Biblioteconomia & Comunicação**, Porto Alegre, v. 8, p. 47-55, 2000.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 11. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2008. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1)

D'ANCONA, M. **Pós-verdade**: a nova guerra contra os fatos em tempos de fake news. Barueri: Faro editorial, 2018.

DARNTON, R. A verdadeira história das notícias falsas: séculos antes das redes sociais, os boatos e as mentiras alimentavam pasquins e gazetas na Europa. **El País Brasil**, [S.l.], 30 abr. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/28/cultura/1493389536_863123.html>. Acesso em: 8 abr. 2018.

DUDZIAK, E. A. Information literacy: princípios, filosofia e prática. **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 32, n. 1, 2003.

EUROPEAN COMMISSION. European Union. **A multi-dimensional approach to disinformation**: Report of the independent High-level Group on fake news and online disinformation. Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2018. 44 p. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>. Acesso em: 24 maio 2018.

KESHAVARZ, H. How Credible Is Information on the Web: Reflections on Misinformation and Disinformation. **Infopreneurship Journal**, v. 1, n. 2, 2014. Disponível em: <http://eprints.rclis.org/23451/>. Acesso em: 7 abr. 2018.

MARS, A. Como a desinformação influenciou nas eleições presidenciais?. **El País Brasil**. Nova York, 25 fev. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/24/internacional/1519484655_450950.html>. Acesso em: 19 jun. 2018.

MERRIAN-WEBSTER DICTIONARY. **Disinformation**. Springfield, [s.d.]. Disponível em: <http://www.merriamwebster. com/dictionary/disinformation>. Acesso em: 15 jun. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S.l.], 2009. Disponível em: < http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2018.

NEHMY, R. M. Q.; PAIM, I. A desconstrução do conceito de "qualidade da informação". **Ciência da Informação**, Brasília, DF, v. 27, n. 1, p. 36-45, jan./abr. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651998000100005>. Acesso em: 15 jun. 2018.

OXFORD DICTIONARIES. **Disinformation**. [Oxford?], [s.d.]. Disponível em: <http://oxforddictionaries.com/definition/english/disinformation?q=disinformation>. Acesso em: 16 jun. 2018.

ROOS, A. **Information practices in Biomedicine**: a domain analytical approach. Helsinki: Hanken School of Economic, 2016.

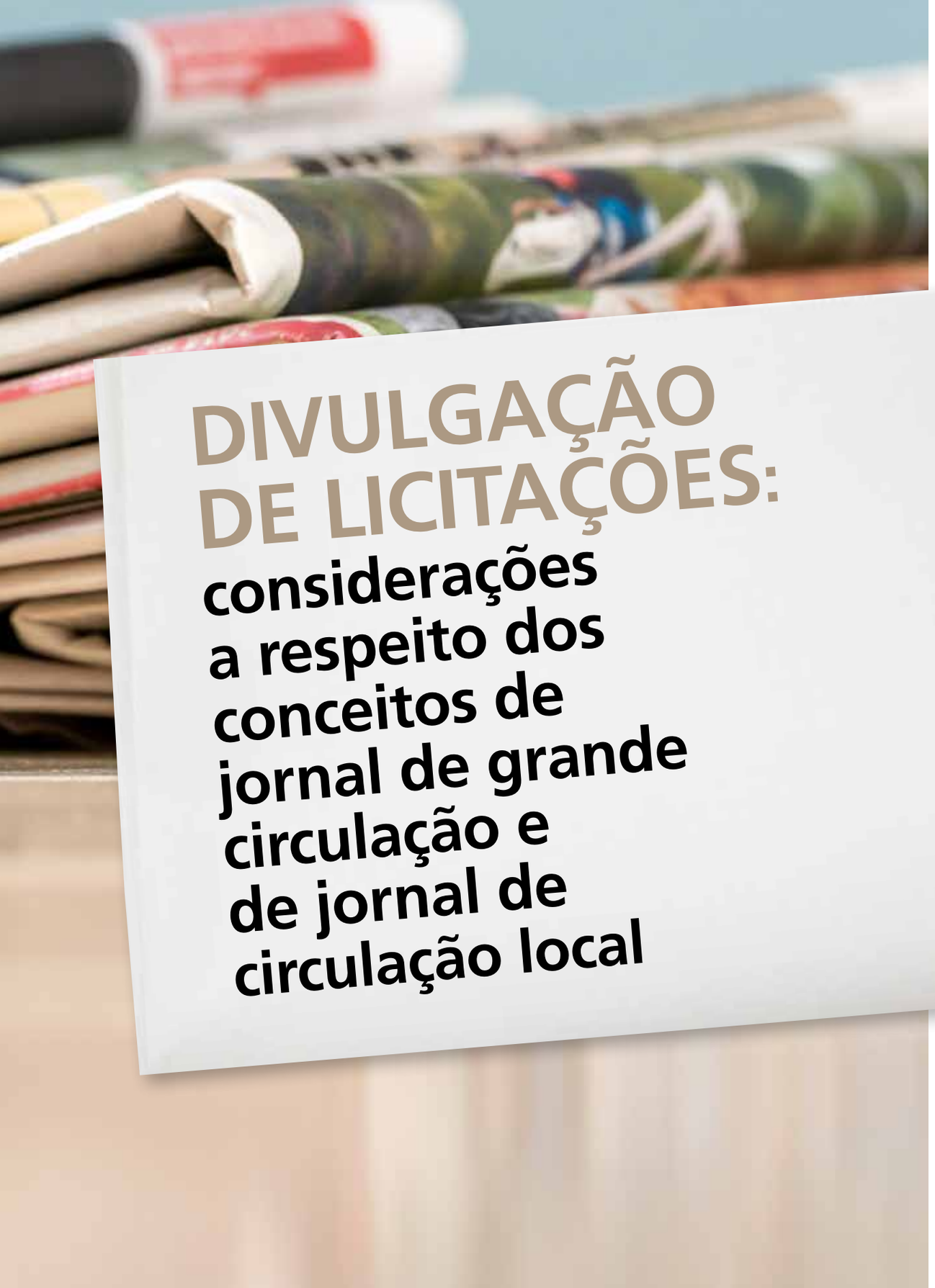
SAVOLAINEN, R. Information behavior and information practice: reviewing the "umbrella concepts" of information-seeking studies. **The Library Quarterly**, Chicago, v. 77, n. 2, p. 109-132, 2007.

VOLKOFF, V. **Pequena história da desinformação**: do cavalo de Tróia à internet. Curitiba: Ed. Vila do Príncipe, 2004.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. **Information disorder**: toward an interdisciplinary framework for research and policy making. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

ZATTAR, M. Competência em informação e desinformação: critérios de avaliação do conteúdo das fontes de informação. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 285-293, 2017. Disponível em: <http://revista.ibict.br/liinc/article/view/4075/0>. Acesso em: 7 abr. 2018.

ZURKOWSKI, P. G. **Information services environment relationships and priorities**. Washington, DC: National Commission on Libraries, 1974.



DIVULGAÇÃO DE LICITAÇÕES: considerações a respeito dos conceitos de jornal de grande circulação e de jornal de circulação local

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 – TCE-RJ

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

RESUMO: Este artigo discute a abrangência do veículo de publicação necessário à divulgação de licitações no âmbito da Administração Pública. A legislação de regência não estipula parâmetros que confiram ao administrador razoável certeza acerca do conteúdo de tais expressões. Pretende-se estabelecer diretrizes interpretativas para as expressões legais "jornal de grande circulação" e "jornal de circulação local" para nortear a conduta do administrador público, com vistas a conferir segurança jurídica em sua atuação. Também será abordada a repercussão dos avanços tecnológicos na publicidade dos editais de licitação, em função do crescente acesso a informações em meio digital em substituição aos tradicionais exemplares físicos.

PALAVRAS-CHAVE: Licitações; publicidade; abrangência do veículo de publicação; jornal de grande circulação e de circulação local.

ABSTRACT: This paper discusses the scope of the publishing vehicle for advertising of the bidding process conducted by the Public Administration. The regulative legislation does not stipulate parameters that offer to the administrator reasonable certainty about the meaning of such words. The main purpose of the paper is to stablish interpretative guidelines for the legal expressions "newspaper of general circulation" and "newspaper of local circulation" to guide the conduct of the public administrator, in order to confer legal certainty for his duties. The impact of technological advances in publicity of the public announcement for the bidding process will also be addressed, due to the growing access to information through digital media instead of traditional physical copies.

KEYWORDS: Bidding; advertising; territorial scope of publishing vehicle; newspaper of general and local circulation.

INTRODUÇÃO

As contratações da administração pública devem ser precedidas de procedimento licitatório, cujo regramento geral encontra-se estabelecido na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e nas Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 123/06. Como forma de oferecer amplo conhecimento à população sobre os certames a serem realizados, e assim favorecer a contratação mais vantajosa para a administração, o princípio constitucional da publicidade busca ainda extinguir favoritismos, tráficos de influência e outras práticas que afrontam a moralidade e contribuem para a malversação do patrimônio público.

Nesse sentido, o art. 21, III, da Lei nº 8.666/93 exige a publicação dos resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ademais a administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. Contudo, por outro lado, esse diploma legal não traz uma definição exata de jornal de grande circulação, suscitando ainda muitas dúvidas quanto a seu exato alcance.

No presente artigo será abordado o emblemático tema que consiste na avaliação das expressões "jornal de grande circulação" e "jornal de circulação local", para fins de dar cumprimento aos diplomas legais que regulamentam a publicação dos avisos de certames promovidos pela administração pública.

A relevância do tema, conforme já salientado, deve-se ao fato de a legislação de regência não estipular parâmetros que confiram ao administrador razoável certeza acerca do conteúdo de tais expressões. Nesse sentido, mostra-se relevante estabelecer balizas interpretativas para nortear a conduta do administrador público, com vistas a conferir segurança jurídica em sua atuação.

Destaca-se a importância da questão na medida em que são frequentes os questionamentos apresentados por parte de gestores sobre o tema e a evolução tecnológica impõe uma leitura dos dispositivos legais atenta à realidade vigente, notadamente em função do incremento de jornais divulgados em meio eletrônico e da progressiva retração dos exemplares físicos.

O artigo tem por inspiração a consulta, que foi objeto do Processo TCE-RJ 202.920-9/16, julgada em 05.10.2017 pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em voto de relatoria do Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia[1].

PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA REALIDADE NAS LICITAÇÕES

A divulgação de informações em jornais constitui exigência veiculada em diversos diplomas, afetos a diferentes áreas do Direito, com o escopo de permitir amplo acesso aos dados publicados, sejam eles decorrentes de atos da administração pública ou praticados pela iniciativa privada.

A título exemplificativo, o art. 289 da Lei 6.404/76[2], que regula as sociedades por ações, exige que as publicações ordenadas nesse diploma legal sejam materializadas por meio de divulgação em jornal de grande circulação editado na localidade em que está situada a sede da companhia. Na seara trabalhista, o art. 605 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT[3] determina a publicação de editais concernentes ao recolhimento do imposto sindical nos jornais de maior circulação local.

Especificamente no campo do Direito Administrativo, o art. 21, III, da Lei 8.666/93[4] disciplina que os avisos de licitações devem ser divulgados em "jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no município ou na região onde será executado o objeto licitado". O art. 4º, I, da Lei 10.520/02[5], por sua vez, que traz normas acerca do pregão, dispõe que a convocação dos interessados em participar da licitação deverá ocorrer por meio de "publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação".

Ao que se pode notar, a despeito da expressa menção à necessidade de publicação, os diplomas legais acima referidos não possuem densidade normativa suficiente para esclarecer de antemão quais periódicos possuem aptidão para se enquadrar como jornal de grande circulação ou jornal de circulação local. O objetivo do presente artigo consiste em estabelecer diretrizes para concretizar os comandos relativos à publicação dos avisos de certames licitatórios promovidos pela administração pública.

Os conceitos jurídicos de "jornal de grande circulação" e "jornal de circulação local", que constam no art. 21, III, da Lei 8.666/93 e no art. 4 °, I, da Lei 10.520/02, são indeterminados, de forma que compete ao intérprete, na ausência de norma específica regulamentadora, fixar seu alcance, a fim de conferir efetividade à norma jurídica que, em última análise, pretende resguardar a publicidade das licitações e permitir o conhecimento da existência do certame por parte de eventuais interessados.

Pretende-se, assim, dar efeito aos ditames impostos pela competitividade a fim de que se obtenha a contratação mais vantajosa por parte da administração pública, com a participação do maior número possível de interessados na licitação.

A necessidade de publicação não ostenta caráter estritamente formal, já que visa materializar o princípio da publicidade, como garantia de transparência, de impessoalidade e de moralidade administrativas. A divulgação do certame licitatório se presta não só a permitir a participação dos eventuais interessados, mas também o controle social sobre a administração pública.

Em sendo basilar o princípio da publicidade insculpido no caput do art. 37 da Constituição da República, a exegese sobre o tema deve buscar a máxima efetividade de tal princípio. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho[6], o princípio da publicidade

> indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamentos do prin-

1 RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Processo TCE-RJ 202.920-9/16. Rel. Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>. Acesso em 09 set. 2018.
2 BRASIL. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404consol.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.
3 BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1° de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm>. Acesso em 09 set. 2018.
4 BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.
5 BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.
6 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 24.

> cípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Não se pode, contudo, perder de vista a necessidade de considerar as peculiaridades existentes entre os municípios e entre esses e os estados da federação, a fim de não inviabilizar ou encarecer demasiadamente os procedimentos licitatórios.

Há que se ter a preocupação de não se dissociar o texto legal do contexto fático em que sua aplicação se insere, sob pena de se exigir o irrealizável, em detrimento do princípio da realidade, hoje refletido no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[7], que assim dispõe:

> Artigo 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [...].

Revela-se necessário, em um juízo de proporcionalidade, uma interpretação finalística, com vistas ao alcance dos objetivos consignados na legislação por parte da administração pública licitante. Nas lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

> Tanto as normas jurídicas quanto os seus desdobramentos de execução, administrativos e judiciais não devem enveredar pela fantasia nem, tampouco, exigir o irrealizável, como bem se exprime no brocardo ad impossibilia nemo tenetur. O Direito Público, em especial, por ter em seu campo de ação um expressivo contingente de interesses indisponíveis, não se pode perder em formulações quiméricas e pretensões impossíveis, porque ademais estaria fugindo à sua finalidade, uma vez que, sob este princípio da realidade, os comandos da Administração, sejam abstratos ou concretos, devem ter todas as condições objetivas de serem efetivamente cumpridos para a obtenção de resultados para a sociedade a que se destinam[8].

O intérprete deve, nessa seara, estar atento às consequências práticas da matéria em exame, nos moldes preconizados no art. 20 da já citada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[9], na medida em que criar exigências desproporcionais e excessivas poderia ocasionar a concentração de publicações em poucos veículos, com possível aumento de preços das próprias publicações, em prejuízo ao erário.

Outrossim, se, diante do princípio da vinculação do instrumento convocatório, não apenas a administração pública, mas também os interessados se submetem às estritas regras editalícias, é natural que estas sejam amplamente difundidas, já que a alegação de desconhecimento por parte de licitantes ou contratados não é oponível ao poder público.

AVANÇO TECNOLÓGICO

Há também que se sopesar o contexto histórico em que foram editadas as Leis nº 8.666/93 e 10.520/02, em cotejo com a superveniência da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11).

Por ocasião da edição da Lei Geral de Licitações e Contratos, e mesmo da Lei do Pregão, inegavelmente não havia o progresso tecnológico hoje identificado. Com isso, à época, a primazia de publicações físicas era impositiva, já que publicações eletrônicas eram inexistentes ou incipientes e não seriam capazes, portanto, de atingir a divulgação almejada.

Com a edição da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), que normatizou o acesso à informação ao regulamentar o inciso XXXIII do art. 5º, o inciso II do § 3º do art. 37 e o § 2º do art. 216 da Constituição da República, passou a ser obrigatória, notadamente para os municípios que contem com mais de 10.000 habitantes, a divulgação das informações, bem como da íntegra do instrumento convocatório, em meio eletrônico[10]. Trata-se, inequivocamente, de um avanço para efeitos de publicidade do procedimento licitatório.

Não se pretende aqui defender que a divulgação eletrônica do instrumento convocatório em meio eletrônico nos sítios oficiais do poder público torna desnecessária a publicação das informações atinentes à licitação nos outros



7 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.
8 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 83-84.
9 BRASIL. Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.
10 BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.

veículos legalmente previstos.

Mesmo no Projeto de Lei 6.814/2017[11], em trâmite no Congresso Nacional, que tem por escopo estabelecer normas gerais para licitações e contratos em substituição às Leis Federais nº 8.666/93 e 10.520/02, persiste a exigência cumulativa de divulgação no sítio eletrônico e em jornal de grande circulação. Eis o teor da atual redação do art. 48 do mencionado projeto:

> Art. 48. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação em sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório, facultada a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.
>
> § 1º Sem prejuízo do disposto no caput, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.
>
> § 2º A obrigação de publicação em jornal diário de grande circulação poderá ser dispensada na hipótese do § 1º do art. 1º.

Extrai-se do regramento ora vigente, bem como da proposta de alteração legislativa referida, que a divulgação eletrônica representa uma forma de reforço à transparência e não se presta à substituição dos tradicionais meios de publicação.

Não há, contudo, como desprezar o fato de que, no contexto de facilitação de acesso às informações em meio eletrônico, é cada vez mais frequente que os interessados e a população em geral se utilizem dos sítios eletrônicos dos jurisdicionados para que possam acompanhar os certames. Há, portanto, uma certa tendência à primazia dos meios eletrônicos em detrimento dos dados lançados em suportes físicos.

A par da divulgação dos dados atinentes à licitação em meio eletrônico, é igualmente irrefutável que muitos veículos de informações disponibilizam versões digitais dos jornais, cada vez mais difundidas entre o público em geral.

O Instituto Verificador de Comunicação (IVC Brasil) realizou pesquisa e concluiu que de 2013 para 2014 o número de assinaturas de jornais no formato digital teve um crescimento de 118%, o que revela uma tendência cada vez maior de acessar informações por meio de tablets e smartphones. Atualmente, 30% dos brasileiros acessam jornais e revistas em seus dispositivos móveis; em 2012 apenas 5% o faziam[12].

Segundo dados da Agência Nacional de Jornais – ANJ[13], relativos a 2015, dos 25 maiores jornais impressos do Brasil, de circulação paga, apenas 6 (seis) são do Estado do Rio de Janeiro e se enquadram no critério quantitativo mínimo de 20.000 exemplares impressos. São eles: O Globo; Extra; Meia Hora; Expresso da Informação; Lance e O Dia.

Ao que se verifica, o presente debate acerca do conceito de "jornal de grande circulação", ao menos no tocante à exigência de exemplares físicos, pode, em médio prazo, mostrar-se inócuo, visto que cada vez mais a tiragem dos jornais impressos vem sendo limitada por conta da disponibilização dos veículos de comunicação na internet.

DIRETRIZES PARA CLASSIFICAR UM JORNAL COMO DE GRANDE CIRCULAÇÃO OU COMO DE CIRCULAÇÃO LOCAL

Diante das premissas acima expostas, cabe ao intérprete delimitar o alcance do artigo 21, III, da Lei 8.666/93 e do artigo 4º, I, da Lei 10.520/02 de acordo com a finalidade a que se destinam, sempre com base em parâmetros razoáveis e em consonância com o atual contexto fático de aplicação das normas.

Sobre o tema, a ilustre Conselheira Marianna Montebello Willeman, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no Processo TCE-RJ 216.651-8/15, na sessão plenária de 02.08.2016, assim se manifestou:

> "Com efeito, embora o termo "jornal de grande circulação" configure verdadeiro conceito jurídico indeterminado, doutrina e jurisprudência referem-se, de forma recorrente, aos seguintes parâmetros, com o objetivo de orientar sua interpretação e aplicação: (a) tiragem: quantidade de jornais impressos; (b) circulação: somatório de exemplares encaminhados para assinantes e vendidos em bancas de jornal; (c) abrangência: território abarcado pela circulação; (d) acessibilidade dos

11 BRASIL. Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 6.814/2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3C17DF96EEB07AD18955216AD8919595.proposicoesWebExterno2?codteor=1523083&filename=PL+6814/2017>. Acesso em: 03 out. 2018.

12 Informações extraídas do sítio eletrônico https://oglobo.globo.com/economia/negocios/jornais-digitais-tem-salto-de-118-em-2014-15554256. Acesso em: 09 set. 2018.

13 Disponível em: <http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>. Acesso em: 09 set. 2018.

consumidores: divulgação na internet; sistema de assinaturas; venda em bancas de jornal; distribuição gratuita; e (e): tradição na publicação de editais.
(...)
Por certo, deixarão de atender aos requisitos legais os periódicos que somente circulam em finais de semana ou dias determinados, jornais esportivos ou segmentados (jornal de bairro, de categoria etc.), ou aqueles com tiragem e circulação muito reduzida, sem aptidão para dar amplo conhecimento aos potenciais interessados. Com efeito, a ampla divulgação do certame visa a estimular a competitividade e facultar a fiscalização pública, de modo a dar concretude aos princípios que regem a atuação administrativa, dentre eles: isonomia; vantajosidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; eficiência; e probidade administrativa."

De fato, os aspectos atinentes à tiragem, à circulação, à abrangência, à acessibilidade por parte dos consumidores e à tradição na publicação de editais são fatores que devem ser sopesados na análise de determinado veículo, a fim de verificar se ele possui aptidão para ser qualificado como jornal de grande circulação para os fins pretendidos pelas normas afetas às licitações.

Diante da diversidade da realidade experimentada pelos municípios e pelos estados, não é recomendável que se estabeleçam parâmetros estanques para se considerar determinado jornal como de grande circulação. Conforme bem salienta Marçal Justen Filho[14]:

> O conceito de grande circulação é variável em vista das circunstâncias da conjuntura examinada. Jornais que circulam em grandes municípios ou em regiões urbanas de grande porte apresentam dimensões muito superiores àquelas pertinentes a pequenos municípios. Ou seja, não é possível estabelecer parâmetros quantitativos absolutos ou invariáveis. Assim se passa porque o número de exemplares que configura grande circulação varia em vista das peculiaridades de cada localidade.

Dessa forma, no que tange ao número mínimo de tiragens exigidas para a qualificação de um jornal como de grande circulação, não se afigura razoável estabelecer parâmetros absolutos e invariáveis. Isso porque, além da necessidade de observar as peculiaridades locais, é importante considerar que com a difusão de versões digitais dos veículos de informação há uma tendência à redução dos exemplares físicos do jornal.

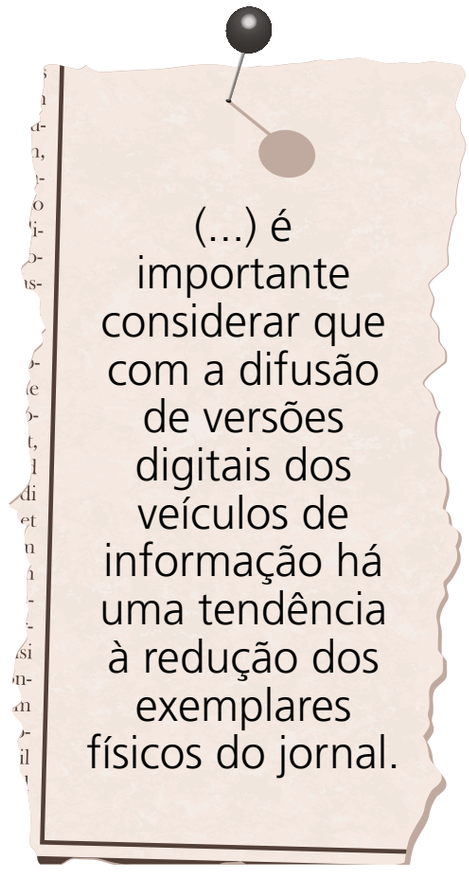
Na atual conjuntura, é oportuno traçar diretrizes do que se pode considerar como jornal de grande circulação e jornal de circulação local a fim de conferir segurança jurídica ao administrador.

Assim, "jornal de grande circulação estadual" pode ser reputado como aquele que circule em toda a Região Metropolitana e na grande maioria dos municípios do Estado, podendo ser escolhidos aqueles que possuam grande tiragem de exemplares ou os que possuam destinação específica de publicação de editais, mas com alcance equiparável. A título complementar à tiragem, podem ser avaliados os webjornais que apresentem grande número de acessos digitais, integralmente disponíveis na internet, em edições diárias e sem necessidade de senhas para acesso. Destarte, jornal que detenha grande circulação tão somente no município licitante não pode ser considerado de grande circulação estadual.

"Jornal de circulação local", por sua vez, deve ser entendido como aquele que abrange a maioria dos entes municipais da região em que está inserido o ente licitante (no caso do Estado do Rio de Janeiro há, exemplificativamente, as regiões metropolitana, serrana, costa verde).

Os esclarecimentos acima prestados, por evidência, servem de norte interpretativo e afastam casos de periódicos sem circulação diária, com tiragem ínfima ou distribuídos em área totalmente dissociada da localidade ou da região do certame. Contudo, eles não são suficientes para afastar os casos enquadráveis na intitulada "zona cinzenta", em que não há de antemão a certeza se representam ou não jornais de grande circulação ou mesmo jornais de circulação local ou regional.

Nessa seara nebulosa deve haver uma análise casuística e não há como se precisar que uma tiragem de 20.000 exemplares, por exemplo, seja suficiente para caracterizar a grande circulação (embora configure um bom indicativo), já que também devem ser consideradas a abrangência, a acessibilidade por parte dos consumidores e a tradição na publicação de editais e a divulgação eletrônica.



Ultrapassada tal questão, impõe-se perquirir quais são as hipóteses em que se faz necessária a publicação em jornal de grande circulação e em jornal de circulação local. Nesse aspecto, ressalto existirem previsões dissonantes no art. 21, III, da Lei Federal 8.666/93 e no art. 4º, I, da Lei 10.520/02, que devem ser aplicadas conforme a modalidade licitatória eleita e com fulcro no princípio da especialidade.

Cabe, dessa forma, distinguir inicialmente o pregão, que possui disciplina normativa própria (Lei 10.520/02), das demais modalidades licitatórias, reguladas de forma geral pela Lei 8.666/93. Especificamente para o pregão deve haver, alternativamente, a publicação do aviso de licitação em Diário Oficial do ente federativo licitante ou, caso não exista tal Diário Oficial, em jornal de circulação local. Excepcionalmente, se a licitação enquadrar-se como de grande vulto, deverá haver, adicio-

14 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 407.

nalmente, a publicação em jornal de grande circulação.

No que diz respeito ao que é hábil a ser classificado como de "grande vulto", tal questão situa-se na esfera de regulação do próprio ente federativo, conforme a dicção do art. 4º, I, da Lei 10.520/02. A seleção do que venha a ser considerado como de grande vulto deve considerar as peculiaridades locais, tais como a receita e a extensão do ente federativo, e deve ser, ainda, razoável, sendo absolutamente vedado estipular que nenhuma licitação praticada no ente será considerada de grande vulto. Assim, cabe ao próprio ente fixar a partir de qual valor determinada licitação será considerada de grande vulto.

A questão que se coloca é quais devem ser os parâmetros quando o ente federativo não possui regulamentação própria acerca do que seja grande vulto. Nesse caso, caberá ao ente municipal esclarecer se adotará temporariamente (enquanto pendente de regulamentação local) a legislação federal ou estadual ante a inação da competência legislativa local[15].

Para as concorrências e tomadas de preços, reguladas pela Lei 8.666/93, deverá haver a publicação da licitação no Diário Oficial do Estado[16] e em jornal diário de grande circulação no Estado. Caso o jornal eleito não circule no Município licitante deverá haver adicionalmente a publicação em jornal de grande circulação local.

Em acréscimo, independentemente da modalidade licitatória eleita ou do normativo de regência, deve haver a disponibilização dos avisos, bem como da íntegra dos instrumentos convocatórios no sítio eletrônico oficial dos jurisdicionados para os municípios com mais de 10.000 habitantes, por força da dicção do art. 8 da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11).

Há de se ressaltar também que, por força da regra da simetria consignada no art. 21, §4º, da Lei 8.666/93[17], qualquer alteração promovida no instrumento convocatório deverá ser divulgada da mesma forma em que ocorreu a publicação original. Com isso, não apenas os avisos de licitação devem respeitar as regras de publicidade acima referidas, mas também as erratas editadas e as informações referentes à eventual anulação ou revogação do certame.

15 Art. 11, alínea "c", do Decreto Federal 3.555/2000 e art. 17 do Decreto Federal 5.450/2005; art. 10, I, do Decreto 31.863/2002 do Estado do Rio de Janeiro e art. 10, I, do Decreto 31.864/2002 do Estado do Rio de Janeiro.

16 Quando, contudo, se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando a licitação envolver recursos federais ou forem garantidas por instituições federais, a publicação deverá ocorrer no Diário Oficial da União.

17 BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 09 set. 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todos os aspectos abordados, buscou-se estipular critérios para interpretação e melhor aplicação das disposições legais que disciplinam as formas de publicação dos atos decorrentes de certames licitatórios promovidos pela administração pública.

À luz dos argumentos expostos, foram apresentadas diretrizes hermenêuticas para conferir concretude às expressões "jornal de grande circulação" e "jornal de circulação local", de modo a prestigiar os princípios que regem a administração pública e os procedimentos licitatórios.

Outrossim, aliar as previsões normativas à realidade de cada ente e aos avanços tecnológicos que envolvem o assunto representa um desafio constante para o legislador, para os gestores e para as esferas administrativa, controladora e judicial.

Dessa forma, ainda que estabelecidos parâmetros para nortear os frequentes questionamentos apresentados acerca do tema, os progressos tecnológicos demandarão, a médio e longo prazo, a revisitação do tema, a fim de adequar as exigências atinentes à publicidade de licitações à mudança do contexto fático, decorrente das inovações tecnológicas.



REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS JORNAIS. **Maiores Jornais do Brasil**. Disponível em: <http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>. Acesso em: 09 set. 2018

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.814/2017**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3C17DF96EEB07AD18955216AD8919595.proposicoesWebExterno2?codteor=1523083&filename=PL+6814/2017>. Acesso em: 03 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 out. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, set. 1942. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm>. Acesso em 09 set. 2018.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm>. Acesso em: 08 out. 2018

__. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, maio. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em: 08 out. 2018.

__. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, maio 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm>. Acesso em 09 set. 2018.

__. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, maio 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm>. Acesso em 09 set. 2018.

__. Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, dez. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404consol.htm>. Acesso em 09 set. 2018.

__. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em 09 set. 2018.

__. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2011. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em 09 set. 2018.

__. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 09 set. 2018.

__. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, dez. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp123.htm>. Acesso em: 08 out. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 24.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 407.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 83-84.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 31.863, de 16 de setembro de 2002. Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/0/477d243b124b0a7a03256c4700686a51?OpenDocument>. Acesso em: 08 de out. 2018.

__. Decreto nº 31.864, de 16 de setembro de 2002. Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. /2002 do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.compras.rj.gov.br/publico/docs/legislacao/estadual/decretos/Decreto_n%C2%BA_31.864,_de_16_set_2002_-_Reg._a_Modadlidade_Preg%C3%A3o_Eletr%C3%B4nico_1.pdf>. Acesso em: 08 de out. 2018.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Processo TCE-RJ 202.920-9/16**. Consulta quais os critérios para o cumprimento da publicidade aos atos de Aviso de Licitação na modalidade pregão. Rel. Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>. Acesso em: 09 set. 2018.

__. **Processo TCE-RJ 216.651-8/15**. Contratos de compras em geral. Rel. Conselheira Marianna Montebello Willeman. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo>. Acesso em: 09 set. 2018.

RODRIGUES, Lino. Jornais digitais têm salto de 118% em 2014: Edições on-line já respondem por 11,4% da circulação total, que ficou estável. **Globo Online**, Caderno Economia, 10 mar. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/negocios/jornais-digitais-tem-salto-de-118-em-2014-15554256>. Acesso em: 09 set. 2018

METODOLOGIAS DE AUDITORIAS E ANÁLISES DE CONTRATAÇÕES DOS SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS: um estudo comparativo



Igor Soares Pinheiro
Mestre em Construção Civil pela UFMG
Analista de Controle Externo da CAO/SSO

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

PALAVRAS-CHAVE: resíduos sólidos urbanos; resíduos sólidos domiciliares; coleta domiciliar; transporte; auditorias; análise de contratos; metodologias; Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

KEYWORDS: urban solid waste; household collection; transport; audits; contract analysis; methodologies; Court of Audit of the State of Rio de Janeiro.

RESUMO: O estudo objetivou identificar as metodologias que vem sendo aplicadas por outros Tribunais de Contas em suas auditorias e inspeções, ou ainda, na análise de atos e contratos que envolvam os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (RSU), comparando-as com as metodologias praticadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), por meio da Coordenadoria de Análise Técnica de Atos e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia (CAT) e Coordenadoria de Auditoria de Obras e Serviços de Engenharia (CAO), com vistas ao aperfeiçoamento das práticas empregadas na análise da economicidade e nas auditorias.

ABSTRACT: The study aimed to compare methodologies of other Courts of Auditors, used in audits and analysis of acts and contracts of services of collection and transportation of urban solid waste, with those practiced by TCE-RJ through the Coordination of Technical Analysis of Acts and Contracts for Engineering Works and Services (CAT) and Coordination of Engineering Works and Services Audit (CAO), with a view to its improvement.

INTRODUÇÃO

A coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final de resíduos sólidos, particularmente dos gerados em centros urbanos, se tornaram um problema difícil de resolver, sendo mais crítico nos países em desenvolvimento, cujos recursos financeiros são geralmente mais escassos.

Além dos problemas ambientais inerentes à geração e ao manejo de resíduos sólidos, existem também os aspectos socioeconômicos. A pressão social e legal para o correto gerenciamento de resíduos sólidos urbanos (RSU) vem demandando dos municípios um crescimento, e melhoria de qualidade, na oferta de serviços de limpeza urbana, com grande impacto econômico nas despesas municipais. Nesse aspecto, os serviços de limpeza pública urbana são considerados essenciais, com impactos diretos na saúde pública e no meio ambiente (D'ALMEIDA; VILHENA, 2000; BRASIL, 2010).

Os Tribunais de Contas têm como papel fundamental a fiscalização da aplicação dos recursos públicos em diferentes áreas, tais como educação, saúde e meio ambiente e, em particular, no gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos, controlando o equilíbrio entre receitas e despesas de estados e municípios.

A forma tradicional adotada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) na análise da economicidade das contratações de obras e serviços de engenharia se baseia na comparação de planilhas orçamentárias estimativas com sistemas de custos conhecidos e adotados pela Corte de Contas. Todavia, observa-se que tais sistemas de custos não alcançam plenamente os principais itens comumente observados na orçamentação de serviços de limpeza pública urbana, como, por exemplo, caminhões compactadores.



Outra dificuldade inerente aos trabalhos de auditoria em temas ligados ao manejo de resíduos sólidos urbanos diz respeito à escassez e à qualidade de indicadores de desempenho e produtividade dos serviços de limpeza urbana.

Este trabalho teve como objetivo examinar os principais aspectos que envolvem a economicidade das contratações dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos (RSU), considerando-se as experiências do TCE-RJ e de outros Tribunais, visando ao aprimoramento dos trabalhos de auditoria e análise dos atos pertinentes, na atividade de controle das contas dos gestores responsáveis pelo ordenamento de despesas nos municípios.

METODOLOGIA

A pesquisa teve início no levantamento bibliográfico em livros, periódicos, trabalhos em anais de congressos, além de pesquisas na internet, com vistas a levantar indicadores usuais de projeto e controle, da coleta domiciliar de resíduos sólidos e analisar a sua utilização como base de avaliação dos contratos de coleta nos municípios.

Em função do prazo para a pesquisa, estabeleceu-se um recorte inicial de se levantar as metodologias utilizadas pelos Tribunais de Contas dos Estados da Região Sudeste, tendo em vista a similaridade das realidades locais. O TCE-SP, todavia, não respondeu ao contato dos pesquisadores em tempo hábil. Não obstante, a partir dos resultados do levantamento bibliográfico, foram incluídos no escopo, além dos TCE–RJ, TCE-ES e TCE-MG, os TCM-GO, TCM-RJ, uma prefeitura municipal e uma empresa do setor, que contribuíram com informações importantes para o resultado final e trouxeram ecletismo à pesquisa.

Foram realizados trabalhos de campo, com utilização de formulários e/ou questionários específicos para coleta de informações, complementadas com visitas aos órgãos selecionados, entrevistas, contatos telefônicos e por correio eletrônico, com intuito de identificar as metodologias de avaliação da economicidade de contratos de coleta domiciliar desses Tribunais de Conta, para comparações e aprimoramento da metodologia utilizada atualmente pelo TCE-RJ.

A pesquisa ateve-se aos aspectos da coleta regular (ou convencional) dos RSU, em função de representar o principal componente (mais de 50% dos custos operacionais) dos sistemas de limpeza urbana dos municípios. As coletas seletiva, especial e de grandes geradores não foram incluídas neste estudo em face de suas características específicas que as diferenciam da coleta convencional.

Com o desenvolvimento da pesquisa, confirmou-se a complexidade que envolve a ques-

A pesquisa ateve-se aos aspectos da coleta regular (ou convencional) dos RSU, em função de representar o principal componente (...) dos sistemas de limpeza urbana dos municípios

tão dos serviços de limpeza urbana nos municípios, e da coleta domiciliar em particular, em vista das especificidades de cada local, com uma heterogeneidade de indicadores e variáveis, qualitativas e quantitativas, que, em muitos casos, não podem ser generalizadas e exigem ser obtidas in loco.

ESTUDOS DE CASO

Os aspectos relativos às metodologias, aos dados e às informações levantados nas instituições envolvidas serão descritos de forma resumida, com ênfase no que foi considerado como relevante para o resultado alcançado.

A EXPERIÊNCIA DA CAT/TCE-RJ

A metodologia aplicada pela Coordenadoria de Análise Técnica de Atos e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia (CAT) tem origem em uma série de auditorias governamentais realizadas pelo TCE-RJ no ano de 2005, com escopo na coleta, transporte e destinação final de RSU em diversos municípios do Rio de Janeiro. Contudo, deve ser ressaltada que essa metodologia nunca foi propriamente normatizada pelo TCE-RJ, embora venha sendo adotada pela Corte de Contas há alguns anos, com resultados consolidados nos votos prolatados pelo Corpo Deliberativo.

A metodologia aplicada é fundamentada em duas partes: (i) estimativa de geração de resíduos e (ii) custo por tonelada do RSU coletado e transportado.

Estimativa de Geração de Resíduos

A primeira parte consiste no cálculo estimativo da quantidade de RSU produzida pelo contingente populacional do município analisado, em que a CAT utiliza os dados constantes da publicação "Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil", da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), aplicando-se a equação apropriada para tal, conforme o ano. A tabela 1 apresenta as equações para a geração de resíduos na região Sudeste, para os anos de 2010 a 2015.

Embora a metodologia utilizada pela ABRELPE tenha sofrido alterações ao longo dos anos,

Tabela 1 - Equações ABRELPE

ANO	EQUAÇÃO RSU (kg/hab./dia)	R2 (%) (*)
2010	0,000168 (pop/1000) + 0,8186	85
2011	0,000155 (pop/1000) + 0,862273	91,3
2012	0,000151(pop/1000) + 0,873822	89,5
2013	0,000206(pop/1000) + 0,663336	80,9
2014	0,000206(pop/1000) + 0,663336	80,9
2015	0,000206(pop/1000) + 0,663336	80,9

Fonte: ABRELPE (2010-2016)
(*) grau de assertividade da correlação



ela continua a ser utilizada pelo corpo técnico da CAT por apresentar informações atualizadas ano a ano, submetidas a tratamento estatístico que assegura uma margem de erro de cerca de 6%, e um nível de confiança de 95%. Apresenta ainda o diferencial de individualizar a geração de RSU para uma dada população, já que esta é a variável da equação, ao contrário de outros indicadores, que trabalham com o conceito de faixas populacionais. Permite, ainda, trabalhar com informações individualizadas para a região Sudeste, sendo mais próxima de nossa realidade.

Existe uma adaptação da CAT no uso da metodologia da ABRELPE, que utiliza como dado na equação a população urbana e não a população total do município. Isto se dá pela dificuldade de se utilizar o indicador "Percentual de População Atendida pelo Serviço de Coleta Domiciliar", que nem sempre é informado nos projetos básicos que originam as contratações dos serviços. Desta forma, o corpo técnico da CAT utiliza nos cálculos estimativos da geração de RSU a população residente urbana, que leva em consideração a taxa de urbanização do município em questão, conforme dados do Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011), por entender que ela reflete melhor a realidade do serviço prestado, pois as populações rurais nem sempre são atendidas pelos serviços de coleta.

A quantidade de RSU estimada pela CAT é comparada com a apresentada no projeto básico, verificando-se a consistência entre elas.

Custo por Tonelada do RSU Coletado e Transportado pela Contratada

As dificuldades para estabelecer referências para avaliação dos custos de coleta e transporte de RSU levaram a CAT a realizar um estudo, a partir das informações sobre os preços praticados em municípios no país, constantes do "Diagnóstico da Gestão e Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos", do Ministério das Cidades (2007), elaborado com base nos dados do componente "resíduos sólidos" do Sistema Nacional de Informa-

ções sobre Saneamento (SNIS).
No estudo, foram excluídos os dados referentes às capitais, em função de suas características socioeconômicas e urbanas serem muito distintas dos municípios jurisdicionados do TCE-RJ. O tratamento estatístico nos demais dados possibilitou ainda excluir outliers e a determinação das diversas medidas de tendência central dos preços filtrados, descartando-se a média, tendo em vista os elevados valores de desvio padrão, obtendo-se um valor de referência de mercado.
A tabela 2 mostra a distribuição de frequência para os preços coletados, de 2007, e o gráfico 1 resultante.
Verifica-se que 93,15% dos preços coletados encontram-se na faixa de até R$100,00. Isto significa que, dos 146 municípios pesquisados, 136 praticavam valores até R$ 100,00/t. O valor máximo nacional apurado no estudo de R$ 150,35/t foi verificado apenas uma vez na pesquisa.
A CAT adotou como parâmetro máximo de mercado o valor calculado para o 90º percentil, entendendo ser favorável ao jurisdicionado pelos seguintes motivos:

- valor invariavelmente superior à mediana e à média, esta última normalmente usada em cálculos de determinação de valores de mercado;
- ampla cobertura dos preços praticados em determinado mercado, pois engloba 90% da amostra;
- distorções evitadas pelo uso do preço máximo coletado, que não apresenta frequência significativa para ser aceito como balizador de mercado.

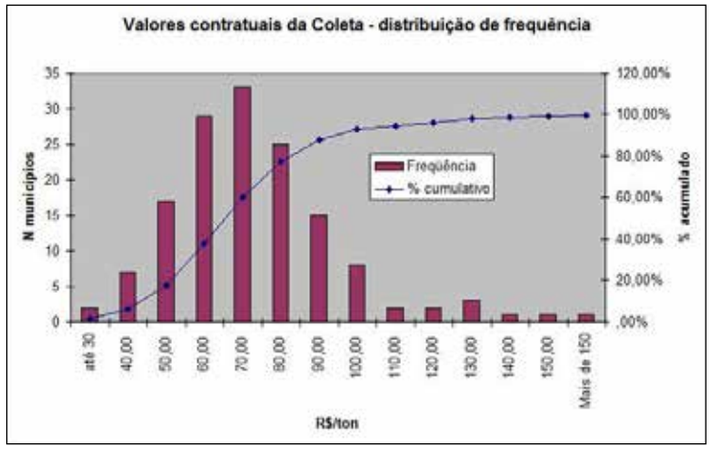
Desta forma, por interpolação linear e com base nos dados de frequência cumulativa em destaque na tabela 2, concluiu-se que 90% dos preços pesquisados encontravam-se dentro da faixa de preço de até R$94,25/t, na data-base de dezembro/2007. Este valor é o preço paradigma que vem sendo utilizado pelo TCE-RJ em suas análises, sendo reajustado pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC). O valor em julho de 2017 é de R$183,66 por tonelada coletada.

Tabela 2 - Frequência dos preços coletados (2007)

BLOCO (R$/t)	FREQUÊNCIA	% CUMULATIVO	BLOCO	FREQUÊNCIA	% CUMULATIVO
ATÉ 30	2	1,37%	70,00	33	22,60%
40,00	7	6,16%	60,00	29	42,47%
50,00	17	17,81%	80,00	25	59,59%
60,00	29	37,67%	50,00	17	71,23%
70,00	33	60,27%	90,00	15	81,51%
80,00	25	77,40%	100,00	8	86,99%
90,00	15	87,67%	40,00	7	91,78%
100,00	8	93,15%	130,00	3	93,84%
110,00	2	94,52%	30,00	2	95,21%
120,00	2	95,89%	110,00	2	96,58%
130,00	3	97,95%	120,00	2	97,95%
140,00	1	98,63%	140,00	1	98,63%
150,00	1	99,32%	150,00	1	99,32%
MAIS DE 150	1	100,00%	Mais	1	100,00%
	146			146	

Fonte: Arquivo pessoal

Gráfico 1 - Valores Contratuais da coleta - Distribuição da Frequência



ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LIMPEZA PÚBLICA (ABLP)

A Associação Brasileira de Limpeza Urbana (ABLP), em seu documento intitulado "Manual de Elaboração de Planilhas de Custos dos Serviços de Limpeza Urbana", apresenta um conjunto de informações e indicadores para o planejamento e dimensionamento de serviços de limpeza urbana.
A primeira etapa preconizada pelo documento diz respeito à geração de resíduos sólidos domiciliares, que deve ser estimada conforme a tabela 3 (abaixo).
De acordo com a fonte, devem ser observados os índices de perdas sobre a abrangência da coleta, que varia entre 5% e 10%, de acordo com as características de urbanização da cidade.

Tabela 3 - Geração de resíduos sólidos

POPULAÇÃO (HAB.)	QUANTIDADE DE RESÍDUOS (kg/hab.dia)	
	DOMICILIARES	RECEBIDOS NO SISTEMA DE DESTINO FINAL
ATÉ 100.000	0,35 A 0,40	0,40 A 0,55
DE 100.001 A 200.000	0,40 A 0,50	0,50 A 0,60
DE 200.001 A 300.000	0,45 A 0,50	0,65 A 0,75
DE 300.001 A 400.000	0,50 A 0,60	0,65 A 0,75
DE 400.001 A 500.000	0,55 A 0,65	0,75 A 0,85
DE 500.001 A 600.000	0,65 A 0,75	0,85 A 0,90
DE 600.001 A 12.500.000	0,80 A 0,90	1,10 A 1,30

Fonte: Adaptado de ABLP (2002)

Determinação da Frota de Caminhões Compactadores

A primeira parte do cálculo refere-se ao tempo despendido (t) pelo transporte de RS em cada viagem até ao local de destinação final, com o uso da equação 1:

Equação [1]: $t = (2D/Vt) + t'$

Onde:
D = distância média do centro geográfico da cidade até o sistema de destino final;
Vt = velocidade de transporte dos resíduos sólidos coletado até o sistema de destino final (Na ausência de maiores informações no projeto básico, utilizar 25 km/h);
t' = tempo da pesagem e descarga do caminhão no destino final (Na ausência de maiores informações no projeto básico, utilizar t' = 10 minutos = 0,1666 horas).

Em seguida, a metodologia estabelece o cálculo do número de viagens possíveis de serem realizadas por um caminhão compactador, em um turno de serviço, conforme a fórmula apresentada na equação 2:

Equação [2]: $n = (q.Vc.T)/ (L/2).c + q.Vc .t)$

Onde:
n = quantidade média de viagens por turno de coleta;
q = quantidade total de resíduos sólidos coletados por dia;
Vc = velocidade de coleta;
T = quantidade de horas de serviço por dia (Para uma jornada de 44 horas semanais, deve ser adotado 7,33 h/turno, que é a fração da jornada para 6 dias, que é a quantidade de dias de coleta na semana);
L = comprimento total de vias (km) da cidade a serem atendidas pelo sistema de coleta;
c = capacidade de carga por viagem (em tonelada);
t = tempo gasto até o destino final.

A ABLP propõe a utilização diuturna dos caminhões compactadores, de forma a racionalizar os custos da coleta por meio da diminuição da quantidade de veículos necessários ao sistema. Nesse sentido, há a indicação do uso da tabela 4, que estipula a quantidade de viagens ("n" na equação 2) que podem ser executadas no período noturno (Y), em função da população de uma determinada cidade.

Tabela 4 - Quantidade de viagens possíveis de serem executadas no período noturno, em função da população.

POPULAÇÃO x 1000	QUANTIDADE de VIAGENS (Y)	CAMINHÕES (Z)
50	0	0
100	n	1
200	2n	2
300	3n	3
400	4n	4
500	5n	5
600	6n	6
700	7n	7
800	8n	8
⋮	⋮	⋮

Fonte: Adaptado de ABLP (2002)
Nota: Algumas cidades podem ter um aproveitamento melhor, em função das condições urbanas, como boa pavimentação e iluminação pública.

O número de viagens noturnas (Y) preconizado pela tabela 4 é função da experiência da ABLP, destacando-se que, em virtude das boas condições de pavimentação e iluminação públicas, determinadas cidades podem ter um número maior de caminhões usados diuturnamente.
Em sequência, deve ser calculada a quantidade de caminhões coletores compactadores para uma frequência de coleta de três vezes por semana, por meio da equação 3:

Equação [3]: $x = 1/n [(q/c) - Y] + K$

Onde:
K = estabelecido como 20% da frota efetiva;

Quantidade de Coletores na Guarnição

A quantidade de garis deve ser estimada de acordo com as características de cada região, sendo que a guarnição apropriada à maioria dos municípios do Brasil varia entre 3 e 4 coletores para cada caminhão compactador, lembrando que essa quantidade pode ser afetada por exigências sindicais.

Outros Parâmetros

Além dos parâmetros já citados, a ABLP elenca outros fatores e indicadores que podem servir de base para análise dos custos dos serviços de limpeza pública urbana, podendo-se destacar:

- durabilidade dos pneus: 30.000 a 40.000 km;
- consumo de combustível dos veículos coletores: 1,6 a 4,8 km/l;
- fator de manutenção: 85 a 110%, durante uma vida útil de 5 anos;
- valor residual da caçamba: 5 a 11%.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG)

A metodologia que vem sendo aplicada pela Coordenadoria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, na Diretoria de Engenharia e Perícia e Matérias Especiais do TCE-MG, baseia-se no trabalho intitulado "Metodologia para Auditoria de Serviços de Limpeza Urbana, com Enfoque nos Custos de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos", de Fonseca e Gonzaga (2006). Esse trabalho também serviu de base para o artigo "Limpeza Urbana", de Lopes e Ferro (2016), que amplia e apresenta algumas modificações sobre o trabalho original.
Entretanto, de forma análoga à situação descrita quanto à CAT/TCE-RJ, nenhuma das duas metodologias foi normatizada pelo TCE-MG.
Observa-se que a metodologia descrita originalmente por Fonseca e Gonzaga (2006) é basicamente aquela publicada pela ABLP, com alterações pontuais fundamentadas nas experiências próprias dos pesquisadores e do TCE-MG.

Tabela 5 - Geração *per capita* - TCE-MG

TAMANHO DA CIDADE	POPULAÇÃO URBANA (HABITANTES)	GERAÇÃO PER CAPITA (kg/Hab.Dia)
PEQUENA	Até 30 mil	0,50
MÉDIA	De 30 mil a 500 mil	De 0,50 a 0,80
GRANDE	De 500 mil a 5 milhões	De 0,80 a 1,00
MEGALÓPOLE	Acima de 5 milhões	Acima de 1,00

Fonte: FONSECA e GONZAGA (2006)

Cálculo do quantitativo de RSU gerado

Neste aspecto, Fonseca e Gonzaga (2006) propõem o uso da tabela 5 para o cálculo da quantidade de RSU gerado.

Cálculo da Quantidade de Caminhões Coletores Compactadores

Compulsando a metodologia descrita, observa-se que ela guarda correlação com as equações e parâmetros delimitados pela ABLP, apresentando apenas modificações pontuais. Quanto ao número de viagens possíveis de serem realizadas por um caminhão compactador, em um turno de serviço (considerando um período de 7,33 horas de trabalho), Fonseca e Gonzaga (2006) estipulam que, na ausência de todos os elementos para se calcular o número de viagens, pode-se adotar os seguintes valores: "n" = 2,33 viagens; Vc = 5 a 7 km/h; K = 10% da frota efetiva (serviço terceirizado) ou 20% da frota efetiva (execução direta).

Outros Parâmetros

Outros parâmetros utilizados por Fonseca e Gonzaga (2006) para o cálculo de custos dos serviços de limpeza urbana são:

- consumo de combustível: o valor encontrado nas auditorias realizadas pelo TCE-MG tem variado de 1,8 a 4,5 km/l;
- pneus: vida útil de 30.000 km com duas recapagens;
- manutenção (caminhão 12 m³): 65% do valor do caminhão novo, ao longo da vida útil (5 anos);
- depreciação: valor residual de 10% após a vida útil de 5 anos;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (TCE-ES)

O TCE-ES segue a Portaria Conjunta nº 2, de 11 de setembro de 2012, que dispõe sobre recomendações para implementação da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos e contratação e gestão de serviços de limpeza urbana. Está prevista para este ano a elaboração de uma proposta de normativa com modelo de edital para contratação de serviços de limpeza urbana, e outra com requisitos de projeto básico relacionados à formulação de preço de serviços de varrição, coleta e transporte de resíduos domésticos e resíduos públicos.

Quanto à análise da economicidade e legalidade de contratos de coleta e transporte de RSU, o TCE-ES ainda não possui metodologia específica para esse fim, seja com o uso de indicadores, seja pela estimativa de quantidades de geração de RSU e quantidade de mão de obra e equipamentos. Quando necessária, a análise é realizada por meio de comparativos entre contratos e situações semelhantes, além de dados de referência da literatura e de banco de dados do SNIS, IBGE e ABRELPE.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (TCM-RJ)

Com o objetivo de investigar as ações desenvolvidas quanto à implantação e execução da coleta regular de lixo no município do Rio de Janeiro, o TCM-RJ promoveu uma auditoria operacional no Programa de Coleta Domiciliar de Lixo, da Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB), realizada entre junho de 2005 e maio de 2006.

Como resultado da auditoria, o TCM-RJ fez recomendações para correções de problemas

Tabela 6 - Indicadores de desempenho para a Coleta Domiciliar

FÓRMULA	FINALIDADE	PARÂMETRO
População total (hab) Nº de Veículos	Permite avaliar se a quantidade de garis utilizados na coleta está de acordo com a quantidade de lixo gerado na cidade	3.000 a 4.000 habitantes /gari
População total (hab) Nº de veículos	Permite avaliar se a quantidade de veículos utilizados na coleta está de acordo com a quantidade de lixo gerado na região	29.000 habitantes/ Veículo de Coleta
Qtdd de lixo (t) População total (hab)	Serve de base para o planejamento, pois permite planejar as rotas de coleta, bem como avaliar a quantidade de lixo gerado pela cidade	0,35 a 0,75 kg/hab.dia
Qtdd de lixo transportado (t) Cap. máxima de transporte de cada veículo de transf. (t)	Permite avaliar se a quantidade de lixo transportado pelos veículos de transferência está de acordo com a sua capacidade máxima	0,40 a 0,45 t/m³
Qtdd de lixo coletado (t) Nº de horas trabalhadas (horas/veículo x mês)	Visa conhecer e projetar os custos operacionais com a mão de obra direta envolvida, assim como verificar se a quantidade de lixo coletada no mês está de acordo com a quantidade de horas pagas no mês	0,30 a 0,35 t/h
Qtdd coletada (t/mês) Distância percorrida por veículo no mês (km)	Permite estabelecer a correlação entre a quantidade de lixo coletada por quilômetro percorrido. O aumento ou diminuição deste "valor se reflete necessariamente nos custos dos serviços envolvidos"	500 a 600 kg/km
Qtdd de lixo coletado no mês (t) Nº de garis x dias trabalhados	Permite conhecer o rendimento diário de "um gari em relação à quantidade de lixo diário coletado"	4,5 a 5 t/gari.dia
Qtdd de lixo coletado no mês (t) Nº de APs x dias trabalhados	Permite conhecer as variações diárias sobre a quantidade de lixo coletado por AP	12 a 14 t/AP.dia
Qtdd de lixo coletado no mês (t) Tempo total de coleta no mês (h)	Permite avaliar se o tempo dispensado na coleta de lixo está de acordo com a quantidade de lixo coletado no mês	2,3 a 2,6 t/h
Qtdd de lixo coletado no mês (t) Qtdd de veículos x dias trabalhados no mês	Visa avaliar se a quantidade de veículos utilizada é a necessária e se eles estão sendo utilizados na sua capacidade máxima	26 a 30 t / veículo.dia
Qtdd de lixo coletado no mês (t) Qtdd de viagens realizadas no mês	Permite avaliar se os setores e as rotas foram estabelecidos adequadamente, assim como controlar a sobrecarga dos veículos	6 a 7 t/viagem; compactador de 14m³, com 3 garis
Qtdd de lixo transferido no mês (t) Tempo total de transferência no mês (h)	Permite avaliar se o tempo gasto na transferência de resíduos para o aterro está adequado ou não	40 a 50 t/h
Qtdd de lixo transferido no mês (t) Nº total de veículos x dias trabalhados	Permite avaliar se a quantidade de veículos utilizada é adequada ou não	100 a 108 t/ veículo.dia
Qtdd de lixo transferido no mês (t) Nº de viagens no mês	Permite avaliar se há sobrecarga ou não na quantidade de veículos utilizados nos serviços de transferência	25 a 27 t/veículo.dia
Resíduos orgânicos (t) x 100 Qtdd de lixo coletado (t)	Permite ter uma noção sobre a quantidade de resíduos orgânicos que compõe o lixo total coletado na cidade de resíduos recicláveis que compõem o lixo total coletado na cidade	Expressa a parcela de orgânicos presente no lixo da coleta regular
Resíduos recicláveis (t) x 100 Qtdd de lixo coletado (t)	Permite ter uma noção sobre a quantidade de resíduos recicláveis que compõe o lixo total coletado na cidade	Expressa a parcela de recicláveis presente no lixo da coleta regular

Fonte: Adaptado de TCM-RJ (2006)

observados e sugestões para aperfeiçoamento dos serviços.

Dentro da lógica de sua atividade de controle, o TCM-RJ recomendou a utilização de indicadores de desempenho para a coleta domiciliar que podem contribuir para a análise de contratos de serviços. Os indicadores estão apresentados na tabela 6.

A utilização destes índices, em que pese a reconhecida capacitação técnica da Companhia Municipal de Limpeza Urbana do Rio de Janeiro, deve ser feita com cautela, na medida em que as diferenças entre o Rio de Janeiro e os demais municípios do estado são muito grandes.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS (TCM-GO)

O "Manual de Orientações para Análise de Serviços de Limpeza Urbana" constitui a base da metodologia utilizada pelos auditores de controle externo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (GOIÁS, 2016a) na "análise do custo dos serviços de limpeza urbana contratados pelos municípios goianos, servindo também de orientação aos jurisdicionados na formação de preços referenciais para suas respectivas contratações", conforme aprovado pela Resolução Administrativa RA nº 00099/2016 (GOIÁS, 2016b).

O capítulo 1 do Manual é inteiramente dedicado à coleta e transporte de RSU. Nele, além de informações gerais sobre o tema, o texto também apresenta diversos parâmetros utilizados no dimensionamento dos serviços, muitos deles já citados ao longo deste trabalho e comuns às outras metodologias já descritas.

Para dimensionamento da frota, o TCM-GO adota a mesma equação proposta pela ABLP, fazendo as considerações pertinentes caso a caso.

EMPRESA DO SETOR DE LIMPEZA URBANA

Para contemplar as diversas partes que atuam na orçamentação, administração, execução e fiscalização dos serviços de coleta e transporte de RSU, em complementação às visões de Tribunais de Contas e da Administração Municipal, fez-se necessário o diálogo com empresa que atuasse no mercado de limpeza urbana. Para assegurar que a discussão ocorresse apenas no campo acadêmico proposto pelo estudo, e de modo a preservar o interlocutor e garantir a impessoalidade e o sigilo das informações, a empresa e o interlocutor não foram identificados no trabalho.

Foi realizada entrevista com engenheiro da empresa, que atua no Estado do Rio de Janeiro e presta serviços de limpeza urbana, incluindo coleta e transporte dos RSU, para municípios fluminenses, como contratada.

Foram abordados, de forma genérica, aspectos da formação de preços e execução dos serviços de limpeza urbana, principalmente quanto à coleta de RSU. Das informações obtidas destacam-se algumas como aquela que diz respeito à "lei da balança". Esta expressão é o termo extraoficial comumente usado para referir-se a um conjunto de artigos do Código de Trânsito Brasileiro – CTB (art. 99, 100, 117, 230 e 231 – BRASIL, 1997) e da Resolução do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN) nº 290, de 29 de agosto de 2008 (BRASIL, 2008), que dizem respeito aos limites de pesos e dimensões dos veículos nas vias terrestres brasileiras. Esse conjunto de leis visa garantir a durabilidade do pavimento e, principalmente, evitar acidentes, já que o excesso de carga aumenta os riscos de sinistros, com a diminuição da eficiência nos freios e da vida útil de componentes.

Neste sentido, o entrevistado sustenta que o dimensionamento da frota deveria passar, obrigatoriamente, pelo limite imposto pela legislação para a capacidade de carga máxima a que os caminhões compactadores estão sujeitos. Todavia, segundo ele, as metodologias utilizadas não levam em conta este fator, o que traz sérias distorções à orçamentação e à segurança da operação, uma vez que a sobrecarga é ilegal e compromete a vida útil dos veículos.

Ainda sobre o tema, o entrevistado questiona os parâmetros utilizados em editais municipais para contratação de serviços de coleta, pois, em sua opinião, na maioria das vezes, os projetos básicos e termos de referência são rasos de informações técnicas. Isso impede a execução de uma proposta orçamentária correta, que culmina com problemas na execução dos serviços e aumento dos custos após a contratação. Segundo ele, o problema é agravado pela falta de técnicos especializados nas administrações municipais, principalmente em cidades de pequeno porte, que sequer possuem engenheiros e orçamentistas para elaboração de projetos básicos e termos de referências.

Nesse viés, ele complementa que os Tribunais de Contas deveriam servir como indutores da implementação dos Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), o que, a seu juízo, compeliria os municípios a tratarem o tema de forma mais técnica.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA

A equipe de pesquisadores optou pela inclusão de um município da região Sudeste, com o intuito de ampliar o debate sobre os desafios e dificuldades na determinação dos custos dos serviços de limpeza urbana. A escolha foi orientada para um município fora do estado do Rio de Janeiro, para que não houvesse receio por parte da administração municipal escolhida no fornecimento de informações, em razão de a pesquisa ocorrer no âmbito do TCE-RJ. Em acréscimo ao fator geográfico de escolha, os pesquisadores optaram por uma



prefeitura que realizasse os serviços de coleta de RSU por administração direta, ou por meio de entidade da administração indireta (autarquia, companhia etc.). Assim, foi escolhida a cidade de Juiz de Fora/MG.

Criado em 1978, o Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DEMLURB) é o órgão responsável pela limpeza urbana da cidade de Juiz de Fora. Na visita à sede da DEMLURB, foram fornecidas diversas informações relevantes sobre a administração, planejamento e execução dos serviços de coleta e transporte de RSU naquela cidade.

Segundo os interlocutores da autarquia, a metodologia usada pelo DEMLURB na confecção dos Editais para contratação dos serviços de coleta e transporte de RSU baseia-se nas metodologias adotadas pela ABLP e TCE-MG (FONSECA; GONZAGA, 2006).

Questionados sobre a utilização de alguma metodologia de expectativa de preço por quantidade coletada (R$/t), os servidores informaram que este cálculo é feito anualmente, somente como estimativa para o custeio dos serviços do ano seguinte. Atualmente, o valor para coleta e transporte de RSU é de R$ 172,86/t e para disposição final em aterro sanitário é de R$ 48,39/t.

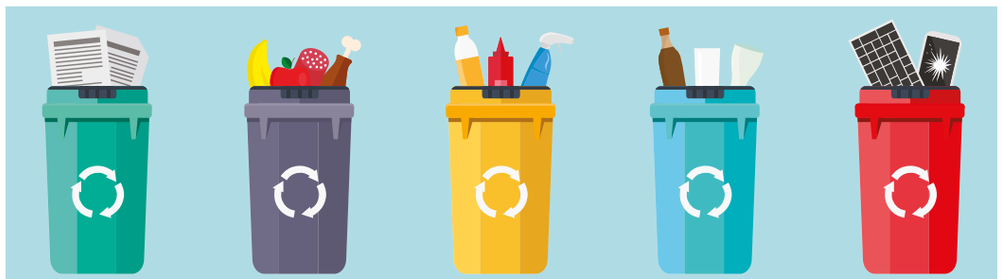
A guarnição prevista é de um motorista e quatro garis, por força de acordos sindicais. Essa mão de obra é formada por servidores municipais. A reserva técnica de operários é superior a 10%, por conta do elevado absenteísmo observado pela administração municipal.

Quantos aos veículos, esses são terceirizados, com contratação que prevê a locação do compactador por 24 horas. Assim, o gestor municipal deve ficar atento à otimização das rotas, turnos e horários, para um melhor custo x benefício na contratação. Nesse sentido, o lixo é coletado na frequência de três vezes na semana, em rotas alternadas, e com dois turnos de coleta. Mas já existem algumas rotas operando, experimentalmente, com a coleta em três turnos.

Atualmente a coleta de RSU é operada com uma frota composta por 22 compactadores de 15 m³, mais 6 compactadores de 19 m³. Quando da elaboração do termo de referência para os editais de contratação dos caminhões, a premissa é de que um compactador de 15 m³ opere com capacidade máxima de 8,8 t, enquanto um compactador de 19 m³ opere com capacidade máxima de 12 t.

O Departamento vem discutindo a inclusão de especificações mais restritivas, a fim de adequar os requisitos necessários aos limites legais impostos pela "lei da balança".





CONCLUSÕES

A bibliografia e demais fontes de consulta sobre os custos concernentes aos serviços de limpeza urbana, principalmente no tocante à coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, é escassa, repetitiva e desatualizada. Esse aspecto fica claro quando se observa as experiências trazidas nesta pesquisa, que apontam ABLP e Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (MONTEIRO, 2001) como fontes primárias da maioria das metodologias e indicadores utilizados.

Os dados disponíveis para coleta de RSU mostram grandes diferenças entre si. O Compromisso Empresarial para Reciclagem (CEMPRE, 2013) diz que 19,7% dos resíduos gerados no Brasil não são recolhidos. A ABRELPE (2016) afirma que o montante coletado em 2015, que foi de 72,5 milhões de toneladas, resultou em um índice de cobertura de coleta de 90,8% para o país. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (BRASIL, 2017) também mostra a variação da taxa de cobertura da coleta entre as regiões do país, cujos valores diferem dos da ABRELPE, atingindo um valor brasileiro médio de 98,60% em 2015.

Das fontes consultadas, as informações da ABLP trazem o que há de mais científico sobre dimensionamento de sistemas de coleta e transporte de RSU. Contudo, embora a metodologia descrita traga fórmulas e dados técnicos importantes, também remete a indicadores empíricos e datados, que talvez careçam de atualização. O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos (MONTEIRO, 2001), publicação citada por todas as fontes consultadas, mas que também traz indicadores nem sempre tão claros quanto à sua obtenção científica, carecendo, assim, de uma atualização.

É inegável que SNIS e ABRELPE representam as melhores iniciativas no sentido de se criar parâmetros e indicadores sobre a gestão de resíduos sólidos e o mercado que ela movimenta. Ambos possuem, todavia, pontos discutíveis.

Se por um lado o SNIS é a maior e mais ampla pesquisa sobre RSU no país, sua metodologia é baseada em informações autodeclaratórias, encaminhadas pelos gestores municipais. Entretanto, conforme citados por todos os participantes da pesquisa, o poder público municipal nem sempre possui estrutura gerencial, mão de obra especializada e instrumentos de controle necessários à gestão correta no manejo de resíduos sólidos nas suas cidades. Este viés se traduz em informações que podem trazer vícios e incorreções na origem dos dados encaminhados ao SNIS.

De outro lado, temos o Panorama publicado pela ABRELPE, que, embora não tenha cunho governamental, é uma pesquisa atualizada anualmente, com metodologia identificada, consolidada ao longo dos anos, formando uma série histórica. Seus dados, no entanto, são representados pelas empresas

ESTUDOS
5 | ECONOMICIDADE

associadas que formam o setor privado no país, sem cunho governamental, e não trazem informações sobre insumos e custos unitários (R$/t; R$/km etc.) dos serviços de limpeza urbana.

Assim, embora fundamental para os entes envolvidos nessas atividades, o tema é pouco explorado por pesquisadores, que veem a falta de informação disponível como um obstáculo inicial às pesquisas nesse campo. Faltam dados básicos nos municípios, como a quantidade real coletada, população urbana, população atendida pela coleta regular de resíduos sólidos etc.

Outro entrave é a ausência de sistemas de custos próprios para limpeza urbana, fazendo com que não haja preços unitários disponíveis para insumos básicos que compõem os orçamentos dos serviços de coleta e transporte de RSU. Como exemplo, podemos citar o caso dos caminhões compactadores, cujos preços unitários não constam dos sistemas de custos disponíveis no TCE-RJ.

Outra questão primordial no entendimento do problema é a heterogeneidade intrínseca aos serviços de limpeza urbana. O planejamento, o dimensionamento e a execução da coleta de RSU são funções de diversos aspectos geográficos e socioeconômicos da cidade, como: população; área do município; topografia; taxa de urbanização; malha viária; condições de pavimentação etc. Isso faz com que não haja dois municípios idênticos. Essa característica dificulta sobremaneira a produção e aplicação de índices e indicadores, fazendo com que seu uso tenha de ser avaliado corretamente, conforme o caso.

Quanto às experiências do TCE-MG e do TCM-GO, ambos aplicam, basicamente, a metodologia da ABLP, com acréscimos pontuais de indicadores e informações de cunho dos próprios Tribunais. Contudo, impende destacar que o TCM-GO apresenta a peculiaridade de já ter normatizado a aplicação do método de análise, procedimento que ainda não foi adotado pelos demais Tribunais pesquisados.

O TCE-ES não aplica metodologia específica e faz uma análise comparativa somente em sede de inspeção ou quando demandado por denúncia e/ou representação. Entretanto, possui uma portaria com recomendações básicas sobre o assunto para os gestores municipais, que inclui a promoção da transparência. Ademais, está elaborando propostas de normativos com modelo de edital e requisitos de projeto básico relacionados aos serviços de limpeza urbana.

Quanto ao TCM-RJ, seu trabalho de auditoria (conforme citado no presente estudo) virou referência de indicadores em outras publicações. Todavia, acredita-se que, devido às características geográficas de metrópole conferidas à cidade do Rio de Janeiro, e à natureza do jurisdicionado (Companhia Municipal de Limpeza Urbana - COMLURB) que executa a tarefa de limpeza urbana no município, há que se ter cautela na aplicação irrestrita de indicadores em outros municípios de menor porte. E, assim como nos demais Tribunais de Contas pesquisados, tal metodologia não foi traduzida em publicação de natureza normativa.

O colóquio desenvolvido com a empresa privada mostra uma visão diferenciada sobre a necessidade de aproximar as metodologias de dimensionamento da frota à legislação brasileira de trânsito, questão também citada pelos técnicos do DEMLURB.

Já a visita ao DEMLURB proporcionou a apreciação dos aspectos da execução dos serviços em si, mostrando a dificuldade de aplicação dos aspectos teóricos à prática cotidiana da coleta de resíduos. Além disso, demonstrou que o uso de tecnologia e sistemas informatizados de controle e gestão da frota são primordiais para o aprimoramento dos custos e fiscalização dos serviços contratados.

Diante de todas as informações trazidas pela pesquisa, fica claro que a metodologia utilizada pela CAT/TCE-RJ é diferente daquelas utilizadas em outros Tribunais, nos quais predomina o uso da metodologia descrita pela ABLP, com as devidas adaptações.

A prática da CAT, que consiste na averiguação das quantidades e do preço final dos serviços orçados e/ou contratados, comparando-os com valores praticados em outros municípios brasileiros, de forma global, pelo valor da quantidade coletada (R$/t), na visão da pesquisa, constitui uma boa ferramenta primária para análise da economicidade de atos e contratos que envolvam coleta e transporte de RSU. Necessita, entretanto, de atualização, já que a versão em uso remete a dados de 2007. Igualmente, sua aplicação não atende completamente às diferentes necessidades do TCE-RJ, principalmente quanto à análise preliminar de Editais de envio obrigatório e em auditorias e inspeções in loco. Nesses casos, na visão dos pesquisadores, faz-se necessária a adoção de uma metodologia que permita determinar os quantitativos e custos unitários de máquinas e equipamentos, mão de obra e demais insumos. Um caminho seria utilizar a metodologia prescrita pela ABLP, adaptando-a às características e especificidades próprias do TCE-RJ e seus jurisdicionados. Tal decisão, porém, demanda um amplo debate entre as diferentes Coordenadorias envolvidas, abordando os prós e os contras das alternativas existentes apresentadas nesta pesquisa e, talvez, a utilização de mais de uma metodologia no âmbito desta Corte de Contas. E, após a consolidação dos termos, faz-se importante a transformação desse produto em um instrumento a ser normatizado.

Há que se considerar certo preciosismo e cautela no fornecimento de informações por parte das fontes consultadas. Este temor deveu-se, em parte, ao fato de a pesquisa ser realizada no âmbito de uma entidade ligada, em última análise, a um Tribunal de Contas, o que fomentou o receio na disponibilização, por parte de empresas e jurisdicionados, de informações sensíveis.

Por fim, verifica-se que a ausência de um entendimento consolidado academicamente sobre indicadores de custos da coleta de RSU e a ausência de normatização por parte dos Tribunais de Contas pesquisados tornam a exposição de metodologias não regulamentadas sujeitas a críticas e censuras.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS - ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**, **2010**. São Paulo: ABRELPE, 2011. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/>. Acesso em: 01 de nov. de 2016.

_____ **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2011**. São Paulo: ABRELPE, 2012. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____ **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil**, **2012**. São Paulo: ABRELPE, 2013. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____ **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2013**. São Paulo: ABRELPE, 2014. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____ **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2014**. São Paulo: ABRELPE, 2015. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____ **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil, 2015**. São Paulo: ABRELPE, 2016. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/>. Acesso em: 01 nov. 2016.

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

BRASIL. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997**. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 24 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 de abr. 2016.

_____. **Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos - 2007. Brasília, DF: Ministério das Cidades. SNSA, 2009. 262 p. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2007>. Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS**: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos - 2015. Brasília, DF: Ministério das Cidades. SNSA, 2009. 154 p. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2015>. Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. **Resolução do CONTRAN nº 290, de 29 de agosto de 2008**. Disponível em: <http://www.denatran.gov.br/resolucoes.htm>. Acesso em: 11 mai. 2016.

COMPROMISSO EMPRESARIAL PARA RECICLAGEM - CEMPRE. **CEMPRE Review 2013**: um panorama da reciclagem do Brasil. Disponível em: <http://cempre.org.br/artigo-publicacao/artigos>. Acesso em: 12 ago. 2015.

D'ALMEIDA, Maria Luiza O.; VILHENA, André. (Coord.). **Lixo Municipal**: manual de gerenciamento integrado. 2. ed. São Paulo: IPT; CEMPRE, 2000.

FONSECA, Alberto M.; GONZAGA, V. C. **Metodologia para auditoria de serviços de limpeza urbana, com enfoque nos custos de coleta de resíduos sólidos urbanos**. 2006. Trabalho apresentado ao 11º Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (SINAOP), Foz do Iguaçu, 2006. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/media/sinaop/11_sinaop/metodologia.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2018.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM-GO. **Manual de orientações para análise de serviços de limpeza urbana - versão maio/2016**. Coordenação de Érika da S. Cândido; Mariana D. Cabral, Vera S. Borma. Goiânia, GO: TCMGO, 2016a.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM-GO. **Resolução Administrativa RA nº 00099/2016**. Aprova Manual de Orientações para Análise de Serviços de Limpeza Urbana. Goiânia, GO: TCMGO, 2016b.

HOORNWEG, Daniel; BHADA-TATA, Perinaz. What a Waste. a global review of solid waste management. World Bank, **Urban Development Knowledge Papers**, n. 15, mar. 2012.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv49230.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.

LOPES, Luiz Henrique S.; FERRO, Valéria C. C. Limpeza Urbana. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, v. 34, n. 1, p. 133-144, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://libano.tce.mg.gov.br/seer/index.php/TCEMG>. Acesso em: 27 ago. 2018.

MONTEIRO, José H. P.; ZVEIBIL, V. Z. (Coord.). **Manual de gerenciamento integrado de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. 193 p. Patrocínio da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – TCM-RJ. **Relatório de Auditoria Operacional realizada no Programa Coleta Domiciliar de Lixo**. Rio de Janeiro: TCM-RJ, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – TCE-ES. **Portaria-Conjunta nº 02, de 11 de setembro de 2012**. Dispõe sobre recomendações para implementação da lei da política nacional de resíduos sólidos e a contratação e gestão de serviços de limpeza urbana. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, 13 set. 2012. Disponível em: <https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/2012-Port-002-Conjunta-TCEEs-e-MPES-Política-Resíduos-1.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2018.

DESENVOLVIMENTO DE UM SISTEMA DE CONTROLE TECNOLÓGICO DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO



Francisco Lopes de Magalhães Junior
Mestre em Engenharia de Transportes pelo IME
Analista de Controle Externo – Engenheiro da CAT/SSO no TCE-RJ

Sandra Oda
Doutora em Engenharia Civil pela EESC/USP
Professora do Departamento de Engenharia de Transportes da UFRJ

RESUMO: No Brasil, a maior parte dos transportes de carga e de passageiros é feita por meio rodoviário. Infelizmente, a baixa qualidade da execução de obras de infraestrutura de transportes decorrente da falta e/ou deficiência no controle tecnológico, particularmente dos pavimentos, resulta na redução da vida útil do pavimento. Consequentemente, muitas rodovias apresentam desempenho ruim, acarretando demora e custos elevados, uma vez que o estado insatisfatório dos pavimentos ocasiona aumento em custos operacionais, repassados aos custos dos produtos. Uma melhoria na qualidade de uma estrada pode ser obtida durante o processo de construção, seja de um pavimento novo, seja de uma restauração. Este artigo foi elaborado com base nos resultados da pesquisa desenvolvida no Programa de Pesquisa 2016 da ECG/TCE-RJ. A pesquisa teve como objetivos elaborar um sistema de acompanhamento do controle tecnológico e um manual de boas práticas na execução dos serviços em obras de pavimentação, a partir da identificação dos problemas mais comuns em contratos de infraestrutura de transportes, no que se refere à qualidade dos serviços executados, particularmente dos pavimentos asfálticos, verificando suas possíveis causas.

PALAVRAS-CHAVE: planejamento urbano; política habitacional; empresas mistas; São Carlos/SP.

ABSTRACT: In Brazil, most of the freight and passenger transport is made through roads. Unfortunately, the low quality of the execution of transport infrastructure works due to the lack and to the deficiency in the laboratory testing control, particularly of the pavements, results in a reduction of the pavement's service life. Hence, many highways present poor performance, entailing delays and high costs, given that poor condition of the pavements generates increase in the operational costs, which are passed on to the products. An improvement on the quality of a highway can be obtained since the beginning of the construction of the pavement, either for a new one or for a rehabilitation. This article was prepared based on the results of the research developed along the 2016's ECG/TCE-RJ Research Program. The aims of that research were to develop a system for monitoring laboratory testing control and a manual for good practices on the execution of pavement services. That information was obtained from the most common problems identified on infrastructure contracts considering quality issues, especially the asphalt pavements ones, and verifying the possible causes of those problems.

KEYWORDS: urban planning; housing policy; São Carlos/SP.

INTRODUÇÃO

A engenharia rodoviária é uma das mais antigas artes conhecidas pela humanidade. As técnicas de construção de estradas melhoraram gradualmente com o passar dos anos, através do estudo do tráfego rodoviário, do alinhamento das estradas e dos materiais empregados nas camadas. Além disso, os materiais e métodos de construção de estradas se tornaram mais modernos e eficazes. No entanto, muitos pavimentos apresentam condições inaceitáveis logo após a sua construção. Por que isso acontece? Como evitar que isso aconteça?

Um pavimento deve ser construído para resistir aos esforços solicitados pelo tráfego e às ações das intempéries, proporcionando uma superfície de rolamento com conforto e segurança para os usuários durante toda a sua vida útil. De forma geral, o desempenho do pavimento está relacionado com as características dos materiais empregados na composição das camadas e com o processo de construção e, em alguns casos, a vida útil do pavimento é reduzida em função de erros ou problemas durante o processo de execução. Vale ressaltar que, muitas vezes, estruturas de pavimento com características similares têm comportamentos bastante distintos. Isso acontece porque sofrem a influência de diversos fatores como a localização, a geometria, o sistema de drenagem, as variações climáticas e, principalmente, as cargas de tráfego.

No Brasil, a maior parte dos transportes de carga (61,1%) e de passageiros (95%) é feita por meio rodoviário (CNT, 2016), o que acaba agravando o estado dos pavimentos. Os custos dos produtos e serviços estão diretamente ligados com a qualidade dos meios de transportes. Apesar da extensa malha rodoviária no país, apenas 12,3% da rede de 1.720.756 quilômetros de estradas e rodovias nacionais são pavimentadas (CNT, 2016). Infelizmente, muitas rodovias pavimentadas estão velhas e desgastadas e apresentam desempenho ruim, proporcionando demora e custos elevados por seu uso, uma vez que o estado insatisfatório dos pavimentos ocasiona aumento em custos operacionais, repassados aos custos dos produtos.

No entanto, a baixa qualidade pode ser verificada também em pavimentos novos, logo após a sua construção. Isso acontece, principalmente, em virtude de se ignorar as propriedades fundamentais dos materiais e da falta de controle tecnológico durante as etapas de execução das camadas, gerando gastos incalculáveis com manutenção e reconstrução precoce dos pavimentos. Estes gastos são inaceitáveis na medida em que se pode dispor de técnicas e métodos que permitam uma melhor avaliação da qualidade dos materiais antes e durante a construção dos pavimentos.

Para utilizar de forma adequada os recursos e proporcionar conforto, segurança e economia ao usuário, o pavimento rodoviário deve ser construído respeitando as exigências das especificações e normas técnicas, sendo mais eficiente se for auxiliado por um sistema de gerência.

A execução deve seguir o projeto, que deve contemplar todas as análises de materiais e produtos que serão utilizados na composição do pavimento. Para isso, devem ser feitas coleta e avaliação de amostras de materiais antes da aplicação na pista (etapa de pré-execução). A quantidade mínima de ensaios varia com o tipo e a camada do pavimento e geralmente devem ser rigorosamente obedecidas as exigências constantes nas seções de controle tecnológico das especificações de cada material e camada do pavimento.

Vale lembrar que na etapa de execução deve ser realizada a análise de alguns resultados obtidos na etapa de pré-execução para verificar se correspondem realmente aos materiais selecionados para a obra e empregados no projeto de dimensionamento do pavimento. O controle de execução deve ser feito durante a aplicação dos materiais na pista, bem como na usina (quando houver). As amostras coletadas devem ser identificadas e acompanhadas de informações sobre os materiais, estacas e camadas, que serão utilizadas em avaliações posteriores.

O controle tecnológico da execução pode ser realizado utilizando um sistema de acompanhamento que facilite a visualização das atividades, assim como a identificação de problemas e erros e a forma de solucioná-los.

Este artigo apresenta de forma resumida o que foi desenvolvido no trabalho de pesquisa "Desenvolvimento de um Sistema de Qualidade das Obras de Infraestrutura de Transportes", pelos autores do artigo (MAGALHÃES JÚNIOR; ODA, 2017). Como resultados da pesquisa foram elaborados dois produtos: um '"Manual de Boas Práticas de Obras de Pavimentação" e um programa denominado "Aplicativo de Controle Tecnológico de Pavimentos – ConTecPav". Para desenvolver a pesquisa, inicialmente foram analisadas diversas obras já concluídas, nas quais foram identificados os principais erros, problemas e defeitos que surgem nos pavimentos logo após a sua execução, verificando suas possíveis causas. Em função dos defeitos identificados, foram listados de forma resumida os controles mínimos necessários para que as obras atendam às especificações e os pavimentos apresentem melhor desempenho.

Neste artigo serão apresentadas de forma resumida as etapas realizadas no desenvolvimento da pesquisa citada: apresentação dos diferentes tipos de problemas identificados, alguns conceitos básicos sobre pavimentos (tipos e estrutura das camadas), métodos de construção e controle tecnológico. Para complementar, são apresentados um exemplo de um material do manual e o aplicativo de controle tecnológico.



ESTUDOS
6 | CONTROLE DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO

PROBLEMAS E DEFEITOS NOS PAVIMENTOS

Os problemas e defeitos nos pavimentos asfálticos podem ocorrer devido a erros cometidos durante a elaboração do projeto, na definição dos materiais empregados nas camadas do pavimento (seleção ou dosagem inadequada dos materiais), nas etapas de construção e, em casos de pavimentos já existentes, na seleção inadequada de alternativas de manutenção e reabilitação. São listados a seguir os principais tipos de erros identificados nas obras analisadas.

ERROS DE PROJETO

Um dos erros mais comuns é o projeto errado ou inadequado e, geralmente, está relacionado com o volume de tráfego utilizado no dimensionamento da estrutura do pavimento. Isso pode acontecer em função da dificuldade de se prever o tráfego real que atuará no período de projeto e, por falta de contagens e dados do tráfego local, da utilização de dados de vias da região (que apresentam características similares, mas não idênticas), proporcionando uma previsão inadequada de tráfego ou de volume de veículos, por falta de conhecimento das perspectivas de crescimento real do tráfego, acarretando um tráfego maior do que o previsto.

Outro erro comum é o dimensionamento errado da estrutura do pavimento, podendo gerar uma estrutura subdimensionada, que irá apresentar problemas, como a incompatibilidade estrutural entre as camadas, gerando fadiga precoce dos revestimentos. Esse erro pode ter diversas causas:

- material selecionado inexistente ou de difícil disponibilidade local, obrigando a substituições incorretas durante a obra:
- alteração de jazida determinada em projeto por outras mais distantes, causando aumento na distância e no custo de transporte dos materiais;
- falta de investigação do solo, para identificação de camadas de solo mole em áreas de ocorrência e verificação do nível de água, além da falta dos ensaios básicos para obtenção dos parâmetros úteis ao dimensionamento da estrutura: CBR, granulometria, LL, IP, classificação dos solos etc.
- necessidade de substituição de solos moles devido à falta de inspeção visual do solo, deixando de alertar para o problema na fase de planejamento.

O dimensionamento inadequado das camadas do pavimento que não atende à carga submetida e ao aumento de tráfego previsto pode provocar o surgimento de trilhas de roda e trincas generalizadas no revestimento.



Outro erro de dimensionamento está na drenagem insuficiente do pavimento. Muitas vezes, a localização inadequada das sarjetas, assim como do posicionamento dos drenos e da inclinação transversal da pista podem acarretar o acúmulo de água no pavimento.

SELEÇÃO DE MATERIAIS INCORRETA OU DOSAGEM DE MATERIAIS ERRADA

Os erros mais comuns na seleção de materiais são:

- seleção incorreta de materiais para as camadas de reforço do subleito, sub-base e base do pavimento: solo para reforço de subleito mais fraco que o material do subleito; agregados para compor as camadas de base e sub-base com qualidade inadequada;
- uso de ligante asfáltico inadequado na composição da mistura asfáltica para as condições ambientais ou de tráfego: o tipo de ligante asfáltico utilizado e o seu teor na composição da mistura podem trazer alterações na resistência e na textura do concreto asfáltico;
- uso de faixa granulométrica inadequada.

No caso da dosagem, os erros mais comuns são:

- dosagem errada de materiais da mistura de solo-brita e materiais estabilizados com cimento ou cal;
- dosagem errada do teor de ligante asfáltico de misturas asfálticas: excesso de ligante, causando fluência excessiva, escorregamento de massa, exsudação ou deformação permanente; falta de ligante, causando excesso de vazios com ar e desagregação ou trincamento precoces;
- variações de materiais, teores (quantidades) e temperaturas durante usinagem da mistura asfáltica.

ERROS CONSTRUTIVOS

Os erros construtivos geralmente ocorrem por falta de controle tecnológico e os mais comuns são:

- execução de revestimento asfáltico a quente em dias chuvosos ou em temperaturas baixas, de modo a gerar esfriamento excessivo da massa e, consequentemente, comprometimento da sua compactação;
- aplicação da massa asfáltica sobre imprimação ou pintura de ligação não rompida;
- aplicação da imprimação ou da pintura de ligação de forma inadequada ou insuficiente;
- serviços de pintura de ligação com excesso de ligante, levando à perda do revestimento já executado;
- compactação com uso de equipamento de baixa eficiência: falta de compactação apropriada das camadas, causando deformações e afundamentos excessivos ou rupturas localizadas;
- taxa de ligante asfáltico inadequada;
- espessuras das camadas de sub-base, base e revestimento diferentes (menores) do que as definidas em projeto;
- serviço de terraplenagem executado com altura menor que a determinada em projeto, trazendo, além dos prejuízos financeiros, instabilidade no leito estradal;
- realização de drenagem em área alagada (solo mole) utilizando bueiros, quando seria necessária a substituição do solo por outro de maior resistência, provocando infiltração de água no subleito e na sub-base e o surgimento de borrachudos e trincas generalizadas no pavimento.

É importante comentar que, infelizmente, os erros cometidos na etapa de construção são os mais frequentes.

ESTUDOS
6 | CONTROLE DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO

PAVIMENTOS

Segundo Yoder e Witczak (1975), o pavimento é uma estrutura composta por camadas construída sobre uma fundação (terreno natural) denominada de subleito, que recebe em sua superfície solicitações do tráfego de veículos com rodas flexíveis (pneus) e, historicamente, pode ser dividido em duas categorias: flexível ou rígido.

O pavimento flexível pode ser constituído de uma camada de rolamento de pequena espessura, aplicada sobre camadas de base e de sub-base construídas sobre o subleito compactado. O pavimento rígido é constituído por placa de concreto de cimento Portland e pode ou não ter uma camada de sub-base entre a placa e o subleito. A quantidade de camadas e suas espessuras variam com a qualidade do material do subleito, com o tráfego que irá solicitar o pavimento e as características dos materiais que irão compor a estrutura do pavimento, sendo que as camadas mais próximas da superfície devem ter melhores características (maior resistência) e, consequentemente, poderão apresentar custos mais elevados.

O pavimento rígido pode ser constituído de (Figura 1):

- PLACA DE CONCRETO DE CIMENTO: camada que desempenha ao mesmo tempo o papel de revestimento e de base;
- SUB-BASE: camada construída, algumas vezes, com o objetivo de evitar o bombeamento do solo do subleito;
- REFORÇO DO SUBLEITO: nem sempre é necessário.

Dependendo das características de suporte do subleito e do tráfego, um pavimento flexível pode ser constituído por uma das seguintes formas:

- REVESTIMENTO, BASE, SUB-BASE e REFORÇO DO SUBLEITO (Figura 2);
- REVESTIMENTO, BASE e SUB-BASE;
- REVESTIMENTO e BASE.

A principal diferença entre os dois tipos de pavimentos está na forma como ocorre a distribuição das cargas para o subleito (Figura 3).





Figura 1: Pavimento rígido constituído por placa de concreto, sub-base e reforço do subleito



Figura 2: Pavimento flexível com revestimento, base, sub-base e reforço do subleito

Fonte: adaptado de TRANSPORTATION ENGINEERING (2016)

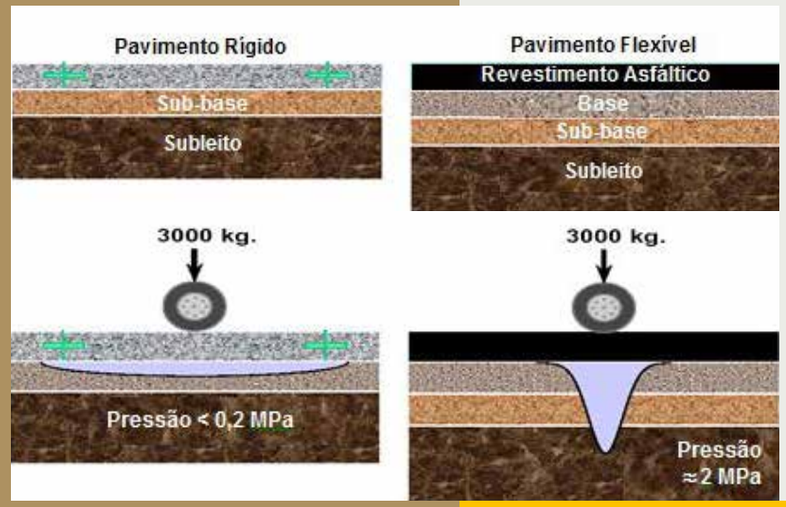


Figura 3: Distribuição de cargas nos pavimentos rígido e flexível

Fonte: adaptado de TRANSPORTATION ENGINEERING (2016)

CONSTRUÇÃO DO PAVIMENTO

A execução das camadas do pavimento (Figura 4) deve sempre atender às recomendações técnicas do órgão responsável pela obra. Para isso, após a definição da estrutura do pavimento que será executado, é necessário fazer análise de todas as normas e especificações de serviço correspondentes aos diferentes tipos de materiais que serão aplicados na construção do pavimento.

A Figura 5 mostra todas as informações necessárias que devem ser obtidas antes e durante a execução das camadas do pavimento.





Regularização e reforço do subleito

Fonte: TORC (2016)

Figura 4: Execução das camadas do pavimento





Camadas de sub-base e base

Fonte: FERNANDES (2016) e TECHNE (2009)





Revestimento asfáltico

Fonte: GEWEHR (2013) e PESCARINI (2011)

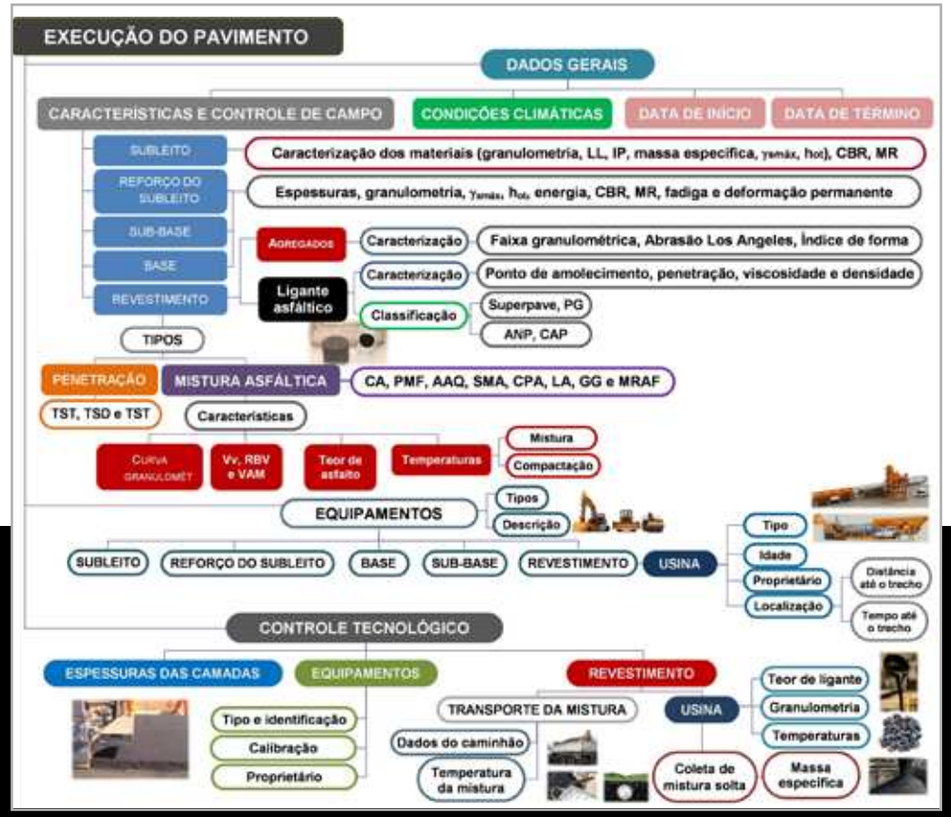


Figura 5: Atividades que devem ser realizadas durante a etapa de execução do pavimento

Fonte: MAGALHÃES JUNIOR e ODA (2017)

É importante que, junto com o projeto, sejam fornecidas as informações de todos os materiais que serão utilizados na construção das camadas do pavimento, assim como do material do subleito. Além disso, antes de iniciar a construção também é muito importante verificar a disponibilidade e as condições dos equipamentos necessários para produção, transporte, espalhamento e compactação dos materiais.

CONTROLE TECNOLÓGICO DA EXECUÇÃO DO PAVIMENTO

Uma obra rodoviária, para ser implantada, passa por diversas etapas, começando com o planejamento global, projeto detalhado de cada componente até finalizar com a construção. Em todas as etapas é fundamental que a qualidade seja sempre colocada como o fator mais relevante. Assim como em qualquer tipo obra, a construção do pavimento deve ser executada respeitando as normas, procedimentos e especificações do respectivo órgão fiscalizador, seja municipal, estadual ou federal, de forma que as características técnicas essenciais sejam atendidas.

As exigências de controle de qualidade e os métodos de ensaio são especificados para se assegurar que a obra responda às normas de qualidade mínima apropriadas ao desempenho esperado. No entanto, é importante salientar que existem parâmetros de aceitação e rejeição dos serviços, que devem ser atendidos e verificados através do controle tecnológico. As atividades de controle da qualidade também poderão descobrir falhas no projeto e, assim, indicar mudanças que podem melhorar a qualidade dos serviços executados.

As empresas contratante e executante devem sempre utilizar procedimentos documentados para especificar os métodos de medição, inspeção e ensaios, além dos critérios de aceitação aplicados na avaliação da obra e dos processos, durante todas as etapas. Junto com os procedimentos devem ser especificadas as tolerâncias e os valores esperados de desempenho com indicação quanto à sua aprovação ou não.

A má qualidade dos serviços, muitas vezes, está relacionada com a atuação precária da fiscalização ou com a falta de recursos materiais e humanos para um acompanhamento eficaz. Outro fato que pode contribuir com a baixa qualidade dos serviços é que ocorrem casos em que as licitações são feitas apenas com o projeto básico. Embora legalmente permitidas, acarretam a necessidade de revisão da planilha orçamentária quando concluído o projeto executivo. No caso de obras rodoviárias, um problema que acontece muitas vezes é que, como não são realizadas inspeções em quantidade suficiente para se conhecer as condições do local da obra, o pavimento é subdimensionado, não atendendo ao tráfego da via.

A utilização de projeto inadequado, sem atender às normas técnicas adequadas, pode ocasionar diversos problemas. Para evitar que isso aconteça, o projeto deve ser analisado antes do início das obras e a equipe técnica deve verificar quais as recomendações e procedimentos que atendam às especificações técnicas referentes à construção de cada camada do pavimento, assim como a disponibilidade de todos os materiais e equipamentos necessários para a construção de um pavimento que proporcione excelente desempenho ao longo da sua vida útil.

Um dos principais problemas e causas de defeitos é a utilização de materiais de baixa qualidade, tanto no revestimento, seja asfáltico, seja em concreto, quanto nas camadas inferiores, que compõem a infraestrutura dos pavimentos rodoviários. Considera-se que essa prática seja responsável pela deterioração prematura de pavimentos, gerando prejuízos para o Poder Público e para a sociedade. Isso pode ser evitado se for realizado o controle tecnológico, que tem como objetivo garantir a conformidade às especificações, verificando, por meio de ensaios e medições, a qualidade dos serviços, dos materiais e suas respectivas aplicações.

É importante observar que, para o controle tecnológico adequado, uma equipe deverá acompanhar as operações de usinagem, outra equipe executará as operações de preparo do subleito, outra equipe os serviços de execução de base e sub-base e ainda outra equipe os serviços de execução da camada de rolamento. Além disso, é essencial que o laboratório especializado esteja localizado o mais próximo possível da obra, para garantir a qualidade da camada executada, em espaçamentos adequados que representem uma boa amostragem do serviço, com controle de deformabilidade, acabamento, geometria, espessuras etc.

RESULTADOS DA PESQUISA

O principal resultado da pesquisa são os produtos que poderão ser utilizados pelas empresas para execução das obras de pavimentação: Manual de Boas Práticas de Obras de Pavimentação e o Aplicativo de Controle Tecnológico de Pavimento – ConTecPav.

Como exemplos dos resultados são apresentados, a seguir, de forma resumida, parâmetros que devem ser avaliados no controle tecnológico de execução e que foram utilizados para desenvolver o sistema de controle tecnológico de dois tipos de materiais empregados nas camadas do pavimento e suas respectivas normas: base de BGS e revestimento de concreto asfáltico.

Além disso, será apresentado um exemplo de execução de um material que foi detalhado no Manual de Boas Práticas de Obras de Pavimentação e também uma amostra de como pode ser utilizado no Aplicativo de Controle Tecnológico.

Outro fato que pode contribuir com a baixa qualidade dos serviços é que ocorrem casos em que as licitações são feitas apenas com o projeto básico. Embora legalmente permitidas, acarretam a necessidade de revisão da planilha orçamentária quando concluído o projeto executivo



CONTROLE TECNOLÓGICO

Base de Brita Graduada Simples – BGS

A brita graduada é produto de uma "estabilização granulométrica", em que são determinadas as proporções de materiais de granulometrias diferentes, produzindo uma mistura que atenda a uma especificação (faixa granulométrica) e que, corretamente compactada, resulta em um produto final com propriedades adequadas de estabilidade e durabilidade.

A BGS pode ser empregada nas camadas de base (Figura 6) ou de sub-base e deve ser produzida em usina apropriada (DNIT, 2006).

A Tabela 1 apresenta a relação de ensaios que devem ser realizados no controle tecnológico de materiais e de execução da camada de base e sub-base de brita graduada simples, BGS, considerando um quilômetro de extensão.



Figura 6: Execução de camada de base de BGS
Fonte: MARQUES (2015)

Tabela 1: Ensaios para o controle tecnológico de base e sub-base de BGS

Ensaios	Normas	Quantidade	Descrição
A - Índice de forma, IF >0,5 e % de partículas lamelares ≤ 10%	DNER-ME 086/94	3 ensaios	1 amostra representativa de acordo com a norma
A - Perda com Na_2SO_4 <20%, e com $MgSO_4$<30%	DNER-ME 089/94	3 ensaios	
A - Desgaste por abrasão Los Angeles, LA≤50%	DNER-ME 035/98	3 ensaios	
A - Equivalente de areia ≥ 55%	DNER-ME 054/98	3 ensaios	
M - Análise granulométrica	DNER-ME 080/94	4 ensaios	1 ensaio a cada 300 m
M - Equivalente de areia	DNER-ME 054/98	4 ensaios	1 ensaio a cada 300 m
M - Compactação*	DNER-ME 129/94	4 ensaios	1 ensaio a cada 300 m
M - Índice de suporte Califórnia, ISC, e expansão	DNER-ME 049/94	4 ensaios	1 ensaio a cada 300 m
E - Umidade higroscópica	DNER-ME 052/94 DNER-ME 088/94	10 ensaios	1 ensaio a cada 100m
E - Massa específica aparente seca "in situ"	DNER-ME 092/94 DNER-ME 036/94	10 ensaios	1 ensaio a cada 100m
E - Grau de compactação	DNIT 137/2010–ES	10 ensaios	1 ensaio a cada 100m

Nota: A - Aceitação do material antes da execução; M - Controle tecnológico de materiais; E - Controle tecnológico de execução.
*Energia de compactação indicada no projeto, adotando-se no mínimo a do Proctor Modificado. Na usina de solos, deve ser coletado o mesmo número de amostras, na saída do misturador.
A tolerância admitida umidade higroscópica é de ±1,0% em relação à umidade ótima.

Concreto Asfáltico

O revestimento asfáltico mais empregado nos pavimentos no Brasil é o concreto asfáltico (CA) (Figuras 7 e 8). Concreto asfáltico é o produto resultante da mistura a quente, em usina apropriada, de agregado mineral graduado, material de enchimento (fíler) e cimento asfáltico, espalhado e comprimido a quente e satisfazendo determinadas exigências constantes da especificação. A mistura é feita em usina fixa, onde são aquecidos os agregados e o material asfáltico. Deve atender à especificação da Norma DNIT 031/2004-ES.



Figura 7: Revestimento de concreto asfáltico
Fonte: GEWEHR (2013)



Figura 8: Execução de concreto asfáltico

Recomenda-se que todo o carregamento de material asfáltico que não atender às especificações técnicas deverá ser devolvido e que a umidade dos agregados nos silos frios seja <2,0%, devendo-se proteger os depósitos de agregados das intempéries, sendo obrigatório este procedimento no caso do emprego de usina de fluxo contínuo.

A Tabela 2 apresenta a relação de ensaios que devem ser realizados no controle tecnológico de materiais e de execução da camada de revestimento com concreto asfáltico, considerando um quilômetro de extensão.

Tabela 2: Ensaios para o controle tecnológico de revestimento com concreto asfáltico

Ensaios	Norma	Quantidade	Descrição
M - Granulometria do agregado, de cada silo quente	DNER-ME 083/98	3 ensaios	1 ensaio a cada jornada de 8 horas de trabalho
M - Granulometria do material de enchimento (filer)	DNER-ME 080/94	1 ensaio	
M - Equivalente de areia do agregado miúdo	DNER-ME 054/98	1 ensaio	
M - Cimento asfáltico: ensaio de penetração a 25ºC	ABNT NBR 6576	3 ensaios	para todo carregamento que chegar à obra
M - Cimento asfáltico: ensaio do ponto de fulgor	ABNT NBR 11341	3 ensaios	
M - Cimento asfáltico: índice de susceptibilidade térmica	ABNT NBR 6560	3 ensaios	a cada 100 t
M - Cimento asfáltico: ensaio de espuma		3 ensaios	para todo carregamento que chegar à obra
M - Cimento asfáltico: viscosidade Saybolt-Furol	ABNT NBR 14950	3 ensaios	
M - Cimento asfáltico: viscosidade Saybolt-Furol a diferentes temperaturas, para curva viscosidade x temperatura	ABNT NBR 14950	3 ensaios	a cada 100 t
U - Teor de ligante asfáltico	DNER-ME 053/94	10 ensaios	1 ensaio a cada 700 m²
U - Granulometria da mistura de agregados	DNER-ME 080/94	10 ensaios	
U - Temperatura do agregado, no silo quente da usina		10 ensaios	
U - Temperatura do ligante asfáltico na usina		10 ensaios	
U - Temperatura da mistura na saída do misturador		10 ensaios	
U - Mistura asfáltica: dano por umidade induzida	AASHTO T 283	3 ensaios	30 kg de massa asfáltica de cada caminhão
U - Características da mistura: adesividade	AASHTO T 209	3 ensaios	
U - Características da mistura: densidade máxima Rice	ASTM D2042	3 ensaios	
E - Temperatura da massa asfáltica na pista antes de iniciar a compactação		10 ensaios	1 ensaio a cada 100 m
E - Grau de compactação da mistura asfáltica	DNIT ES 031/2004	10 ensaios	
G - Controle de Espessura e Cotas		50 ensaios	1 ensaio a cada 20 m
G - Controle da Largura e Alinhamento		50 ensaios	
G - Controle do Acabamento da Superfície com medidores tipo resposta - QI ≤ 35 cont/km (IRI ≤2,7)	DNER PRO 164/94 DNER PRO 182/94	50 ensaios	
G - Deflexões: com viga Benkelman ou FWD - Falling Weight Deflectometer, após 28 dias de cura	DNER ME 024/98 DNER PRO 273	50 ensaios	1 ensaio a cada 20 m por faixa alternada e 40 m na mesma faixa
G - Segurança: valores de resistência à derrapagem, medido com o pêndulo Britânico, VDR ≥ 45	ASTM E 303	10 ensaios	1 ensaio a cada 100 m
G - Segurança: altura de areia: 1,20mm ≥ HS ≥ 0,60mm	ASTM E 965-06	10 ensaios	

Nota: A - Aceitação do material antes da execução; M - Controle tecnológico de materiais; E - Controle tecnológico de execução



Figura 9: Exemplo do manual – Execução de reforço do subleito

Fonte: MAGALHÃES JUNIOR e ODA (2017)

MANUAL DE BOAS PRÁTICAS DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO

Este manual apresenta todas as atividades que devem ser realizadas para a execução de obras de pavimentação asfáltica. Inicialmente são apresentados os tipos de pavimentos, as camadas que podem constituir a estrutura do pavimento, assim como os materiais que podem ser empregados.

Para cada tipo de material são apresentadas as condições gerais e as específicas (relacionadas aos materiais e equipamentos) para a execução da camada destinada, assim como a lista de ensaios que devem ser realizados no controle tecnológico. Também é apresentado no final do manual o aplicativo desenvolvido para controle tecnológico da execução do pavimento. A Figura 9 apresenta como exemplo a execução do serviço de reforço do subleito.

APLICATIVO DE CONTROLE TECNOLÓGICO DE PAVIMENTO – ConTecPav

O Aplicativo de Controle Tecnológico de Pavimento – ConTecPav (Figura 10) foi desenvolvido com o propósito de auxiliar na realização do controle de qualidade de execução de obras de pavimentação (Figura 10).



Figura 10: Tela inicial do ConTecPav
Fonte: MAGALHÃES JUNIOR e ODA (2017)

O aplicativo permite que o usuário obtenha os tipos e quantitativos de ensaios que devem ser realizados no controle tecnológico dos materiais e da execução de cada camada da estrutura do pavimento. Para isso, o usuário deve inicialmente inserir os dados da obra que será executada (Figura 11).



Figura 11: Dados necessários para determinar os tipos e quantitativos de ensaios
Fonte: MAGALHÃES JÚNIOR e ODA (2017)

Em seguida, o aplicativo irá determinar os volumes de materiais de cada camada, que será utilizado para indicar os tipos e quantitativos de ensaios que devem ser realizados no controle tecnológico, assim como a frequência de coleta de dados e as suas respectivas normas (Figura 12).

Figura 12: Ensaios necessários para aceitação dos materiais para o concreto asfáltico do exemplo
Fonte: MAGALHÃES JÚNIOR e ODA (2017)

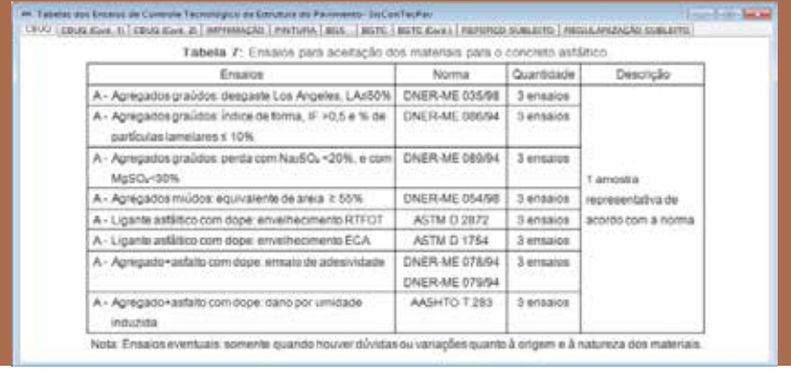


Tabela 7: Ensaios para aceitação dos materiais para o concreto asfáltico

Ensaios	Norma	Quantidade	Descrição
A - Agregados graúdos: desgaste Los Angeles, LA≤50%	DNER-ME 035/98	3 ensaios	1 amostra representativa de acordo com a norma
A - Agregados graúdos: índice de forma, IF >0,5 e % de partículas lamelares ≤ 10%	DNER-ME 086/94	3 ensaios	
A - Agregados graúdos: perda com Na_2SO_4 <20%, e com $MgSO_4$<30%	DNER-ME 089/94	3 ensaios	
A - Agregados miúdos: equivalente de areia ≥ 55%	DNER-ME 054/98	3 ensaios	
A - Ligante asfáltico com dope: envelhecimento RTFOT	ASTM D 2872	3 ensaios	
A - Ligante asfáltico com dope: envelhecimento ECA	ASTM D 1754	3 ensaios	
A - Agregado+asfalto com dope: ensaio de adesividade	DNER-ME 078/94 DNER-ME 079/94	3 ensaios	
A - Agregado+asfalto com dope: dano por umidade induzida	AASHTO T 283	3 ensaios	

Nota: Ensaios eventuais: somente quando houver dúvidas ou variações quanto à origem e à natureza dos materiais.

A Figura 13 apresenta os ensaios necessários para aceitação dos materiais para o concreto asfáltico do exemplo.

Comprimento = 2000 m
Largura = 8 m
Espessura do revestimento = 5 cm
Espessura da base = 20 cm
Espessura da sub-base = 30 cm
Espessura do reforço do subleito = 15 cm



Figura 13: Volume de materiais de cada camada do pavimento do exemplo
Fonte: MAGALHÃES JUNIOR e ODA (2017)

Vale ressaltar que as espessuras das camadas devem ser determinadas pelo método de dimensionamento de pavimentos. O aplicativo apenas permite verificar se as espessuras estão atendendo às especificações do método de projeto de pavimentos do DNER (SOUZA, 1981), mas não faz análise ou previsão do comportamento do pavimento em serviço (Figura 14).

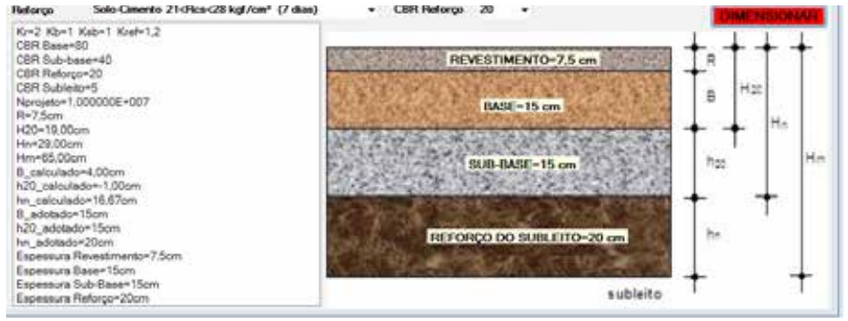


Figura 14: Verificação das espessuras da estrutura do pavimento

Fonte: MAGALHÃES JUNIOR e ODA (2017)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos dez anos, o consumo médio anual de ligante asfáltico (asfalto) no Brasil tem sido de quase 2.500.000 de toneladas, sendo que em 2014 ultrapassou 3.290.000 toneladas, quase que totalmente empregado em serviços de pavimentação asfáltica (ABEDA, 2017). Esperava-se que o asfalto produzido fosse aplicado na construção de novos pavimentos, o que seria possível pavimentar cerca de 500 mil quilômetros (35%) da malha não pavimentada. No entanto, apesar do elevado consumo, a quantidade de rodovias pavimentadas ainda é bem pequena (apenas 12,3%), tendo aumentado apenas 1,5% nesse período. A razão para isso é que, infelizmente, a baixa qualidade das obras tem culminado em pavimentos com reduzida vida útil, exigindo serviços de manutenção e reconstrução precoce, o que implica a utilização da maior parte do asfalto produzido nesses serviços.

Além disso, o estado insatisfatório dos pavimentos ocasiona aumento em custos operacionais (principalmente de transportes), repassados aos custos dos produtos e, consequentemente, eleva os gastos dos usuários. A falta de controle tecnológico durante as etapas de execução do pavimento, aliada ao despreparo das equipes técnicas, é o principal colaborador para essas condições. Uma melhoria na qualidade de uma estrada pode ser obtida durante o processo de construção do pavimento. Para reverter esse quadro, fica evidente a necessidade de ferramentas que possam auxiliar as empresas durante a construção dos pavimentos.

Portanto, espera-se que os produtos obtidos como resultados da pesquisa contribuam para a melhoria da qualidade de execução das obras de pavimentação.



ESTUDOS
6 | CONTROLE DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE ASFALTO - ABEDA. **Consumo de asfaltos no Brasil no período de 2007 a 2016**. Disponível em: <http://www.abeda.org.br/mercado/?target=id-4>. Acesso em: 01 jun. 2017.

APLICAÇÃO de concreto compactado com rolo: com baixo consumo de cimento, concreto rolado pode ser utilizado como pavimentação definitiva ou como base ou sub-base. **Newsletter TECHNE**, ed. 152, nov. 2009. Disponível em: <http://techne.pini.com.br/engenharia-civil/152/melhores-praticas-aplicacao-de-concreto-compactado-com-rolo-285783-1.aspx>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Manual de Pavimentação**. 3. ed. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas Rodoviária, 2006. 274 p. (IPR. Publ., 719)

____. **Norma DNIT 031/2004 - ES**: Pavimentos flexíveis - Concreto asfáltico - Especificação de serviço. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas Rodoviária, 2004. 14 p.

____. **Norma DNIT 138/2010 - ES**: Pavimentação - Reforço do subleito -Especificação de serviço. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas Rodoviária, 2010. 7 p. Disponível em: <http://ipr.dnit.gov.br/normas-e-manuais/normas/especificacao-de-servicos-es/especificacao-de-servico-es>. Acesso em: 17 ago. 2018.

____. **Norma DNIT 144/2010 - ES**: Pavimentação asfáltica - Imprimação com ligante asfáltico convencional - Especificação de Serviço. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas Rodoviária, 2010. 7 p.

BRINGET, E. **Obra de recuperação asfáltica da PI-114 começa a receber camada de asfalto**. Disponível em: <http://www.portalcampomaior.com.br/novo/obra-de-recuperacao-asfaltica-da-pi-114-ja-esta-na-segunda-etapa.html>. Acesso em: 01 jun. 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES. **Pesquisa CNT de Rodovias 2016**: Relatório Gerencial. Disponível em: <http://pesquisarodovias.cnt.org.br/>. Acesso em: 30 maio 2017.

FERNANDES, Keli. Agora vai? Operários retomam obras no asfalto do interior em São Miguel. **Jornal O Líder,** São Miguel do Oeste (SC), 02 fev. 2016. Disponível em: <http://wh3.com.br/olider/noticia/141515/agora-vai--operarios-retomam-obras-no-asfalto-do-interior-em-sao-miguel.html>. Acesso em: 11 nov. 2016.

GEWEHR, Juliano. Asfalto de qualidade: cuidados na pavimentação. Porto Alegre, RS, **Blog do Juliano Gewehr**, 14 fev. 2013. Disponível em: <http://asfaltodequalidade.blogspot.com.br/2013/02/cuidados-na-pavimentacao.html. Publicado em 14/02/2013>. Acesso em: 15 out. 2016.

MAGALHÃES JÚNIOR, Francisco. L. de; ODA, Sandra. **Desenvolvimento de um Sistema de Qualidade das Obras de Infraestrutura de Transportes.** 2017. 208 f. Projeto apresentado ao Programa de Pesquisa 2016. Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

MARQUES, Geraldo Luciano de Oliveira. **Pavimentação (TRN 032)**: notas de aula da disciplina. UFJF, Laboratório de Pavimentação, 2015. Disponível em: <http://www.ufjf.br/pavimentacao/files/2015/05/Aulas-1%C2%BA--TVC.pdf>.

PESCARINI, Tania. Pavimentação de vias urbanas. **PINI**, ed. 6, ago. 2011. Disponível em: <http://infraestruturaurbana.pini.com.br/ solucoes-tecnicas/6/pavimentacao-de-vias-urbanas-227267-1.aspx>. Acesso em: 15 abr. 2015.

SOUZA, Murillo Lopes de. **Método de projeto de pavimentos flexíveis**. 3. ed. Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisas Rodoviárias do DNER, 1981. 34 p. (IPR. Publ., 667)

TORC TERRAPLANAGEM OBRAS RODOVIÁRIAS CONSTRUÇÕES (Firma). **Restauração e duplicação na rodovia MG–010 (Confins)**. Disponível em: <http://www.torc.com.br/site/album/28>. Acesso em: 11 nov. 2016.

TRANSPORTATION Engineering: the pavement. Disponível em: <http://www.slideshare.net/arslan000/lecture01-33441631>. Acesso em: 15 nov. 2015.

VOGELSANGER EMPREENDIMENTOS (Firma). **Pavimentação Asfáltica**. Disponível em: <http://vogelsangerempreendimentos.com.br/site/servicos/pavimentacao-asfaltica/>. Acesso em: 11 nov. 2016.

YODER, E. J.; WITCZAK, M. W. **Principles of pavement design**. 2nd ed. New York, John Wiley & Sons, 1975. 728 p.

ESTUDOS
6 | CONTROLE DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO



GESTÃO DE CUSTOS:
estudo sobre o uso e a implementação de sistemas de custos em prefeituras do Estado do Rio de Janeiro

Fabrícia Silva da Rosa
Doutora pela Universitat de València
Professora da UFSC

Marcia Vasconcellos Carvalho
Mestranda pela Fucape Business School
Técnica de Controle Externo do TCE-RJ

RESUMO: A apuração e a análise dos custos permitem avaliar a eficiência das entidades públicas, tanto na esfera operacional quanto no processo de alocação de recursos orçamentários. Nesta pesquisa observou-se que a gestão de custos é uma das áreas fundamentais ao desenvolvimento de qualquer país. Contudo, é importante ter em conta que, embora rotinas possam ser influenciadas por normas, a efetividade somente é alcançada se essas normas forem incorporadas à cultura organizacional. Considerando ser relevante compreender a utilidade de gestão de custos em prefeituras, emerge a pergunta da pesquisa: que medidas as prefeituras do estado do Rio de Janeiro (ERJ) podem adotar visando ao aperfeiçoamento da gestão e à implementação do sistema de custos? Para responder a esta pergunta, o objetivo geral desta pesquisa é: propor medidas para o aperfeiçoamento da gestão e implementação de sistema de custos nas prefeituras do ERJ. A análise das respostas revelou a percepção dos respondentes de que a adoção do sistema de custos impacta a imagem da entidade pública, sendo considerado muito utilizado para incentivar o contínuo desafio de avaliar a gestão, unificar a visão da entidade sobre problemas que afetam o desempenho orçamentário, patrimonial e de transparência, bem como questionar e discutir problemas que afetam estes desempenhos e apoiar procedimentos de controles internos. Embora tenha sido confirmado o reconhecimento sobre a necessidade de uso e a utilidade do sistema de custos, 100% dos respondentes apontaram que não houve implantação do sistema de custos naquelas prefeituras, e que as barreiras para não implantação podem estar relacionadas a problemas de recursos e competências. Considerando os aspectos relacionados à implementação e uso apontados na revisão de literatura e nas respostas analisadas, apresenta-se uma proposta de implantação de sistema de custos para as prefeituras.

PALAVRAS-CHAVE: gestão de custos; recursos físicos; financeiros e estruturais; uso e utilidade; implementação; planejamento.

ABSTRACT: The assessment and analyses of costs allow the evaluation of public entities' efficiency in the operational environment in the budgetary resources' allocation process. In this research, it has been observed that costs management is one of the key areas for any country's development. However, it is important to take into account that, while routines may be influenced by norms, effectiveness is only achieved if those norms are incorporated into the organizational culture. Considering the comprehension of costs management's utility in city halls as being relevant, the research's question emerges: what measures the city halls in the State of Rio de Janeiro (SRJ) may adopt aiming the management's improvement and the costs system's implementation? To answer this question, the overall goal of this research is to propose measures for the management's improvement and the costs system's implementation in SRJ's city halls. The answers's analysis revealed the respondents's perception that the costs system's adoption impacts the public entity's image, being considered widely used to encourage the continuous challenge of evaluating the management, unifying the entity's vision upon problems that affect the budgetary, patrimonial and transparency performance, as well as questioning and debating about problems that affect these performances and support internal control procedures. Even though the costs system's utility and need of use have been confirmed, 100% of the respondents pointed out that there has not been an implementation of the costs system, and that the barriers for implementation might be related to resources and competence problems. Considering the aspects related to the implementation and use pointed out in the literature review and in the analyzed answers, a proposal for the implantation of costs system in the city halls is presented.

KEYWORDS: costs management, physical, financial and structural resources, usage and utility, implementation and planning.

INTRODUÇÃO

Na contabilidade pública brasileira, a preocupação de se apurar os custos dos serviços públicos surgiu antes mesmo da implantação da administração pública gerencial, tendo início com a Lei nº 4.320/64, seguida do Decreto-Lei nº 200/67 e, posteriormente, com a Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em 2008, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) aprovou a Resolução CFC nº 1.128/08, alterada pela Resolução nº 2016/NBCTSPEC, que aprovou a "Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público", as NBCTSP, cuja norma técnica NBC T 16.11 – Sistema de Informações de Custos do Setor Público - disciplina a matéria.

A gestão de custos públicos torna-se um tema relevante, atual e imprescindível à administração pública. Contudo, é importante considerar que o processo de implementação ainda é uma realidade que não atinge todos os municípios brasileiros, incluindo alguns do estado do Rio de Janeiro (ERJ).

Desta forma, objetivou-se responder ao seguinte problema de pesquisa: Que medidas as prefeituras do estado do Rio de Janeiro podem adotar visando ao aperfeiçoamento da gestão e implementação dos sistemas de custos?

Para responder à pergunta desta pesquisa, tem-se como objetivo final: propor medidas para o aperfeiçoamento da gestão e implementação de sistema de custos nas prefeituras do estado do Rio de Janeiro.

O estudo está delimitado à percepção dos contadores das prefeituras dos municípios do estado do Rio de Janeiro sob jurisdição do TCE-RJ, acerca da implantação dos sistemas de custos nas prefeituras.

A relevância do presente estudo é conhecer como está ocorrendo a implementação e a utilização da gestão de custos nas prefeituras do ERJ, contribuindo com o fomento ao controle social e com a disseminação de boas práticas de gestão pública. A pesquisa contribuirá também com a literatura, uma vez que os estudos empíricos sobre o assunto são incipientes, e ainda possibilitará testar a aplicabilidade prática do modelo estruturado para a implantação do SIC.

REFERENCIAL TEÓRICO

Segundo Lunkes, Feliu e Rosa (2013), a década de 1940 representa um marco para a contabilidade de custos, pois se desenvolveram os primeiros passos para um sistema de custeamento da produção. A evolução histórica da contabilidade de custos está representada na Figura 1.

Com a Revolução Industrial, surgiram empresas industriais que necessitavam de novas formas de registrar suas operações. Avançando a era industrial, houve importantes contribuições para a contabilidade de custos.



Ainda de acordo com Lunkes, Feliu e Rosa (2013), as indústrias têxteis contribuíram para desenvolver sistemas para medir o custo por jarda ou por libra para os processos, custo de conversão da matéria-prima, produto em elaboração e acabado, por departamento e por empregado. Já as empresas ferroviárias contribuíram com o controle operacional, avaliação da eficiência operacional e custeamento de produtos e serviços.

A partir de 1900, os sistemas de custos foram evoluindo e proporcionaram o aumento dos controles das operações e tornaram possível avaliar o desempenho do departamento, dos empregados e, concomitantemente, verificar a qualidade e o mix de matérias-primas. No período de 1930 a 1975, a contabilidade de custos foi influenciada por considerações externas, contribuindo com o aperfeiçoamento dos procedimentos de contabilidade de custos, técnicas e princípios de custo-padrão, apropriação dos custos indiretos de fabricação, manuseio de materiais, registro das variações de custos no sistema de partidas dobradas e preparação de relatórios de custos, além do desenvolvimento dos processos orçamentários e sua evolução para orçamentos flexíveis, com utilização do custo-padrão.

A partir de 1975, a competitividade no mercado mundial mudou significativamente o ambiente competitivo. Como consequência, esse período foi marcado com novas ferramentas como o JIT (Just-in-time), Teoria das Restrições, custos da qualidade, melhoria contínua, ABC-Custeio Baseado em Atividades e ABM – Gerenciamento Baseado em Atividades, o balanced scorecard. Isso se deve muito a essa nova realidade, em que as empresas têm a necessidade de planejar e controlar objetivos e metas estratégicas.

Nas últimas décadas, a administração pública abriu espaço para adoção de um modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático. Uma das correntes teóricas que estudam este movimento e que se utiliza na presente pesquisa é conhecida como New Public Management (NPM), em que a gestão está voltada ao cidadão como cliente, visando à eficácia e eficiência nos serviços, ética e transparência nas contas públicas, sendo indicada a utilização da contabilidade de custos como ferramenta de controle (ALMEIDA; BORBA; FLORES, 2009).

A Contabilidade de Custos no setor público está prevista na legislação brasileira desde a Lei nº 4.320/1964, cujo art. 99 determina que os serviços públicos industriais devem manter uma contabilidade especial capaz de determinar os custos, sem afetar a escrituração patrimonial e financeira (BRASIL, 1964). Já o art. 79 do Decreto-Lei nº 200/1967, ainda em vigência, exige que a contabilidade pública federal apure os custos dos serviços para evidenciar os resultados da gestão. Mesmo

sendo ressaltada a necessidade de apuração de custos, apenas com a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vigente desde 4 de maio de 2000, tornou-se obrigatória a adoção de sistema de custos no setor público, por força do seu artigo 50, inciso VI, § 3º (BRASIL, 2000). Neste contexto, apesar da previsão legal citada, poucos entes públicos utilizavam a contabilidade de custos como instrumento gerencial, em especial na esfera municipal (ROSA; SILVA; SOARES, 2015).

A partir do processo de convergência às normas internacionais, instituído no Brasil desde 2008 com as Normas Brasileiras de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC TSP), cujos objetivos são mensurar e evidenciar o patrimônio público, convergir às práticas internacionais de contabilidade pública, além de instrumentalizar o controle social e a prestação das contas de forma transparente, buscou-se mudar essa realidade. Com a Resolução do CFC nº 1.366, de 02/12/2011, alterada pela Resolução nº 1.437, de 02/04/2013, foi instituída a NBC TSP 16.11, reforçando a obrigatoriedade da adoção de Sistema de Custos em todas as entidades do setor público (CFC, 2011). Contudo, essa normativa implica mudança de cultura na gestão pública, aproximando os conceitos da contabilidade de custos às práticas de gestão pública, contribuindo para o controle e transparência no setor (MAUSS; SOUZA, 2008).

Uma das funções da adoção do sistema de informação de custos no setor público é a possibilidade de um maior controle dos recursos públicos pelos órgãos competentes e pela sociedade, sendo sua característica relevante a comparabilidade, obtida pela aplicação de modelos comuns na gestão da informação (RAMOS, 2013). A NBC TSP 16.11



Uma das funções da adoção do sistema de informação de custos no setor público é a possibilidade de um maior controle dos recursos públicos pelos órgãos competentes e pela sociedade

define a comparabilidade como a capacidade da informação em registrar as operações de forma consistente e uniforme, estabelecendo padrões, semelhanças e diferenças entre instituições com características similares (CFC, 2011). No entanto, como salientam Almeida, Borba e Flores (2009), a NBC TSP 16.11 não deixa claro o conceito de sistema de custos. Os autores, porém, destacam que ele deve estar apoiado por três elementos: sistema de acumulação de custos; sistema de custeio e método de custeio.

O sistema de custos na administração pública é apontado por Martinez e Alves (2011) como um instrumento que deve ter como finalidade dotá-la de meios que permitam a apuração, o gerenciamento e a apropriação dos custos aos elementos de custeio, devendo gerar relatórios gerenciais de forma que as necessidades dos diversos usuários sejam atendidas, tornando transparente a aplicação dos recursos públicos. Ainda, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), em sua 5ª edição, inseriu o sistema de custos como uma ferramenta à disposição dos gestores públicos para auxiliar no processo decisório (BRASIL, 2012). O MCASP salienta a relevância da informação organizada, expressa conforme a lei, refletindo a preocupação com o controle dos custos e a qualidade do gasto. No entanto, para que a informação de custos seja gerada é obrigatória sua apuração pelo regime de competência, observados os conceitos e terminologias, podendo ser mensurada por meio de ajustes nas informações orçamentárias (BRASIL, 2012).

Neste contexto, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 229/2009, conhecido como Lei da Qualidade Fiscal (LQF), apresentado pelo Senador Tasso Jereissati, contando com outros deputados para aprimoramento técnico, cuja relatoria está a cargo do Deputado Ricardo Ferraço. O PLC nº 229/2209 tem o intuito de suprir lacunas não atendidas pela LRF, complementando-a, além de propiciar o acompanhamento do planejamento e da execução orçamentária e financeira governamental. Semelhante ao PLC nº 229/2009, outro projeto de lei, o PLC nº 248/2009, de autoria do Senador Renato Casagrande, também tramita no Senado Federal e visa a atender às disposições do art. 9º da CF, quanto à qualidade do gasto público (BRASIL, 1988).

Em busca de uma efetividade nos gastos públicos, aliada à LRF, a LQF irá servir de base aos gestores públicos no fortalecimento de áreas essenciais à gestão, como o planejamento, o controle e a execução financeira. Os pontos chave da LQF serão a transparência (por meio do acesso às informações), a gestão (pelo alcance dos resultados) e o controle (pelo fortalecimento das instituições que fazem parte do ciclo orçamentário e pela adoção de sistema de custos). A ideia resultante da LQF será a integração das fases do ciclo orçamentário, sendo necessário avaliar pontos como planejamento, controle e execução financeira.

Ambos os projetos em tramitação no legislativo federal estão em fase de debates, pois suas alterações apresentam mudanças significativas no Poder Executivo, sobretudo no que diz respeito à responsabilidade e ao controle nos gastos públicos realizados pelos gestores, em qualquer esfera governamental, em especial sobre os serviços públicos ofertados à sociedade.

A administração pública tem o intuito de prestar serviços, seja direta ou indiretamente, e sua função requer ações eficientes no planejamento, execução e controle, visando a alcançar resultados satisfatórios (MACHADO E HOLANDA, 2010).

Contudo, uma das preocupações dos gestores públicos ao se falar de custos no setor público refere-se à definição do método de custeio que será adotado, pois esta escolha afetará diretamente os resultados (PADOVEZE, 2007). Neste contexto, Martins (2008, p. 37) salienta que "custeio significa apropriação de custos", sendo utilizado a partir de um método, cujos procedimentos podem ser distintos, dependendo do custeio selecionado. Para o

autor, dentre os métodos de custeio citam-se o Custeio por Absorção, o Custeio Direto ou Variável, o Custeio por Atividade (conhecido como ABC – Activity Based Costing), o Custeio Padrão e o Custeio Pleno.

No Brasil, o método de Custeio por Absorção é largamente utilizado nas organizações comerciais, devido aos aspectos tributários e por respeitar os princípios de contabilidade (MARTINS, 2008). O Custeio por Absorção, conforme Mauss e Souza (2008), é aquele método que absorve todos os custos de produção, e somente eles, relativos aos produtos ou serviços em determinado período. O Custeio por Absorção tem como principal vantagem a facilidade na implantação, pois tem estrutura e métodos para alocação dos custos (MAUSS; SOUZA 2008).

No tocante à adoção do Custeio ABC, identifica-se como principal vantagem de implantação o desenvolvimento das ações governamentais, pois estas são separadas em atividades e projetos (MACHADO; HOLANDA, 2010). O método de Custeio ABC apropria todos os custos e despesas aos produtos e serviços, mediante análise das atividades, utilizando-se direcionadores de custos para identificar e apurar os recursos consumidos na produção (MARTINS, 2008). Algumas desvantagens e críticas ao método do Custeio ABC referem-se aos elevados gastos para implantação, altos níveis de controles internos, reorganização e comprometimento da equipe de trabalho (MAUSS; SOUZA, 2008).

Em relação ao método de Custeio Direto, a principal vantagem está relacionada ao fato de não haver necessidade de rateios, pois estes englobam as despesas operacionais na apuração dos custos (MACHADO; HOLANDA, 2010; MAUSS; SOUZA, 2008). Como principais desvantagens, citam-se a classificação dos gastos em fixos e variáveis e as limitações para análise da margem de contribuição. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) aponta o custeio direto como indicado ao setor público, partindo-se das despesas orçamentárias liquidadas e alguns ajustes, até chegar ao custo ideal (BRASIL, 2012).

O governo federal foi um dos primeiros entes públicos a desenvolver um sistema de custos a partir da Portaria nº 157/2011 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo iniciada a implantação gradual do Sistema de Informação de Custos Brasil (SIC Brasil). Esse sistema permite ao governo federal a efetiva mensuração dos custos sob a ótica administrativa e programática, a partir dos órgãos centrais de planejamento, contabilidade e finanças, atendendo aos órgãos federais, sendo utilizado o método de Custeio Direto (MACHADO; HOLANDA, 2010). Este sistema parte da despesa orçamentária liquidada, realizando os ajustes necessários para encontrar o custo público. São exemplos de órgãos federais que utilizam sistema de custos: Inca, Exército, Marinha, Aeronáutica e Embrapa.

No Brasil, os custos no setor público podem ser mensurados a partir das despesas orçamentárias liquidadas, nas quais estão incluídas as despesas de pessoal e encargos, juros, despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização de dívidas (CRUZ; PLATT NETO, 2007). Entretanto, alguns dos gastos não são classificados como custos, pois se referem a valores ativados ou despesas de outros períodos, sendo necessários ajustes para apurar o efetivo custo dos serviços prestados.

Para Slomski (2003), o setor público é responsável por oferecer serviços à população. Por esta razão, justifica-se a existência do Estado como uma entidade prestadora de serviços, que devem ser planejados dentro da economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

METODOLOGIA

A pesquisa realizada é considerada aplicada por ter como motivação a resolução de um problema concreto (VERGARA, 2006), qual seja, propor medidas para o aperfeiçoamento e/ou implementação do sistema de custos das prefeituras do ERJ.

Considera-se também como descritiva, uma vez que "descreve, sistematicamente, fatos e características presentes em uma determinada população ou área de interesse" (GRESSLER, 2004). Neste sentido, foram apresentadas as percepções e expectativas dos contadores municipais das prefeituras do ERJ sobre a implementação de um sistema de custos para a administração pública, sem o compromisso de explicá-las (VERGARA, 2006).

Quanto aos meios, a pesquisa é de campo, por tratar-se de uma pesquisa empírica realizada nas prefeituras municipais do ERJ, locais onde o sistema de informações de custos deve ser utilizado, e bibliográfica, tendo em vista a realização de estudo sistematizado por meio de fontes primárias e secundárias que serviram para fundamentar a presente pesquisa (VERGARA, 2006).

O universo da pesquisa compreende os



contadores das 91 prefeituras municipais do estado do Rio de Janeiro jurisdicionados do TCE-RJ e a amostra do presente trabalho são os 13 contadores municipais que responderam ao questionário da pesquisa. Foram enviados e-mails para contadores dos 91 municípios do estado do Rio de Janeiro, sendo considerados os contadores das prefeituras, totalizando o envio de 240 convites, uma vez que houve três encaminhamentos dos e-mails.

Foram obtidas 33 respostas, sendo que 20 contadores não responderam integralmente ao questionário; 13 responderam ao questionário satisfatoriamente, representando 13 municípios (14% da população estudada).

A coleta dos dados foi realizada mediante a aplicação de questionário a ser respondido pelos contadores, tendo como objetivo identificar a importância da implantação e do uso de um sistema de custos para as prefeituras brasileiras. O questionário foi elaborado na ferramenta de pesquisa Survey Monkey e encaminhado via e-mail para os 91 municípios.

O questionário é composto por três blocos: implantação do sistema de custos; uso do sistema de custos; e perfil do respondente.

No primeiro bloco, apresentam-se os conhecimentos sobre a implantação do sistema de custos, e seu objetivo foi verificar se ele já foi implementado na prefeitura, qual o método escolhido e as capacidades da equipe responsável por essa área.

No segundo bloco, explorou-se o uso do sistema de custos com a finalidade de verificar a percepção dos contadores quanto à qualidade das informações por ele geradas, bem como a compreensão acerca de sua utilidade e importância.

O terceiro bloco aborda a caracterização dos respondentes, buscando traçar o regime de trabalho, o tempo de experiência e atuação em âmbito público e o nível de formação acadêmica, tendo como objetivo o controle da amostra.

Para análise dos dados, utilizou-se a estatística descritiva que "compreende o manejo dos dados para resumi-los ou descrevê-los, sem ir além, isto é, sem procurar inferir qualquer coisa que ultrapasse os próprios dados" (FREUND, SIMON, 2000, p. 16).

Para finalizar, foi proposto um modelo estruturado para a implantação do processo de institucionalização. Para tanto, recorreu-se à Teoria Institucional, na vertente da Velha Teoria Institucional (GODDARD et al., 2016) para identificar etapas relevantes para implementação do sistema de custos, e valeu-se da Teoria da Visão Baseada em Recursos (BRYSON; ACKERMANN; EDEN, 2007) para levantar competências e recursos necessários para implantação e uso do sistema de custos nas prefeituras municipais do estado do Rio de Janeiro.

O estudo foi realizado sob a perspectiva de 13 contadores respondentes, que representam 14% dos municípios do universo desta pesquisa, o que acarretou um diagnóstico apenas parcial, ou seja, o resultado obtido com a amostra não pode ser, automaticamente, extrapolado para o universo das 91 prefeituras.

Além disso, a proposta decorre da revisão da literatura e da percepção dos 13 respondentes, portanto corresponde à visão de mundo apresentada na literatura utilizada e também na visão dos respondentes.

Contudo, pode-se afirmar que restou em parte mitigada esta limitação verificada na pesquisa, uma vez que o conjunto de respostas foi muito contundente no sentido de demonstrar que o nível de implantação do sistema de custos se mostrava incipiente, visto que a totalidade dos respondentes informou inexistência ou estagio primário de implantação do sistema de custos.

RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO

IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CUSTOS

Primeiramente, questionou-se a etapa do processo de implantação do sistema de custos, sendo possível perceber que apenas 4 dos respondentes afirmaram que, apesar de o sistema não ter sido implantado, há planejamento para isso.

A análise revelou que, mesmo havendo amparo legal para a implantação, conforme apontado no capítulo 2 da presente pesquisa, dentre os pesquisados a realidade demonstra que não está sendo possível a operacionalização deste aparato contábil.

Assim, os contadores municipais foram inquiridos sobre a visão que têm acerca da possibilidade do cumprimento dos prazos fixados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunais de Contas (TC), tendo sido identificada a dificuldade no cumprimento dos prazos fixados, já que apenas dois respondentes afirmaram que conseguirão atender aos prazos integralmente. Para melhor compreender as dificuldades encontradas no processo de implantação, buscou-se identificar as competências da equipe e os recursos instalados para implantação do sistema de custos.

Quanto às competências, foram identificados os aspectos das equipes, dos gestores, relações de trabalho, cultura organizacional, cultura de aprendizagem, rotinas, valores organizacionais, comprometimento com aprendizado organizacional.

Os respondentes apontaram que a equipe responsável compreende as normas, percebe a utilidade da implantação do sistema de custos, possui conhecimento suficiente, é capaz de inovar e está comprometida com o aprendizado. Contudo, a equipe técnica necessita de formação complementar, e os altos gestores não atuam ou atuam parcialmente como agentes de aprendizagem na entidade. As relações de trabalho e a cultura organizacional não estão totalmente direcionadas para implantação do sistema de custos. Além disso, os servidores da entidade não possuem uma visão comum sobre as expectativas organizacionais para o uso do sistema de custos.

Outra questão apurada refere-se à capacidade de recursos físicos, financeiros e tecnológicos para implantação do sistema de custos na entidade. Como aspectos positivos, foi apontado que o sistema de custos está (ou será) integrado ao sistema orçamentário e ao sistema patrimonial; e, ainda, que o investimento em tecnologia da entidade é adequado para as necessidades de implantação do sistema de custos.

Entretanto, vários aspectos negativos foram apontados, tais como: ausência ou deficiência no sistema de informações que facilitariam a busca e possibilitariam a implantação do sistema de custos; os processos internos da entidade não estão ou estão pouco estruturados para a implantação do sistema de custos. Para metade dos respondentes, o tamanho do departamento (pessoas e estrutura física) não é adequado para a implantação do sistema de custos na entidade. Além disso, os respondentes consideraram que os recursos financeiros disponíveis não são suficientes para realizar investimentos, bem como para dar manutenção e suporte ao processo de implantação do sistema de custos (como cursos, treinamentos e outros itens de custeio disponíveis de forma continuada). Os contadores também foram questionados sobre o método de custo a ser utilizado. Conforme

demonstra a tabela, os métodos direto (ou variável) e misto são os mais aceitos.

O resultado da pesquisa evidencia que o método direto, ou variável será o mais utilizado Conforme apontado no referencial teórico desta pesquisa, este método é indicado pelo MCASP e sua aplicação é mais simples por não requerer rateios (MACHADO; HOLANDA, 2010).

Por outro lado, a pesquisa mostra que apenas 2 respondentes utilizarão o custeio baseado em atividades – ABC que, de acordo com o referencial teórico, embora seja apropriado para a mensuração das ações governamentais, por estarem separadas em atividades e projetos (MACHADO; HOLANDA, 2010), apresenta gastos elevados de implantação (MAUSS; SOUZA, 2008).

Outrossim, a pesquisa revelou, no que diz respeito ao responsável pelo desenvolvimento do sistema, a terceirização por empresa especializada em desenvolvimento de software (totalmente ou parcialmente), como meio a ser utilizado para a implantação de sistema de informação de custos.

Além disso, os respondentes compreendem que os processos para o funcionamento do sistema serão (ou deverão ser) definidos pela contabilidade (5), controle interno (4) e gestão (3). A grande maioria, todavia, respondeu que, até o momento desta pesquisa, não foram definidos os responsáveis pela implantação do sistema de custos na entidade. Finalmente, quando questionados sobre quem deveria orientar e fiscalizar a implantação dos sistemas de custos, um número preponderante compreende que seja papel do Tribunal de Contas dos Estados.

Verifica-se, portanto, que o processo de implantação do sistema de custos ainda está incipiente nos municípios da amostra analisada, e que apenas 2 respondentes compreendem que poderão atender aos prazos estipulados. Mesmo assim, é percebido pelos contadores como um processo relevante para a contabilidade, mas que questões relacionadas aos recursos e capacidades podem ser fatores limitadores para a implantação do sistema. No que respeita aos recursos, pode-se observar como fator limitador o tamanho dos departamentos (pessoal e estrutura) e os recursos financeiros para investimentos e manutenção. Já quanto à competência como limitador destacam-se: a equipe técnica necessita de formação complementar; os gestores de topo não atuam ou atuam parcialmente como agentes de aprendizagem na entidade; as relações de trabalho no que tange à cultura organizacional não estão totalmente direcionadas para implantação do sistema de custos; e os servidores da entidade não possuem uma visão comum sobre as expectativas organizacionais para o uso do sistema de custos.

Por fim, foi identificado que os contadores se consideram os responsáveis principais pelo processo e os Tribunais de Contas foram apontados como órgãos competentes para a fiscalização.

USO E UTILIDADE DO SISTEMA DE CUSTOS

Neste aspecto são observadas as questões sobre utilidade, utilização, compreensão do sistema e imagem da instituição.

Assim, observa-se primeiramente que o sistema de custos de maneira geral é considerado muito útil, principalmente para o planejamento orçamentário e para a tomada de decisões gerenciais, ratificando-se a premissa da presente pesquisa no que diz respeito à importância da utilização do sistema de custos no setor público.

O segundo aspecto observado foi a percepção dos respondentes sobre a utilização das informações geradas pelo sistema de custos, tendo sido percebidas pelos respondentes como úteis e muito úteis, destacando-se as informações para a gestão do patrimônio, para a transparência pública e para a integração com os processos de auditoria interna.

Além da utilidade das informações geradas, analisou-se a percepção dos respondentes sobre a contribuição do sistema de custos para processos decisórios, identificando-se que este pode ser utilizado no acompanhamento de metas e resultados, na análise das variações significativas e no controle de gastos e desperdícios.

Finalmente, observou-se, na percepção dos respondentes, que a adoção do sistema de custos impacta a imagem da entidade pública, sendo considerado muito utilizado para incentivar o contínuo desafio de se avaliar o desempenho da gestão, unificar a visão da entidade sobre problemas que afetam o desempenho orçamentário, patrimonial e de transparência, bem como questionar e discutir estes aspectos controversos e apoiar os procedimentos de controles internos.

PROPOSTA PARA IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA DE CUSTOS

A presente proposta de implementação de sistema de custo, fundamentada no estudo de Rosa, Silva e Soares (2015), visa a identificar, por meio de um roteiro de averiguação sobre a estrutura, recursos, competência, resultados esperados e planejamento físico-financeiro, critérios necessários para a implementação do sistema de informações de custos (SIC) na administração pública municipal. Tais critérios são considerados relevantes para possibilitar o estabelecimento ou aperfeiçoamento do processo e sua institucionalização.

Nesta primeira etapa são definidos aspectos de responsabilização, setor, equipe e método de custos. Com base na percepção dos respondentes desta pesquisa, esses aspectos são compreendidos como elementos a compor a estrutura principal para a implementação do sistema de informação de custos municipal, conforme evidenciado na tabela seguinte.

Tabela 1 - Estrutura necessária para a implementação do SIC municipal

Responsabilidade	Contador
Setor	Contabilidade e Controle interno
Método de custo	Direto (ou variável)
Equipe responsável pela elaboração do sistema (software)	Terceirizado por empresa especilizada com participação da equipe interna da prefeitura

Fonte: Adaptado de ROSA, SILVA e SOARES (2015)

Nesta segunda etapa, é necessário avaliar se os recursos físicos, humanos, financeiros e tecnológicos são suficientes para a implantação do sistema de custos municipal.

Tabela 2 - Recursos necessários para a implementação do SIC municipal

Recurso disponível na entidade	Possui	Não possui	Recurso insuficiente	N.A.
1.Sistema de informações que facilita busca e possibilita a implantação do sistema de custos				
2.Processos internos estruturados de forma que possibilitam a implantação do sistema de custos				
3.Tamanho do departamento (pessoas) adequado para a implantação do sistema de custos da entidade				
4.Tamanho do departamento (estrutura física) adequado para a implantação do sistema de custos da entidade				
5.Estrutura da entidade dividida em centros de custos				
6.Sistema de custos integrado ao sistema orçamentário				
7.Sistema de custos integrado ao sistema patrimonial				
8.Investimento em tecnologia da entidade adequado para as necessidades de implantação do sistema de custos				
9.Recursos financeiros disponíveis e suficientes para realizar investimentos necessários para implantação do sistema de custos				
10.Recursos financeiros disponíveis e suficientes para dar manutenção e suporte ao processo de implantação do sistema de custos (como cursos, treinamentos e outros itens de custeio disponíveis de forma continuada)				

Fonte: Adaptado de ROSA, SILVA e SOARES (2015)

Por meio da tabela anterior, identificam-se os principais recursos necessários à implementação do sistema de custos. Constando a ausência ou a insuficiência de recursos, é necessário avaliar e planejar a curto e longo prazo o atendimento desta demanda.

Na sequência, são observadas as competências mínimas requeridas para possibilitar a equipe de gestão e a atuação da equipe técnica municipal no processo de implementação e uso do sistema de custos municipal.

Tabela 3 - Competências para a implementação do sistema de custos municipal

Recurso disponível na entidade	Possui	Não possui	Competência precisa ser incentivada	N.A.
1.Compreensão sobre a convergência às Normas Internacionais de Contabilidade no setor público resulta em benefícios para a administração pública				
2.Visão de que a implantação do sistema de custos é muito útil para a entidade, pois apoia as decisões gerenciais, patrimoniais e orçamentárias				
3.O (s) responsável (s) pelo sistema de custos tem (têm) capacidade de gestão (autonomia) para implementá-lo na entidade				
4.A equipe técnica é suficiente para a implementação do sistema de custos na entidade				
5.A equipe técnica possui nível de conhecimento suficiente para a implantação do sistema de custos na entidade				
6.A equipe tem conhecimento e/ou formação suficiente sobre os processos gerenciais e operacionais para implementar o sistema de custos				
7.A equipe tem conhecimento e/ou formação suficiente sobre métodos de custos				
8.A equipe tem conhecimento e/ou formação suficiente sobre sistema de custos para implementá-lo				
9.As relações de trabalho possibilitam a implantação do sistema de custos da entidade				
10.A cultura organizacional proporciona a implantação do sistema de custos na entidade				
11.O (s) membro (s) da equipe ou a equipe participou (participaram) de evento (curso, palestra, seminário etc.) a respeito das NBC TSP 16.11				
12.A equipe é capaz de inovar para melhorar o processo de implantação e uso do sistema de custos na entidade				
13.A entidade promove (ou permite) uma cultura de aprendizagem por meio de treinamento contínuo				
14.As formas rotineiras de pensar e agir são questionadas na entidade				
15.O valor organizacional da equipe responsável pela implantação do sistema de custos está aberto à diversidade de opiniões				
16.A equipe responsável pela implantação do sistema de custos da entidade é proativa no questionamento de rotinas de longa data, suposições e crenças				
17.Os membros da equipe da gestão da entidade atuam como agentes de aprendizagem na entidade				
18.A entidade está comprometida com o aprendizado organizacional de seus servidores				
19.Os servidores da entidade possuem uma visão comum sobre as expectativas organizacionais para o uso do sistema de custos				
20.A equipe responsável pela implantação do sistema de custos tem o apoio necessário dos gestores (altos escalões) para realizar as atividades de custos				

Fonte: Adaptado de ROSA, SILVA e SOARES (2015)

Observa-se a necessidade de estabelecer prioridades sobre as informações que deverão ser geradas pelo sistema, como essas informações poderão ser utilizadas em processos decisórios e como o uso do sistema pode afetar a imagem institucional.
A intenção é que o gestor e a equipe responsável pela implementação do sistema de custos municipal estabeleçam o conjunto de informações necessárias que serão geradas no sistema de custos (Tabela 4).

Além da informação gerada, é importante estabelecer que processos decisórios o sistema de custos deverá apoiar na administração municipal (Tabela 5).

Tabela 4 - Informações geradas pelo SIC

Planejamento orçamentário
Gestão do patrimônio público
Avaliação de desempenho
Tomada de decisões gerenciais
Transparência das contas públicas
Integração com os processos de auditoria interna da entidade

Fonte: Adaptado de ROSA, SILVA e SOARES (2015)

Tabela 5 - Processo decisório

Acompanhar as metas com o que foi planejado
Rever as principais metas
Comparar os resultados com as expectativas
Monitorar resultados
Projetar (forecasting) os resultados mais prováveis
Analisar somente as variações significativas entre o orçado e o realizado
Acompanhar a variação patrimonial da entidade
Auxiliar no controle de gastos
Evitar desperdícios de material/ mau uso de bens e outros gastos
Como indicador para avaliação de desempenho dos serviços prestados (tem que começar por verbo, como as demais) – Avaliar o desempenho...

Fonte: Adaptado de ROSA, SILVA e SOARES (2015)

Por fim, a saída do sistema deve prever informações e processos que possibilitem controlar ações que podem afetar a imagem da prefeitura.

Tabela 6 - Imagem da prefeitura

Incentivar o contínuo desafio, debater dados subjacentes e planos de ação
Focar nas questões críticas para o atendimento às demandas dos usuários dos serviços
Unificar a visão da entidade sobre os problemas que afetam o desempenho orçamentário, patrimonial e de transparência
Questionar e discutir a entidade sobre os problemas que afetam o desempenho orçamentário, patrimonial e de transparência
Apoiar os procedimentos de controles internos

Fonte: Adaptado de ROSA, SILVA e SOARES (2015)

Com base no reconhecimento das necessidades de estrutura, recursos, competências e saídas do sistema, é necessário que a entidade se planeje para o processo de implementação. Para tanto, sugere-se a proposta baseada no 5W2H (PFITSCHER, 2004).

Figura 1 - 5W2H

What	How	Where	dd/mm/aaaa When	Why	Who	How much
O quê	Como	Onde	Quando	Porque	Quem	Quanto custa
O que será feito?	Como isso será feito?	Onde será feito	Quando será feito?	Por quê será feito?	Quem fará?	Quanto custa fazer isso?

Fonte: PFITSCHER (2004)

Assim, com base no diagnóstico identificado anteriormente sobre recursos, competências e saídas dos sistemas, utiliza-se o 5W2H para planejar como cada um dos itens faltantes ou insuficientes (ameaças) podem se transformar em oportunidade de implementação do sistema.
Após realizar os estudos de benefícios e gastos relativos ao atendimento das propostas de melhoria, estrutura-se um plano resumido de implementação do sistema de custos municipal.
Este plano resumo visa a identificar pontos deficitários que devem ser priorizados. Ao ser utilizada uma forma de priorização, o objetivo é facilitar para o gestor público conhecer quais fatores devem ser atendidos, e possibilitar construir uma base de atuação, informada pela análise do caso com a metodologia do próprio sistema.

Figura 2 - Plano de Gestão do Sistema de Custos

Projeto: XX Município @@@@										
O que? *(W)*	*Por que?* *(W)*	*Onde?* *(W)*	*Quando?* *(W)*	*Quem?* *(W)*	*Como?* *(H)*	*Quanto Custa?* *(H)*				
Aspectos de sustentabilidade	Nível de desempenho	Ente público	Período	Responsável	Projeto e programa no PPA e LDO	Relação com LOA				
						E	G	F	C	V

Legenda: E (elemento de despesa); G (grupo de despesa); F (fontes dos recursos financeiros); C (categoria econômica); V (valor monetário)
Fonte: Adaptado de ROSA, SILVA e SOARES (2015)

Os seus itens devem ser evidenciados de forma clara e objetiva, identificando os motivos de melhorias a estes fatores, indicando as metas, os agentes envolvidos e distribuindo responsabilidades de atuação e resultados, bem como os prazos de execução e a relação dessas melhorias propostas com o plano diretor e o orçamento municipal (PPA, LDO e LOA). O plano, além de integrar as peças orçamentárias e apresentar de forma resumida esta integração, conforme definido no quadro 4, deve apresentar de forma sistemática cada projeto proposto para o aperfeiçoamento da gestão de custos.

Assim, propõe-se, a partir da metodologia do "Cadastro de projeto" de Cruz (2015), ter um instrumento de planejamento e controle interno que possibilite desenvolver as metas de melhorias propostas. Este processo sistemático é composto por quatro etapas: contextualização do projeto; definição do cronograma físico-financeiro; Identificação da natureza da despesa; e identificação dos riscos multidimensionais.

Para finalizar, considera-se necessário operacionalizar este plano de aperfeiçoamento por meio da criação de um módulo integrado ao sistema de informação operacional dos municípios.

Tabela 7- Instrumentos sistêmicos de gestão de projeto

ETAPA A: Contextualização do projeto
Primeira parte - Descrição do caso (demandas ambientais)
Segunda parte - Etapas do planejamento em gabinete (1. Identificação do problema; 2. Dados estatísticos sobre a necessidade de investimentos/gastos públicos; 3. Soluções alternativas apresentadas; 4. Definições de prioridades; 5. Determinação de atividades para realização do projeto; 6. Determinação de recursos financeiros e não financeiros necessários ao projeto)
Terceira parte – Cadastro preenchido (visão de programa de trabalho com a caracterização do projeto /atividade no orçamento, prazo de execução, programa de trabalho, entidades envolvidas, unidade da prefeitura, objetivo do projeto, enquadramento na meta do plano de governo e justificativas para a implementação).
ETAPA B: Cronograma físico-financeiro
Apresentação do cronograma de execução física; 2. Identificação das variáveis utilizadas na mensuração; 3. Cronograma da evolução financeira de cobertura do projeto; 4. Memória de Cálculo.
ETAPA C: Identificação da natureza da despesa
Detalhamento dos elementos no grupo de natureza e categoria da despesa, apresentando especificação, código da modalidade de aplicação, elemento de despesa, grupo de despesa, fonte de recurso financeiro e categoria econômica.
ETAPA D: identificação dos riscos multidimensionais
Detalhamento dos impactos e riscos de natureza tecnológica, ecológica, cultural, legal, econômica, política, social e demográfica.

Fonte: Adaptado de ROSA, SILVA e SOARES (2015)



CONCLUSÃO

A estruturação das organizações públicas, inclusive as prefeituras brasileiras, vem passando por um processo evolutivo no qual a sociedade exige melhor gestão e governança dos recursos públicos. Por consequência, faz-se necessária a inserção, no setor público, de ferramentas de gestão que viabilizem a avaliação de desempenho e a mensuração da qualidade do gasto, dentre elas a contabilidade de custos como instrumento de controle e tomada de decisão, conforme previsto nas principais normas que regem o setor.

Neste sentido, cada organização deve desenvolver seu próprio sistema de informação de custos, considerando suas particularidades operacionais e de gestão. Na visão dos autores estudados no referencial teórico, o desenho de um sistema de custos deve considerar suas finalidades, a fim de se escolher o sistema ideal para a organização. No entanto, para um sistema de custos ser bem-sucedido, não se devem considerar apenas rotinas e fluxos, sendo fundamental o envolvimento das pessoas da organização. Assim, pela percepção dos respondentes restou evidente a necessidade de apoiar as questões de recursos humanos e competências para que seja possível a implementação do sistema de custos.

A partir da LRF e do processo de convergências às normas internacionais de contabilidade, o sistema de custos no setor público passou a apresentar arcabouços definidos, norteadores da sua implantação, e seu uso passou a buscar atender às finalidades propostas, dentre as quais apoiar a tomada de decisão e às funções de planejamento, avaliar e dar transparência aos resultados de desempenho da administração pública.

Com base no estudo de Rosa, Silva e Soares (2015), verificou-se que o processo de implementação do sistema de informações de custos é uma realidade que não atinge todos os municípios brasileiros. Neste cenário, a presente pesquisa buscou propor medidas para

ESTUDOS
7 | GESTÃO DE CUSTOS

o aperfeiçoamento da gestão e implementação de sistema de custos nas prefeituras do ERJ.

Na pesquisa descritiva realizada, confirmou-se que o cenário nacional é refletido de maneira intensa no ERJ, uma vez que 100% dos respondentes afirmaram que o sistema de informação de custos (SIC) não foi implantado e nem está em processo de implantação. Além disso, 62% dos respondentes não têm previsão para a implantação do SIC e apenas 31% responderam que já têm planejamento para tal implantação.

A pesquisa revelou que a maioria dos respondentes (62%) não terá condições de atender aos prazos legais estipulados para a implantação.

Os resultados da pesquisa apontaram ainda que os contadores entrevistados reconhecem a importância do uso e da utilidade do sistema de custos na transparência das contas públicas, na integração com os processos de auditoria interna da entidade, na tomada de decisões gerenciais, na avaliação de desempenho, na gestão do patrimônio público e no planejamento orçamentário.

Segundo a percepção dos respondentes, entretanto, a implementação ainda não ocorreu devido às barreiras relacionadas a problemas de recursos e competências. Dentre os recursos que limitam a implantação destacam-se a estrutura dos departamentos (recursos humanos e materiais) e a necessidade de recursos financeiros para investimentos e manutenção no sistema de custos a serem implementados. No que respeita às competências, destacam-se: a necessidade de formação complementar para a equipe técnica; atuação mais eficiente dos altos gestores no processo de aprendizagem na entidade; e melhorias nas relações de trabalho e na cultura organizacional.

Os resultados revelam a necessidade de ampliar o conhecimento dos servidores sobre o uso do sistema de custos e a percepção dos respondentes de que os Tribunais de Contas deveriam orientar e fiscalizar a implantação dos SIC. A pesquisa confirma que os respondentes conhecem as normas emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, as quais preveem que cabe aos Tribunais de Contas acompanhar essa implantação. Para tanto, as Escolas de Contas podem ser utilizadas para auxiliar na orientação, capacitação e disseminação da cultura da informação de custos, a fim de que seja percebida a importância de avaliação e monitoramento do desempenho dos serviços públicos.

Portanto, cabe aos gestores da alta administração, responsáveis pela governança das entidades, fomentar ações que despertem uma cultura organizacional voltada para a eficiência, bem como para o atingimento de resultados, em que as informações de custos serão insumos relevantes. Tais atitudes podem ser disseminadas por meio de capacitações e desenvolvimento de lideranças.

O estudo revelou, ainda, que, além da exigência legal para adoção de sistema de custos nas organizações públicas, é necessário reconhecer as finalidades do seu uso e atender aos requisitos informacionais de cada gestão.

Considerando os aspectos relacionados à implementação e ao uso do sistema de informação de custos apontados no referencial teórico, assim como as respostas analisadas, desenvolveu-se uma proposta de implantação de sistema de custos para as prefeituras, com duas fases distintas: diagnóstico e planejamento.

Na fase de diagnóstico, propõe-se levantar os aspectos estruturais principais para a implantação do SIC. Em seguida, avaliar os recursos financeiros, humanos e tecnológicos insuficientes para a implantação. Posteriormente, identificar lacunas nas competências mínimas exigidas para que as equipes de gestão e técnica possam atuar no processo de implementação e uso do SIC. Por fim, sugere-se o estabelecimento de prioridades acerca das informações de custos que serão geradas, como estas serão utilizadas e, também, de que modo o uso do sistema de custos pode afetar a imagem institucional.

A partir do diagnóstico realizado, a administração deve se planejar para o processo de implementação do SIC. Desta forma, sugere-se uma proposta baseada no 5W2H, modelo estudado na presente pesquisa.

Na fase do planejamento, mostra-se necessária a identificação de forma clara e objetiva dos pontos deficitários a serem priorizados, a fim de que o gestor conheça quais os fatores que carecem de atendimento. Tal procedimento será consubstanciado por meio de um Plano de Gestão do Sistema de Custo, o qual deve se integrar às peças de planejamento da prefeitura.

Neste plano constarão, além da contextualização do projeto de implantação do SIC, o cronograma físico-financeiro, o detalhamento dos elementos das despesas que serão incorridas, bem como a identificação dos potenciais riscos que poderão ocorrer.

A partir de então, verifica-se que cada prefeitura deve preocupar-se com as especificidades do seu projeto de SIC, com os objetivos definidos, visando a melhores resultados e desempenho.

Por fim, cabe mais uma vez ressaltar que a pesquisa revelou ser esperada a atuação dos Tribunais de Contas no sentido de orientar e fiscalizar a implementação do sistema de informação de custos. Desta forma, o roteiro de averiguação das necessidades para possibilitar a implementação do SIC, sugerido nesta pesquisa, poderá ser utilizado por Tribunais de Contas e pela própria estrutura de controles internos dos órgãos municipais, fazendo-se os ajustes necessários de acordo com as características e necessidades da entidade.

Como sugestão para futuros trabalhos sobre o tema, propõe-se um estudo com o objetivo de subsidiar a elaboração de um manual para a implementação do sistema de informação de custos nas prefeituras dos municípios sob jurisdição do TCE-RJ, a partir da ampliação da percepção dos contadores públicos auferida nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. G.; BORBA, J. A.; FLORES, L. C. S. A utilização das informações de custos na gestão da saúde pública: um estudo preliminar em secretarias municipais de saúde do Estado de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 3, p. 579-607, 2009.

ALMEIDA, L. B.; PARISI, C.; PEREIRA, C. A. Controladoria. In: CATELLI, A. (Coord.). **Controladoria**: uma abordagem da gestão econômica (GECON). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de marco 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: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 157, de 11 de março de 2011**. Dispõe sobre a criação do Sistema de Custos do Governo Federal. Disponível em: http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=40&data=10/03/2011>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade pública aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 5. ed. Brasília, DF: STN, 2012.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009 (complementar)**. Lei da Qualidade Fiscal - Agenda Brasil 2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91341>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2009 (complementar)**. Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a qualidade na gestão e dá outras providências. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/91495>. Acesso em: 23 ago. 2018.

BRYSON, J. M.; ACKERMANN. F.; EDEN, C. Putting the resource-based view of strategy and distinctive competencies to work in public organizations. **Public Administration Review**, v. 67, n. 4, p. 702-717, 2007.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 349 p.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC nº 1.128, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.1 - Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. Disponível em: <http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2008/001128&arquivo=Res_1128.doc>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. Resolução CFC nº 1.366, de 02 de dezembro de 2011. Aprova a NBC T 16.11 - Sistema de Informação de Custos do Setor Público. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2011/001366>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. Resolução CFC nº 1.437, de 04 de abril de 2013. Altera, inclui e exclui itens das NBCs T 16.1, 16.2, 16.4, 16.5, 16.6, 16.10 e 16.11 que tratam das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas ao Setor Público. Disponível em: <http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?codigo=2013/001437>. Acesso em: 23 ago. 2018.

_____. Resolução CFC nº 2.016, de 04 de outubro de 2016. Aprova a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL - Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. Disponível em: <http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?codigo=2013/001437>. Acesso em: 23 ago. 2018.

CRUZ, Flávio da; PLATT NETO, Orion A. **Contabilidade de custos para**

entidades estatais: metodologia e casos simulados. Belo Horizonte: Forum, 2007. 179 p.

FREUND, J. E.; SIMON, G. A. **Estatística aplicada**. 9. ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

GODDARD, M. E. et al. Genetics of complex traits: prediction of phenotype, identification of causal polymorphisms and genetic architecture. **Proceedings of the Royal Society B**, v. 283, n. 1835, jul. 2016. Disponível em: <http://rspb.royalsocietypublishing.org/content/283/1835/20160569>. Acesso em: 23 ago. 2018

GRESSLER, Lori. A. **Introdução à pesquisa**: projetos e relatórios. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 295 p.

LUNKES, Rogério J.; FELIU, Vicente M. R.; ROSA, Fabricia S. da. Estudio de las publicaciones sobre contabilidad de gestión en Brasil y España. **Revista de Contabilidade e Finanças**, USP, São Paulo, v. 24, n. 61, p. 11-26, jan./abr. 2013.

MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 4, p. 791-820, 2010.

MARTINEZ, A. L.; ALVES FILHO, E. M. Requisitos funcionais de um sistema de informações para a gestão de custos no setor público. **Revista Administração FACES Journal**, v. 11, n. 2, p. 79-99, abr./jun. 2011.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 370 p.

MAUSS, Cesar V.; SOUZA, Marcos Antônio de. **Gestão de custos aplicada ao setor público**: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental. São Paulo: Atlas, 2008. 210 p.

RAMOS, André Luiz Magalhães. Gestão de custos aplicada ao setor público: estudo de caso no instituto federal de educação, ciência e tecnologia do rio grande do norte. Dissertação de Mestrado Profissional em Administração, Universidade Potiguar, Natal, 2013. 87 p. Disponível em: < https://unp.br/wp-content/uploads/2015/08/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Mestrado-Andre-Luiz-Magalh%C3%A3es-Ramos.pdf >.

PADOVEZE, C. L. **Contabilidade gerencial**: um enfoque em sistema de informação contábil. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007. 648 p.

PFITSCHER, Elisete Dahmer. **Gestão e Sustentabilidade através da contabilidade e controladoria ambiental**: estudo de caso na cadeia produtiva de arroz ecológico. 2004. 252 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Curso de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

PLATT NETO, O.A; CRUZ, F. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, ano 3, v. 1, n. 5, p. 135-146, jan./jun. 2006.

ROSA, F. S.; SILVA, L. C. da; SOARES, S. V. Aspectos de convergência no setor público: um enfoque sobre a implantação do sistema de custos segundo a percepção dos contadores municipais do Estado de Santa Catarina. **Revista Contabilidad y Negocios**, v. 10, n. 19, p. 27-42, 2015.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: um enfoque na contabilidade municipal: de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 475 p.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 96 p.



QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO: uma visão a partir de indicadores

Ana Carolina Monnerat Fioravanti
Doutora em Psicologia pela PUC-RJ
Professora Adjunta/Departamento de Psicologia da UFF – Polo Rio das Ostras

Ana Flávia Azevedo Moura
Mestranda da UFF-Sistema de Gestão e Especialista em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ
Analista da área organizacional TCE-RJ

Hugo Sandall
Doutorando no PPGP/Universo
Mestre em Ciências do Comportamento pela UnB
JCA Holding

Pedro Paulo Pires dos Santos
Doutor em Psicologia pela UFRJ com PDSE pela University of Maryland
Professor Adjunto/Departamento de Psicologia da UFF – Polo Rio das Ostras

Sabrina Caetano Barone
Especialista em Gestão Pública e Controle Externo pela ECG/TCE-RJ
Assistente Administrativo TCE-RJ

RESUMO: Os colaboradores das instituições públicas e privadas têm ganhado destaque e reconhecimento do seu papel ao longo dos anos e começam a ser considerados ativos valiosos para o alcance dos resultados esperados. Assim, é fundamental criar indicadores para avaliar como as pessoas afetam o ambiente de trabalho e são por ele afetadas. Dessa forma, a pesquisa gira em torno da criação dos indicadores de qualidade de vida no trabalho, tendo como norte a especificidade da administração pública, com a consolidação de validações posteriores. A metodologia empregada foi de pesquisa quantitativa, com foco na psicometria, com uso da teoria de resposta ao item, método pelo qual foram construídos e analisados os indicadores finais. Como resultado, foi construído um banco de 61 itens validados que versam sobre as dimensões Contexto Psicossocial, Condições de Trabalho, Suporte Organizacional, Satisfação no Trabalho e Desenvolvimento de Carreira.

PALAVRAS-CHAVE: qualidade de vida no setor público; administração pública; psicometria; gestão de pessoas.

KEYWORDS: quality of working life in the public sector; public administration; psychometrics; human resources management.

ABSTRACT: Employees of the public and private sector have gained prominence and recognition of their roles over the years and started to be considered valuable assets in order to achieve target results. Thus, it is essential to create indicators to assess how people affect and are affected by their working environment. This survey revolves around the creation of indicators to measure the quality of working life, taking under consideration the specificity of public administration, and provide further information on validity. The methodology consisted of a quantitative research, focusing on a psychometric approach, and use of item response theory, method by which the measure was built and analyzed, until the scale reached a final version. As a result, 61 valid items were obtained in order to represent the dimensions: Psychosocial Context, Working Conditions, Organizational Support, Job Satisfaction and Career Development.

INTRODUÇÃO

Já há algum tempo o setor privado tem percebido a importância do capital humano para o alcance dos resultados. A administração pública, mesmo a passos mais lentos que o setor privado, também tem colocado em pauta o valor da atuação dos seus colaboradores para a efetividade de suas ações.

Diante disso, em 2005, o Decreto nº 5.378 veio propor ao setor público um caminho que visava à melhoria da qualidade nos serviços públicos. Mesmo com a revogação desse Decreto, em 2017, essa abertura deve ser encarada como um caminho sem volta, em que os níveis de excelência e qualidade devem crescer e sustentar as instituições, permanecendo no seu intuito original de servir melhor à sociedade.

Apenas pensar com esse norte da qualidade do serviço público pode, todavia, não ser suficiente para a criação do ambiente de excelência. Para tanto, é necessário entender que o capital mais importante, a mola mestra de cada organização é o servidor e sua capacidade colaborativa. Nessa linha, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem, desde 2013, realizado levantamentos na área de governança em gestão de pessoas de forma a mostrar a relevância das ações nessa área para o alcance dos resultados nas instituições públicas.

O TCU conceituou o termo "governança de pessoas" da seguinte forma: "conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis" (BRASIL, 2016, p.10).

Além disso, o TCU entende que a função de gestão de pessoas:



> [...] visa à cooperação das pessoas que atuam nas organizações para o alcance dos objetivos tanto organizacionais quanto individuais. Essa área abrange amplo leque de atividades [...]. Em linhas gerais, o recrutamento e seleção referem-se a todas as atividades com finalidade de incluir novas pessoas nas organizações, desde a identificação das necessidades de pessoal até a efetiva contratação. [...] Já o sistema de manutenção abrange atividades que visam criar condições ambientais e psicológicas para a atuação das pessoas. [...] (BRASIL, 2016, p. 10, grifo nosso).

Assim, se a organização está em busca do desenvolvimento do seu corpo de servidores, é importante entender que valorizar seu bem-estar é uma forma de fomentar um clima mais positivo e produtivo. Com ampliação do comprometimento e da satisfação pessoal, a partir de ações voltadas para a qualidade de vida do trabalhador, a instituição propiciará ações que vão refletir nas capacidades de produção, como também no clima organizacional.

Dessa forma, o objetivo da pesquisa desenvolvida no âmbito do Programa de Pesquisa da Escola de Contas e Gestão (ECG) foi o de desenvolver indicadores de qualidade de vida no trabalho que possam ser usados pelas áreas de gestão de pessoas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), a fim de embasar suas ações organizacionais de forma a criar ambientes que favoreçam os aspectos psicológicos e ambientais dos seus servidores.

Assim, a pergunta que permeia o trabalho é: quais são os indicadores de qualidade de vida no trabalho aplicáveis ao TCE-RJ e com qual ferramenta podemos medir oportunamente esses indicadores?

REFERENCIAL TEÓRICO

As transformações ocorridas no mundo do trabalho, especialmente entre o fim do século XIX e meados do século XX, provocaram mudanças nas estratégias das empresas. Dentre as mudanças, inclui-se a forma como passaram a lidar com o ambiente organizacional, tanto no aspecto físico quanto no contexto do trabalho. Tais alterações ocorreram também em função das transformações relacionadas à falta de humanização do trabalho e à transição de seu significado para a humanidade (ZANELLI, 2014).

Assim, enquanto algumas empresas apenas respondiam às decisões judiciais, outras evoluíram além de um estágio unicamente voltado para o negócio. Estas superaram o foco imediatista nos acionistas, para incluírem os demais stakeholders (clientes, funcionários, fornecedores, sociedade, acionistas) na tomada de decisão. Deste modo, visavam ao reconhecimento como empresas responsáveis, com compromisso e respeito, criando um ambiente favorável à otimização da produtividade.

As primeiras políticas voltadas para o bem-estar do trabalhador começaram a ser implantadas apenas na década de 1960, na Suécia (MARTEL; DUPUIS, 2006). Alguns fatores influenciaram o interesse nas mudanças da relação entre trabalhador e os processos de produção, tais como o período

Com ampliação do comprometimento e da satisfação pessoal, a partir de ações voltadas para a qualidade de vida do trabalhador, a instituição propiciará ações que vão refletir nas capacidades de produção, como também no clima organizacional

pós-segunda guerra mundial, o incremento do nível educacional dos trabalhadores e os problemas orçamentários das empresas norte-americanas, fazendo com que elas buscassem novas formas de se posicionar no mercado.

A partir desse novo interesse, a expressão "qualidade de vida no trabalho" (QVT) foi usada pela primeira vez na década de 1960, com foco em avaliar como a satisfação do trabalhador aumentava a produtividade.

Nas discussões para se chegar a uma definição geral de QVT, foi considerado imprescindível por Lawler pensar nas necessidades de autorrealização, e entendê-las como algo diferente de satisfação. Lawler queria destacar a limitação do foco em satisfação com o trabalho para pensar a QVT. Na década de 1980 foi observado que ainda havia muita divergência no conceito de QVT e, numa tentativa de criar um consenso conceitual, foram destacados alguns pontos de concordância. Entre eles destacam-se três aspectos: a QVT é um construto subjetivo; deve haver integração entre os aspectos sociais, humanos e organizacionais; deve ser levada em consideração a relação entre QVT e Qualidade de Vida. A partir disso, quatro propostas de modelos de QVT surgem historicamente (MARTEL; DUPUIS, 2006):

> **1. O efeito spillover** - neste modelo considera-se que a satisfação no trabalho irá afetar outras partes da vida pessoal, e vice-versa. Por outro lado, há evidências que indicam que a teoria não se aplica a situações de trabalho extremas;
>
> **2. Modelo de compensação** - este modelo considera que quando a área do trabalho não está sendo satisfatória, o sujeito irá compensar essa insatisfação buscando outras atividades fora do trabalho. Dessa forma, a teoria alerta que há esferas da vida no trabalho que se correlacionam de forma negativa com áreas de fora do trabalho;
>
> **3. Modelo da segmentação** - neste modelo acredita-se que as áreas do trabalho e da vida em geral são independentes entre si, entendendo que as pessoas podem ser psicologicamente desengajadas dependendo dos domínios;
>
> **4. Modelo de acomodação** - este modelo considera que, a depender do nível de demanda numa área da vida ou do trabalho, o investimento na outra área será intencionalmente reduzido.

Martel e Dupuis (2006) consideram importante que o conceito de QVT seja criado de forma a viabilizar a operacionalização do constructo e que não seja confundido com o conceito de satisfação no trabalho. Deste modo, os autores propõem um modelo teórico que tem foco na verificação empírica do conceito. Por fim, esses autores definiram conceitos para qualidade de vida e qualidade de vida no trabalho, que são utilizados pelos respectivos instrumentos QLSI (Quality of Life Systematic Inventory) e QWLSI (Quality of Working Life Systematic Inventory). Assim, as definições dos conceitos são:

> Qualidade de Vida no Trabalho, em um dado momento, corresponde à condição experienciada por um indivíduo em sua dinâmica de busca dos objetivos hierarquizados organizados no trabalho dentro de domínios onde a redução da distância que separa o indivíduo desses objetivos é refletido por um impacto positivo sobre a qualidade de vida geral do sujeito, sua performance organizacional e sobre o seu funcionamento na sociedade (MARTEL; DUPUIS, 2006, p.355, tradução nossa).

O conceito utilizado como guia deste projeto foi o de Martel e Dupuis (2006) por haver o entendimento de que tal definição não se baseia em, ou se limita a, dimensões já descritas de antemão, e sim na relação entre os objetivos organizacionais e seu impacto na vida do sujeito.

No serviço público, o investimento no funcionário também ocorreu. Este investimento se deu primordialmente devido à busca de eficiência na execução de processos. Durante as últimas décadas, a administração pública foi marcada pela transição de um perfil burocrático para gerencial. A alegação de base foi a redução orçamentária, acompanhada pela busca de um maior dinamismo para o setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Uma das estratégias para se alcançar uma administração gerencial foi a mudança na política de gestão de pessoas. Dentre as legislações criadas em busca da excelência do setor público, foi aprovado o Decreto nº 5.378/05, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA (Brasil, 2005). Apesar de ter sido revogado pelo Decreto nº 9.094, de 17/07/17, é importante ressaltar que o programa de gestão pública de 2005 estabelecia um instrumento de avaliação da administração pública com quatro blocos de ação: (1) planejamento, (2) execução, (3) controle e (4) inteligência organizacional. É no bloco execução que está inserido o tema qualidade de vida no trabalho (BRASIL, 2016), matéria pesquisada neste projeto. Assim, há um entendimento de que, independentemente de ser uma organização pública ou privada, o funcionário produtivo passa a ser condição para se atingir resultados.

Tendo em vista a importância da Qualidade de Vida no Trabalho, assim como a relevância do levantamento de evidências sobre ela sob uma perspectiva científica e estratégica, o presente projeto teve por objetivo a construção de um instrumento de avaliação de Qualidade de Vida e Satisfação no Trabalho no Setor Público, que foi denominado: Escala de Qualidade de Vida no Trabalho - Pública (EQVTPub).



ESTUDOS
8 | QUALIDADE DE VIDA

METODOLOGIA

Este trabalho foi realizado por meio de uma pesquisa quantitativa, perpassando inicialmente por uma revisão da literatura. A metodologia quantitativa se justifica pelo uso da psicometria, entendida como técnica de medicação dos processos mentais, para criação dos indicadores.

O fluxo de pesquisa seguiu o recomendado por Pasquali (1999, p.38), considerando que, acerca da construção de instrumentos: (1) as variáveis (dimensões e itens) são derivadas do campo teórico ou de uma microteoria provisória que explique o fenômeno; (2) do campo ou sistema teórico são extraídos atributos psicológicos (ou fatores de alta ordem) a serem medidos; (3) dos atributos, são elencadas dimensões ou fatores de ordem primária, que são definidos e operacionalizados; (4) dos fatores de ordem primária são elaborados ou operacionalizados itens com capacidade constitutiva, ou que são capazes de representar tais fatores; (5) ao fim do processo inicial são realizadas análises teóricas e semânticas sobre os itens, assim como das propriedades referentes à linguagem utilizada.

Antes da execução, a pesquisa foi aprovada pela Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. A EQVTPub foi construída em três etapas, cada uma com objetivos distintos, a fim de materializar a escala final com sua forma de análise:

Etapa 1 – Operacionalização e construção da EQVTPub;
Etapa 2 – Validade de Conteúdo;
Etapa 3 – Análise dos itens e evidências de validade.

Cada uma dessas três etapas se baseou numa metodologia específica para sua construção, conforme será descrito a seguir.

ETAPA 1 - OPERACIONALIZAÇÃO E CONSTRUÇÃO DA EQVTPUB EM FORMA PRELIMINAR

A primeira fase consistiu na revisão da literatura e operacionalização dos atributos que seriam levados em consideração para medir a Qualidade de Vida no Trabalho na EQVTPub. Essa etapa não inclui amostra, uma vez que foi conduzida pelos próprios autores do projeto de pesquisa.

Assim, foram destacadas na literatura cinco dimensões em torno das quais foi construída a EQVTPub: (1) Condições de Trabalho, (2) Desenvolvimento de Carreira, (3) Suporte Organizacional, (4) Contexto Psicossocial e (5) Satisfação no Trabalho.

ETAPA 2 - VALIDADE DE CONTEÚDO

A amostra da validade de conteúdo da escala foi composta por um total de oito juízes. Eles foram organizados de forma que metade do quadro fosse composto por especialistas do campo de Psicologia das Organizações e a outra metade por funcionários do TCE-RJ, na condição de leigos. Essa divisão foi essencial para garantir não só uma validade teórica dos itens, mas também uma validade ecológica deles, entendendo que os funcionários do TCE-RJ seriam as melhores pessoas para indicar se os itens se aplicam ou não ao contexto da instituição.

Os juízes convidados responderam a um formulário eletrônico contendo todos os itens elaborados na etapa 1. O instrumento nesta fase foi composto por um total de três colunas, contendo notas referentes a diferentes qualidades para cada item. As qualidades julgadas foram linguagem (se a linguagem do item tinha redação correta e clara); dimensão (em que grau o item pertencia à dimensão onde estava alocado a priori); e contexto (se o item era aplicável ao contexto cultural e organizacional do TCE-RJ). Os avaliadores deram notas de um a cinco pontos nesses três critérios, nas cinco dimensões propostas na fase 1 da EQVTPub para cada item.

O procedimento pode ser descrito ordenadamente pela realização de um convite via e-mail para participação na pesquisa como avaliadores do instrumento. Os candidatos que aceitaram o convite receberam links contendo os formulários em que constavam instruções para a realização da tarefa de avaliação dos itens conforme descrito no parágrafo anterior. O link enviado era identificado e associado ao avaliador, sendo a única fase não anônima da pesquisa por tratar-se de uma forma de painel de especialistas. Ao concluir o formulário, os dados alimentavam a base de dados eletrônica. As avaliações dos juízes serviram para cálculo do coeficiente de validade de conteúdo (CVC) de acordo com as recomendações de Hernandez-Nieto (2002). Os coeficientes principais gerados foram o CVC do item, o CVC individual do avaliador e o CVC do critério para a escala. Independentemente do tipo, Hernandez-Nieto (2002) recomenda a manutenção de itens, e uma qualidade mínima aceitável para a escala, apenas para valores de CVC superiores a 0,80. Também foi calculado o coeficiente de correlação intraclasse para verificar a concordância entre as avaliações, sendo recomendados valores superiores a 0,70.

ETAPA 3 - ANÁLISE DOS ITENS E EVIDÊNCIAS DE VALIDADE

Amostra

A amostra foi de 183 participantes, todos servidores públicos. Deram respostas válidas sobre a instituição de origem 160 participantes, sendo 84 do TCE-RJ (52,5% dos participantes). Do total dos 160 participantes, 76 (44,7%) são do sexo feminino e 94 (55,3%) do sexo masculino, com idade média M= 27,5 anos (DP= 10,07). Quanto aos cargos, a maior parte exerce funções de nível superior (N= 116 - 63,4%), no estado do Rio de Janeiro (N= 141,77%), entretanto a pesquisa contou com participantes de 15 estados brasileiros.

Instrumentos

Como o objetivo era investigar o funcionamento do instrumento com servidores públicos, foram utilizados dois instrumentos:

(a)Escala EQVTPub – constitui-se de um total de cinco dimensões: (1) condições de trabalho, (2) desenvolvimento de carreira, (3) suporte organizacional, (4) satisfação no trabalho e (5) contexto psicossocial. Os itens de cada dimensão foram fraseados de forma que representassem condições existentes no ambiente de trabalho, devendo o servidor público assinalar o quanto concorda com a afirmativa que representa essas condições. Dentre as respostas possíveis, o participante deveria assinalar valores de 1 a 6 ou uma categoria representada por NA, que significa "não se aplica". A categoria foi adicionada à medida que a amostragem passou a incluir outros órgãos públicos que não o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

(b) Questionário sociodemográfico – foi criado com o objetivo de levantar outros dados para a identificação dos servidores que participaram da pesquisa. As perguntas envolveram informações tais como: (1) unidade federal, (2) órgão público de exercício, (3) nível do cargo, (4) vínculo ou tipo de contrato, (5) tempo de serviço, (6) escolaridade, (7) sexo e (8) ano de nascimento.

Procedimento

Foi gerado um link com a forma da EQVTPub no QuestBack1 para divulgação. O link foi distribuído em e-mails, redes sociais (e.g. Facebook, Linkedin), assim como em páginas relacionadas a servidores públicos com texto explicativo indicando o público-alvo que poderia responder. Ao clicar no link, o participante teve acesso na primeira página à carta da ECG sobre a pesquisa, assim como ao termo de consentimento livre e esclarecido. A forma aplicada da EQVTPub alcançou o total de 124 itens, distribuídos por 13 blocos de perguntas, cada bloco contendo 10 itens.

Análise dos dados

Foram feitas três análises para cada dimensão medida pela EQVTPub: (1) análise de dimensionalidade, (2) análise de confiabilidade e (3) análise de validade de constructo. O paradigma optado foi o da Teoria de Resposta aos Itens (TRI), considerado o mais adequado para a base de dados obtida (Linacre, 2012). A dimensionalidade foi avaliada através da análise dos componentes principais dos resíduos para modelos do tipo Rasch, em que foi observado se cada subescala ou fator apresentou evidência de apenas uma dimensão. A confiabilidade ou fidedignidade foi avaliada considerando três tipos de consistência: alfa de Cronbach (conjuntos de itens com alfas superiores a 0,70 são considerados consistentes); confiabilidade de itens (se a amostra é grande o suficiente para análise dos itens); e confiabilidade de pessoas (se os itens discriminam sujeitos de forma adequada), devendo os dois últimos indicadores apresentar valores superiores a 0,80 (Linacre, 2012).

A análise da validade de constructo item a item foi realizada levando em consideração as estatísticas de infit e outfit. Infit refere-se a uma avaliação dos padrões de resposta para sujeitos com notas próximas à localização ou dificuldade do item. Por sua vez, outfit refere-se à avaliação dos padrões de resposta para sujeitos com notas distantes da localização do item (trata-se de um indicador especialmente sensível a respostas aleatórias). Tanto infit quanto outfit foram interpretados considerando índices de média dos quadrados (ajuste global, MQ) e a estatística Z. Ambas verificam se os itens funcionam como bons preditores das respostas dos sujeitos. Itens com padrões aleatórios elevados são considerados um problema em medida psicológica, por haver possibilidade de estar medindo outros atributos. Pasquali (1998), entretanto, recomenda contemplar também a relevância teórica de alguns dos itens quando a qualidade é considerada limítrofe. Linacre (2012) recomenda na estatística MQ valores entre 0,5 e 1,5, sendo que apenas a partir de 2,0 os itens representam prejuízo para a medida. No caso da estatística Z, valores de previsibilidade ideal encontram-se entre -2 e +2.

LIMITAÇÕES

A presente pesquisa sofreu limitações em seu percurso. O projeto inicial previa um instrumento que seria aplicado especificamente ao TCE-RJ, considerando suas características organizacionais, e a validade de conteúdo também levou em consideração este propósito. Posteriormente, porém, foi solicitada uma abertura da amostra. Assim, devido à amostragem ter sido construída com parte significativa de servidores de outros órgãos públicos, ficou prejudicada a intenção de verificar o funcionamento dos itens especificamente no TCE-RJ, uma vez que a linguagem teve que ser adaptada para incluir "não se aplica" como opção de resposta.

RESULTADOS

ETAPA 1 E ETAPA 2

A elaboração da EQVTPub a partir do polo teórico resultou no total de 130 itens a serem avaliados por quatro especialistas e quatro colaboradores do TCE-RJ. O menor índice obtido, considerando a avaliação dos especialistas, foi de 0,89 para a dimensão de Condições de Trabalho no critério linguagem, ao passo que o valor mais elevado foi observado na avaliação dos itens de Contexto Psicossocial pelos avaliadores leigos também no critério linguagem, que apresentou um valor de CVC = 1,00. Resultados do CVC de cada aspecto estão disponíveis na tabela a seguir.

Tabela 1 - Coeficientes de Validade de Conteúdo da escala para cada dimensão, aspecto e tipo de avaliador

Dimensão	Aspecto	Geral	Leigos	Especialistas
Condições de Trabalho	Linguagem	0.91	0.93	0.89
	Dimensão	0.94	0.95	0.93
	Contexto	0.96	0.98	0.93
Desenvolvimento de Carreira	Linguagem	0.93	0.93	0.92
	Dimensão	0.96	0.96	0.96
	Contexto	0.97	0.97	0.96
Suporte Organizacional	Linguagem	0.95	0.96	0.93
	Dimensão	0.96	0.96	0.96
	Contexto	0.97	0.98	0.96
Satisfação no Trabalho	Linguagem	0.95	0.95	0.94
	Dimensão	0.93	0.93	0.93
	Contexto	0.96	0.96	0.95
Contexto Psicossocial	Linguagem	0.98	1.00	0.96
	Dimensão	0.96	0.95	0.97
	Contexto	0.98	0.98	0.98

Após a análise dos dados foi possível sintetizar a escala de sua forma inicial para um total de 124 itens, sendo 20 itens para Condições de Trabalho, 19 para Desenvolvimento de Carreira, 41 itens alocados em Suporte Organizacional, 25 em Satisfação com o Trabalho e 19 em Contexto Psicossocial. Não foram observados efeitos específicos de diferença entre os tipos de juízes (o coeficiente de correlação intraclasse obtido foi de r = 0,77).

ETAPA 3

Já na fase de análise dos itens e evidências de validade, cada dimensão da EQVTPub foi avaliada como uma escala independente.

(1) Escala de Condições de Trabalho Na análise de dimensionalidade a escala apresentou um total de 33,8% de variância explicada, apontando para uma dimensão ao menos 4 vezes maior do que o primeiro contraste com a dimensão seguinte, que agrega 8,6%. O coeficiente alfa de Cronbach foi de 0,88, superior ao recomendado. A confiabilidade de itens foi de 0,94, indicando que o tamanho da amostra foi adequado para avaliar os itens disponíveis. A confiabilidade de pessoas foi de 0,86, indicando que a amostra também apresentou uma variabilidade de comportamentos satisfatória. Para os itens retidos média de infit foi de MQ = 0,94 (DP = 0,13) Z = -0,66 (DP = 1,47), enquanto que de outfit foi MQ = 0,98 (DP = 0,16) Z = -0,24 (DP = 1,41). Dos 20 itens iniciais, 10 apresentaram problemas de infit e outfit inaceitáveis na estatística Z, não sendo recomendado seu uso por apresentarem pelo menos um aspecto do ajuste onde existe excesso ou falta de previsibilidade do padrão de respostas. Dos itens com problemas, foram mantidos Q10.5, Q19.10 e Q18.5, uma vez que os dois primeiros apresentaram problema de ajuste excessivamente elevado e o último, problema de amostragem de respostas, não sendo interferentes com o funcionamento da medida. A retenção dos três itens é responsável pela elevação dos valores de infit e outfit da escala.



(2) Escala de Desenvolvimento de Carreira - A dimensão de desenvolvimento de carreira apresentou um total de 32,4% da variância explicada, com uma segunda dimensão pouco expressiva de contraste de 7,5%. O coeficiente alfa de Cronbach resultante foi de 0,82. A confiabilidade de itens foi de 0,97, indicando suficiência da amostra para análise do banco de itens nesse quesito. Por outro lado, a confiabilidade de pessoas foi de 0,79, indicando um sinal limítrofe, mas não preocupante, de baixo poder discriminativo. Considerando a análise de ajuste, dos 19 itens, 9 foram mantidos. O item Q8.1 foi o único a apresentar um problema de estatística MQ, enquanto os demais foram eliminados de acordo com os limites para a estatística Z. Para os itens retidos, a média de infit foi de MQ = 0,95 (DP = 0,08) Z = -0,53 (DP = 0,83), enquanto que de outfit foi MQ = 0,99 (DP = 0,10) Z = -0,10(DP = 0,93). A escala apresenta em sua forma final qualidade satisfatória.

(3) Escala de Suporte Organizacional A dimensão de suporte apresentou um total de 31.5% de variância explicada, com um primeiro contraste de 5,8%. O coeficiente alfa de Cronbach indica uma consistência interna de 0.87. Confiabilidade de itens resultou em 0.98, indicando adequação do tamanho da amostra para a análise dos itens via TRI. A confiabilidade de pessoas obtida foi de 0,88. Dos 41 itens, 19 apresentaram índices da estatística Z fora do limite de tolerância recomendado. Foram mantidos 22 itens no total. Para os itens retidos, a média de infit foi de MQ = 1,01 (DP = 0,11) Z = 0,11 (DP = 1,18), enquanto que de outfit foi MQ = 1,03 (DP = 0,11) Z = 0,27 (DP = 1,04). A dimensão de suporte apresenta ajuste satisfatório após a eliminação dos itens.

(4) Escala de Satisfação com o Trabalho - A dimensão de satisfação com o trabalho apresentou um poder explicativo sobre 36,5% da variância, com um primeiro contraste de 8,9%. Os índices de confiabilidade atingidos pela dimensão foram de um alfa de Cronbach de 0,89, indicando boa consistência interna. A confiabilidade de itens atingida foi de 0,97, dentro do recomendado na literatura. A confiabilidade de pessoas atingida foi de 0,88, indicando que a dimensão possui um poder discriminativo satisfatório, podendo representar uma gama ampla de níveis de traço em satisfação com a vida. Dos 25 itens, 9 foram mantidos por apresentarem tanto um ajuste global quanto um poder preditivo satisfatório. Para os itens retidos, a média de infit foi de MQ = 1,01 (DP = 0,07) Z = 0,13 (DP = 0,70), enquanto que de outfit foi MQ = 1,01 (DP = 0,09) Z = 0,10 (DP = 0,76). A escala de satisfação com o trabalho apresenta ajuste satisfatório em sua forma final.

(5) Escala de Contexto Psicossocial A dimensão de contexto psicossocial acumulou na primeira dimensão uma variância total de 39,7%, com o primeiro contraste apresentando um valor de 7,7%. Acerca da consistência interna, a escala apresentou um coeficiente alfa de Cronbach de 0,74. A confiabilidade de itens apresentou um valor de 0,98, enquanto que a confiabilidade de pessoas atingiu 0,77. Este último indicador aponta que a variabilidade observada de comportamentos na amostra pode apresentar uma tendência homogênea. Dos 19 itens originais, foram mantidos 11 como representativos do contexto psicossocial. Para os itens retidos, a média de infit foi de MQ = 1,03 (DP = 0,07) Z = 0,25 (DP = 0,55), enquanto que de outfit foi MQ = 1,03 (DP = 0,06) Z = 0,37 (DP = 0,52). A escala de contexto psicossocial apresentou qualidades adequadas de ajuste em sua forma final.

Outras qualidades da escala como nível de traço latente dos itens, curvas de informação e outras informações específicas item a item estão disponibilizados no relatório final expandido reportado à ECG-TCE-RJ. O presente artigo se limitou a apresentar informações sobre a qualidade global das escalas em função da restrição de espaço na revista.

APURAÇÃO DOS RESULTADOS E INTERPRETAÇÃO DA EQVTPUB[1]

A escala desenvolvida contém itens de sentido negativo que precisam ser invertidos antes de calculados os escores das dimensões, isto é, trocando os valores 1, 2 e 3 por 6, 5 e 4, respectivamente. Os itens respondidos como "NA" (não se aplica) devem ser considerados respostas em branco, sendo excluídos dos cálculos.

Os resultados devem ser apurados fazendo-se a média aritmética dos itens que compõem cada dimensão. Os itens também podem ser comparados individualmente para uma análise mais detalhada da hierarquia de necessidades.

A interpretação dos dados deve levar em conta que, quanto maior a média, maior a percepção de qualidade de vida no trabalho em cada dimensão. Valores entre 1 e 3,5 denotam baixa qualidade de vida, considerando a dimensão em questão, enquanto valores entre 3,51 e 4,75 denotam média qualidade de vida e valores acima de 4,71, alta qualidade de vida.

Como forma de exemplificar o processo de apuração dos resultados e interpretação da EQVTPub, conforme descrito acima, realizamos uma análise do TCE-RJ com base nos 84 respondentes desse órgão. Ressaltamos, porém, que esse não foi o objetivo da pesquisa, e que o número baixo de respondentes pode gerar análises insipientes.

Considerando apenas resultados dos servidores do TCE-RJ, a pior dimensão avaliada foi de Desenvolvimento de Carreira, com uma média de M=3,65 (DP=0,98). A dimensão de desenvolvimento encontra-se próxima ao limiar inferior para que a qualidade transite de média para baixa qualidade de vida por apenas 0,15 pontos. Levando em conta o desvio padrão, é possível considerar que alguns dos segmentos do tribunal avaliem o desenvolvimento de carreira enquanto uma dimensão precária. Resultados encontram-se na tabela 2.

Tabela 2 - Estatística descritiva dos resultados obtidos apenas pela subamostra do TCE-RJ

Estatísticas Descritivas								
Dimensões	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão	Assimetria		Curtose	
	Estatística	Estatística	Estatística	Estatística	Estatística	Erro Padrão	Estatística	Erro Padrão
CPSI	1.91	6.00	3.96	0.92	-0.13	0.30	-0.30	0.59
CT	2.60	6.00	4.36	0.85	-0.18	0.29	-0.53	0.57
DC	1.56	6.00	3.65	0.98	0.13	0.30	-0.07	0.59
SP	1.82	5.09	3.75	0.75	-0.39	0.31	-0.10	0.62
SAT	1.56	6.00	4.43	0.97	-0.62	0.28	-0.03	0.55

1 A escala completa, assim como a pesquisa original, está disponível no site: www.ecg.tce.rj.gov.br.

A melhor dimensão reportada, por sua vez, foi a de Satisfação com o Trabalho, com uma média de M=4,43 (DP=0,97). A dimensão não ultrapassa o valor de 4,75 que permite trânsito para a faixa de qualidade superior. Vale ressaltar que nenhuma das dimensões supera a faixa de 4,75, entretanto outra dimensão próxima da faixa de alta qualidade de vida no trabalho foi a Condições de Trabalho, M=4,36 (DP=0,85).

Na dimensão Contexto Psicossocial, os itens que pontuaram com médias inferiores a 3,5 foram: Q.11.6 "Existe disputa interna por status no meu ambiente de trabalho" (M= 2,84, DP= 1,76); Q.6.7 "A falta de clareza nas políticas/metas da instituição gera divergências entre mim e meus colegas" (M= 3,24, DP= 1,83); Q.7.7 "Percebo diferenças no tratamento entre os servidores terceirizados e os demais funcionários da instituição" (M = 3,29, DP= 1,82). Os itens reportam necessidade de atenção para disputas internas e comunicação organizacional. O item que mais necessita de atenção consiste na detecção de disputas internas entre colegas no ambiente de trabalho.

Na dimensão de Desenvolvimento de Carreira, os itens que pontuaram abaixo de 3,51 foram: Q.6.8 "O progresso do meu plano de remuneração é consistente com o ganho de responsabilidade nas minhas atribuições." (M=3,44, DP=1,81); Q.8.6 "Não me sinto satisfeito com o meu plano de carreira" (M=3,45, DP=1,77); Q.12.10 "São oferecidos cursos com pouca aplicação prática" (M=3,49, DP=1,72); Q.20.10 "A data em que a folha de pagamento é executada (depósito de salário) é determinada previamente" (M=2,85, DP=1,90). Os funcionários do TCE-RJ reportam desta forma que os planos de carreira são normalmente considerados injustos ou pouco consistentes com a responsabilidade. A adequação de treinamentos atingiu uma média limítrofe, podendo ser um problema localizado para algumas das funções, próximo a atingir a qualidade média. Por outro lado, a execução da folha de pagamento foi o critério com pior avaliação, bem representativo do contexto à época.

Na dimensão de Suporte Organizacional, os itens que tiveram pontuação inferior a 3,51 foram: Q.5.2 "Mecanismos de acesso à ouvidoria estão disponíveis" (M=3,39, DP=1,71); Q.6.4 "Não sou previamente comunicado sobre as futuras alterações hierárquicas do meu setor" (M=3,06, DP=1,88); Q.11.2 "Sinto-me seguro quando há mudança de chefia no meu setor" (M=3,18, DP=1,85); Q.12.5 "Não tenho clareza sobre as metas que eu devo atingir" (M=3,43, DP=1,67); Q.20.5 "Não participo do processo de mudança que acontece na minha instituição" (M=2,85, DP=1,74). Apenas um dos itens é referente ao acesso à ouvidoria; por outro lado, ao menos três dos itens que pontuaram baixo indicam problemas na gestão de mudança no TCE-RJ.

Vale ressaltar novamente que as análises aqui reportadas contam com a participação de um número baixo de servidores do TCE-RJ, devendo ser executada nova pesquisa com um número maior de funcionários, identificando também os setores. A qualidade de vida no trabalho pode mudar de acordo com o setor ou mesmo com as funções executadas. Ainda assim, é possível identifi-

car a priori a necessidade de implementação de programas de treinamento em comunicação organizacional, feedback, gestão do comportamento e treinamentos em gestão de mudanças para gestores.

Treinamentos de comunicação organizacional, feedback e gestão do comportamento ajudariam a endereçar questões de convívio, assim como problemas relativos à liderança no TCE-RJ. Conflitos e disputas são característicos de ruído comunicacional. Treinamentos em feedback e gestão do comportamento são essenciais para gestores e funcionários, com o objetivo de cultivar uma cultura de gestão do conhecimento e não de "reprovação-correção" do desempenho. O treinamento em gestão de mudanças seria crítico especialmente pela natureza cíclica de funções e cargos de chefia na organização. Nesse sentido, o TCE-RJ pode ser considerado um órgão de ritmo constante de transformações, o que pode gerar o fenômeno denominado como anomia organizacional. Estados de anomia não são representados pela ausência de regras, mas exatamente pela sensação de insegurança na organização, dado o ritmo de mudanças. O fenômeno explicaria especialmente os problemas da dimensão Contexto Psicossocial. Recomenda-se no futuro um diagnóstico mais preciso dos conflitos organizacionais no TCE-RJ.



CONCLUSÃO

Os resultados obtidos apontam que cada uma das escalas pode ser utilizada de forma independente para contemplar distintas facetas da qualidade de vida no trabalho. Desta forma, a EQVTPub pode ser utilizada para a avaliação da QVT de funcionários do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, sob a condição que pesquisas futuras analisem as médias das escalas e as médias obtidas pelas amostras nos itens, para a avaliação de indicadores em um nível individual. Além disso, o uso de medidas em QVT deve ser considerado de forma longitudinal, comparando diferentes momentos, com o objetivo de averiguar também a eficácia de ações de intervenção.

A quantidade mínima de funcionários a serem avaliados depende apenas da estratégia de análise a ser adotada. A escala pode ser autoaplicada ou aplicada na forma de entrevista. Esta última, entretanto, não é recomendada, em função de que seria mais adequado que algumas das informações a serem reportadas ficassem sob sigilo.

É importante ressaltar que o desenvolvimento de instrumentos de diagnóstico organizacional envolve um processo continuado de atualização. Assim, esta pesquisa consiste em uma primeira versão, que incorpora sugestões de melhoria ou de investigação mais aprofundada sobre seu funcionamento. Quanto à possibilidade de melhoria, é essencial uma melhor caracterização da amostra para investigação da estrutura da EQVTPub. Recomenda-se no futuro a constante atualização dos itens com o objetivo de mantê-los constantemente correspondentes às necessidades do TCE-RJ, incluindo também outros itens capazes de gerar desafios para implementação de novas políticas no órgão.

Recomenda-se também, com utilização de uma amostra adequada, a investigação do funcionamento da escala através de procedimentos confirmatórios. O último aspecto que precisa ser avaliado é a estabilidade das escalas, tanto em cenários sem intervenção, quanto em cenários onde está sendo realizado esforço para melhora da qualidade de vida no trabalho dos servidores.

Dito isto, podemos considerar que os objetivos pretendidos foram alcançados de forma satisfatória, podendo a escala ser utilizada como forma de aprimoramento das ações de gestão de pessoas nas instituições públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providencias. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 15 nov. 2016.

_____. Decreto nº 9094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9094.htm#art25>. Acesso em: 29 jul. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **TC 014.566/2016-8**. 2º Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas - Ciclo 2016. Relator: Augusto Nardes. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/unidades/secretaria-de-fiscalizacao-de-pessoal/perfil-de-governanca-de-pessoas/>. Acesso em: 03 ago. 2017.

DE AYALA, R. J. **The theory and practice of item response theory**. New York: Guilford Press, 2009. 448 p.

HAIR, Joseph F. et al. **Multivariate data analysis**. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006. 899 p.

HERNÁNDEZ-NIETO, R. A. **Contributions to statistical analysis**: the coefficients of proportional variance, content validity and kappa. North Charleston, SC: Createspace Independent Pub, 2002. 228 p.

LINACRE, John. M. **Winsteps Rasch measurement computer program**. Beaverton: Winsteps.com, 2012.

MARTEL, Jean-Pierre; DUPUIS, Gilles. Quality of work life: theoretical and methodological problems, and presentation of a new model and measuring instrument. **Social Indicators Research**, v. 77, n. 2, p. 333-368, jun. 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2010. 263 p.

PASQUALI, L. **Psicometria**: teoria e aplicações. Brasília, DF: Ed. da Universidade de Brasília, 1998. 289 p.

_____. **Psicometria**: teoria dos testes na psicologia e na educação. Petrópolis: Vozes, 1999. 387 p.

ZANELLI, J. C.; BORGES-ANDRADE, J. A.; BASTOS, A. V. B. (Orgs.). **Psicologia, organizações e trabalho no Brasil**. Porto Alegre: Artmed, 2009. 33 p.



A Síntese: Revista da Escola de Contas e Gestão é uma publicação do TCE-RJ e tem o objetivo de incentivar a produção de estudos, análises e pesquisas na área de gestão pública.
Os interessados em submeter trabalhos para publicação devem seguir as normas de edição da Revista Síntese disponibilizadas no site da ECG (www.ecg.tce.rj.gov.br) e enviá-los para pesquisas_ecg@tce.rj.gov.br.

Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ
Rua da Constituição, nº 44/46
CEP 20060-010 – Centro – Rio de Janeiro
www.ecg.tce.rj.gov.br

ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO