

03

ano 2 - n. 3
maio/out. 2024
Periodicidade semestral
ISSN 2965-436-X

REVISTA DO
TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE
SANTA CATARINA
RTCE/SC



FORUM

A Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC – foi instituída pela Portaria N. TC-154/2023 para disseminação de produções científicas e técnicas contemporâneas, voltadas ao controle externo e ao aprimoramento da gestão pública.

Divulga artigos e resenhas relacionadas às áreas do Controle Externo, da Auditoria Pública, do Direito Público, da Administração Pública, das Políticas Públicas, da Economia do Setor Público, da Contabilidade Pública, da Engenharia, da Tecnologia da Informação e da Inovação. Dissemina, ainda, decisões plenárias do TCE/SC.

Com periodicidade semestral, a publicação pretende ser ferramenta para a difusão e a construção de conhecimento nos ambientes de controles externo, interno e social e de gestão pública. Também busca incentivar o debate teórico e o compartilhamento de boas práticas de governança.

ano 2 - n. 3
maio/outubro 2024
Periodicidade semestral
Belo Horizonte
p. 1-196
ISSN 2965-436X

**REVISTA DO
TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DE
SANTA CATARINA
RTCE/SC**



FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

© 2024 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados.

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / *Printed in Brazil* / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e as opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Projeto gráfico e capa: Walter Santos
Revisão: Nathalia Campos
Diagramação: Reginaldo César de Sousa Pedrosa

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD

R454 Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - RTCE/SC, ano 1, n. 1, maio/out. 2023. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

Semestral.

ISSN: 2965-436X

Título Abreviado: R. Trib. Contas Est. Sta. Catarina

DOI: 10.52028/tce-sc

1. Administração Pública. 2. Controle externo. 3. Gestão pública. 4. Tribunais de Contas. I. Fórum.

CDD: 351

CDU: 35

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima CRB6 – 2851

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (TCE/SC)

CONSELHEIROS

Herneus João De Nadal – Presidente
José Nei Alberton Ascari – Vice-Presidente
Adircélio de Moraes Ferreira Júnior – Corregedor-Geral
Wilson Rogério Wan-Dall – Supervisor da Ouvidoria
Luiz Roberto Herbst – Supervisor do Instituto de Contas
Luiz Eduardo Cherem
Aderson Flores

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Gerson dos Santos Sicca
Cleber Muniz Gavi
Sabrina Nunes Icken

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (MPC/SC)

Diogo Roberto Ringenberg – Procurador-Geral
Cibelly Farias – Procuradora-Geral Adjunta
Sérgio Ramos Filho – Procurador de Contas

REVISTA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA (RTCE/SC)

PRESIDENTE DO CONSELHO EDITORIAL E SUPERVISOR

Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior

EQUIPE EXECUTIVA

Denise Regina Struecker (Assessoria da Presidência) – Coordenação
Juliana Fritzen (Assessoria da Presidência)
Letícia de Campos Velho Martel (Gabinete do Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca)
Lúcia Helena Fernandes de Oliveira Prujá (Assessoria de Comunicação Social)
Tatiana Batassini Barth (Secretaria-Geral)
Matheus Corradi Ferreira Brandão (Secretaria-Geral)
Daniela Fernanda Sbravati (Instituto de Contas)
Graziela Grando Bresolin (Instituto de Contas)
Sílvia Maria Berté Volpato (Instituto de Contas)
Gabriela Helena Fabiane (Secretaria de Expediente da Presidência)

CONSELHO EDITORIAL

Adircélio de Moraes Ferreira Júnior – Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC)
Ana Carla Bliacheriene – Assessora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP)
Antônio Augusto Junho Anastasia – Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU)
Bruno Dantas – Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU)
Edilberto Carlos Pontes Lima – Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE Ceará) e Presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB)
Élida Graziane Pinto – Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPC-SP)
José Fernandes Farinha Tavares – Presidente do Tribunal de Contas de Portugal (TCP)
Leonardo Secchi – Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração DO Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
Luiz Henrique Urquhart Cademartori – Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Marco Antônio Carvalho Teixeira – Professor Adjunto e Pesquisador do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV EAESP)
Marianna Montebello Willeman – Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ)
Paula Chies Schommer – Professora e Pesquisadora do Departamento de Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
Paulo Nogueira da Costa – Juiz Conselheiro no Tribunal de Contas de Portugal (TCP)
Sebastião Helvecio Ramos de Castro – Vice-Presidente de Ensino, Pesquisa e Extensão do Instituto Rui Barbosa (IRB)

Sumário

Editorial.....7

Doutrina

ARTIGOS

Pontos polêmicos relativos à utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações

Carlos Antonio Matos da Silva..... 11

O sistema de controle das licitações e contratos administrativos no Brasil diante da sociedade global de riscos

Miguel Ribeiro Pereira 31

Algumas reflexões sobre o conceito de “erro grosseiro” (art. 28 da LINDB) a partir da jurisprudência do STF sobre a responsabilidade do advogado público

Guilherme Henrique Lima Reinig..... 49

O Tribunal da Governança Pública catarinense e a promoção da igualdade racial

Geovane Eziel Cardoso, Elusa Cristina Costa Silveira, Marília Segabinazzi 71

Implementação de políticas públicas educacionais: proposta metodológica para implantação de polos associados da Universidade Aberta do Brasil (UAB)

Aurilédia Batista Teixeira, Ivoneti da Silva Ramos, Carlos Antonio Oliveira Vieira..... 99

O impacto do controle social na gestão pública democrática

Renato Nóbrega Rodrigues Machado, Marcos Fey Probst 121

Doutrina

TRABALHOS TÉCNICOS

Contribuindo para o debate sobre Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões no Brasil: saneamento básico – é sustentável, é *infra*, é *pop*... É ESG

Antônio Felipe de Oliveira Rodrigues, Caroline de Souza, Igor Guadagnin, Maira Luz Galdino, Manuela Coutinho Domingues Marinho, Rafael Galvão de Souza, Rogério Loch, Teresa Cristina de Jesus Guimarães Moura..... 143

Inteligência Artificial Generativa (IAG): perspectivas inéditas no controle público Alessandro Marinho de Albuquerque, Igor May Wensing, Nelson Luiz Joppi Filho.....	155
Lei de Responsabilidade Fiscal: aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato em Santa Catarina Franklin Zummach.....	171
JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA.....	179
Instruções para os autores.....	193

Editorial

Prezados(as) leitores(as),

Tenho o prazer de apresentar mais uma edição da *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*. Neste terceiro número, começo destacando a importância do aprendizado contínuo, que nos permite avançar em nosso propósito de contribuir para o aprimoramento da Administração Pública, e de todo o apoio recebido, tanto na divulgação do periódico como na participação de autores e de pareceristas. Certamente esses fatores são fundamentais para o sucesso e para a consolidação de nossa revista como uma referência em sua área de conhecimento.

Inicia-se a Seção de Artigos com as contribuições dos autores convidados, os quais trazem importantes discussões atinentes às licitações e aos contratos administrativos. No primeiro trabalho, o articulista aborda os pontos mais polêmicos relacionados à aplicação da arbitragem nas contratações regidas pela nova Lei de Licitações, buscando em doutrinadores renomados os fundamentos de reflexão sobre a aplicação da indisponibilidade do interesse público e os elementos que possam auxiliar os gestores na decisão quanto à utilização desse método para a resolução de conflitos. No artigo seguinte, o autor valeu-se do ensinamento de estudiosos contemporâneos, das contribuições dos tribunais de contas e das organizações internacionais para analisar o sistema de controle de riscos previsto na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril 2021, que confere maior eficiência às contratações a partir da mitigação de riscos e da estruturação de linhas de defesa, e para apontar medidas para seu aperfeiçoamento.

Os textos subsequentes foram selecionados em chamada pública e abrangem outras tantas questões que merecem nossa atenção e debate. A partir do conceito de erro grosseiro e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), um dos artigos traz à discussão a responsabilização dos advogados públicos. Em outro, os autores apresentam e analisam dados de municípios catarinenses sobre as políticas locais de promoção da igualdade racial, os quais demonstram a escassez e a urgência de ações nessa seara, bem como a importância do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) como promotor de transformação. O texto seguinte propõe, a partir do estudo de caso da implantação de polos associados da Universidade Aberta do Brasil (UAB), a adoção de uma metodologia de suporte ao processo de decisão, baseada em análise multicritério, que pode ser adaptada e replicada para outras áreas e desafios públicos. Finalizando a seção, temos a apresentação de exame dos impactos do controle social na gestão

pública, no qual os articulistas apresentam os possíveis efeitos da governança democrática e as dificuldades a serem superadas.

Na Seção de Trabalhos Técnicos, contamos com a expertise dos autores para discutir temas empolgantes e necessários. O primeiro dos trabalhos ocupa-se da universalização do saneamento básico no Brasil como essencial para o desenvolvimento sustentável. Nele, demonstra-se que o setor passa por uma clara mudança de paradigmas, o que reforça a importância do cumprimento dos requisitos ambientais, sociais e de governança, a serem observados desde o planejamento das contratações de concessão, com ênfase nas práticas Environment, Social and Governance (ESG). Já o segundo trabalho debate as possibilidades da Inteligência Artificial Generativa (IAG), com a transformação de dados escuros em ativos de conhecimento para os órgãos de controle externo. Exemplo disso, conforme o texto, é o sistema VigIA, desenvolvido no TCE/SC, que, atualmente, está direcionado para a análise de editais de licitação, mas que tem grande potencial de ampliação de sua aplicabilidade, de acordo com estudos em andamento. Encerramos a seção com um parecer opinativo, cujo objeto é a interpretação dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que tratam da nulidade de atos que resultem em aumento da despesa de pessoal no final de mandato.

Por fim, temos a Seção de Jurisprudência Seleccionada, composta pelas mais recentes decisões deste Tribunal de Contas. Nesta edição, destaco que foram incluídas notas técnicas aprovadas em Plenário, de caráter orientativo, a respeito de temas de interesse dos municípios e do estado, tais como a exigência da cadereta de vacinação dos estudantes no ato da matrícula e as contratações para coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares. Ainda nessa seção, apresentamos alguns levantamentos relacionados a políticas públicas relevantes, cujas conclusões vão subsidiar futuras ações de fiscalização e que, desde logo, fundamentaram recomendações aos gestores.

Com a satisfação de ter apresentado mais uma edição que oferece variados assuntos do interesse de nosso público e muitas possibilidades de reflexão e de estudo, desejo uma boa leitura a todos(as).

Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior

Presidente do Conselho Editorial

DOCTRINA

ARTIGOS



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

Pontos polêmicos relativos à utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações

Carlos Antonio Matos da Silva

Especialista em Direito Processual Civil e em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP). Mestre em Direito pela Escola Paulista de Direito (EPD). Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Autor do livro *A arbitragem na nova Lei de Licitações e Contratações* (Fórum, 2024). Instrutor no Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria-Geral do Município de São Paulo (PGM SP). Procurador do município de São Paulo, com experiência nas áreas de Licitações e de Meios Extrajudiciais de Soluções de Controvérsias.

Resumo: Este artigo analisa os pontos que mais suscitam polêmicas para a utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O interesse público, cujo titular é o Estado, corresponde ao conjunto de interesses intergeracionais que as pessoas particularmente têm enquanto partícipes da sociedade. A Administração Pública, ante o seu caráter instrumental, tem o dever-poder de gerir, conservar e tutelar o interesse primário, nos termos da finalidade pública prevista em lei, não podendo dele dispor. A indisponibilidade do interesse público será assegurada quando os bens e direitos do Estado que comportem função patrimonial ou financeira forem explorados de modo mais intenso possível, ou negociados. A arbitrabilidade subjetiva confunde-se com a capacidade de contratar, o que possibilita ao Estado utilizar a jurisdição arbitral. Quanto à arbitrabilidade objetiva, o sistema normativo limitou o emprego da jurisdição arbitral às questões relativas a direito patrimonial disponível. A jurisdição arbitral, em razão de suas características ínsitas, mostra-se, em regra, adequada para dirimir litígios complexos e de elevado valor econômico, inusuais ao Estado-juiz. Além dessas características inatas à arbitragem, a Administração Pública tem de considerar, casuisticamente, o vulto da contratação, a complexidade do objeto e as condições peculiares à seleção dos licitantes e à sua contratação, a fim de alcançar a conclusão acerca da adequabilidade ou inadequabilidade da adoção da jurisdição arbitral.

Palavras-chave: Interesse público indisponível. Arbitragem. Direito patrimonial disponível. Adequabilidade da jurisdição arbitral.

Sumário: 1 Introdução – 2 Indisponibilidade do interesse público – 3 Arbitrabilidade subjetiva e objetiva da Administração Pública – 4 (In)adequabilidade da utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar os pontos que mais suscitam polêmicas para a utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Essa delimitação tem por hipótese que os órgãos de controle e o administrador público, em regra, estendem indevidamente a indisponibilidade do interesse público ao regime jurídico a que se submetem os bens e direitos do Estado.

A escolha dessa hipótese de trabalho e dessa delimitação considera que a indisponibilidade do interesse público será assegurada quando os bens e direitos do Estado que comportem função patrimonial ou financeira forem explorados de modo mais intenso possível, ou negociados. Junto disso, reputa-se que a jurisdição arbitral, em razão de suas características inatas, mostra-se, geralmente, adequada para dirimir litígios complexos e de elevado valor econômico, inusuais ao Estado-juiz.

Assim, por didatismo, examina-se, no item 2, o atual entendimento acerca da indisponibilidade do interesse público.

No item 3, analisa-se o filtro legal das pessoas que podem se valer da arbitragem (arbitrabilidade subjetiva), bem como das matérias que podem ser resolvidas pela jurisdição arbitral (arbitrabilidade objetiva).

No item 4, aborda-se as características inatas à arbitragem que envolva a Administração Pública, de modo a fornecer subsídios para a tomada de decisão acerca da adequabilidade ou inadequabilidade de sua adoção para dirimir litígios relativos a direito patrimonial disponível.

Para cumprir o objetivo deste trabalho, analisam-se as produções teóricas de eminentes doutrinadores, aproveitando-as no desenvolvimento de todo o texto.

2 Indisponibilidade do interesse público

A indisponibilidade do interesse público, apesar de não constar expressamente do texto da Constituição Federal de 1988, trata-se de princípio geral de direito, ínsito a qualquer sociedade democrática.

O interesse público (ou interesse primário), cujo titular é o Estado, corresponde ao conjunto de interesses intergeracionais que as pessoas particularmente têm enquanto partícipes da sociedade.

Dessume-se, portanto, que o interesse primário não existe como realidade autônoma, pois está vinculado ao interesse de cada uma das partes que compõem o corpo social.

Sem embargo, isso não significa que não possa haver interesse público contrário a determinado interesse individual. Com efeito, o interesse individual (ou de um grupo de pessoas singularmente consideradas) pode coincidir¹ ou divergir do interesse público primário, porquanto este resulta do conjunto de interesses

¹ “Pode, entretanto, o interesse público coincidir com o de particulares, como ocorre normalmente nos atos administrativos negociais e nos contratos públicos, casos em que é lícito conjugar a pretensão do particular com o interesse coletivo” (MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 98).

intergeracionais que as pessoas particularmente têm enquanto partícipes da sociedade, ao passo que aquele é atinente aos assuntos convenientes para a vida particular da pessoa, singularmente considerada.

O que não se admite é a existência de interesse primário que seja discordante do interesse de cada um dos membros da sociedade, quando considerados simultaneamente.

Nesse sentido, aliás, é o conceito lógico-jurídico de interesse público fornecido por Celso Antônio Bandeira de Mello, senão vejamos:

Deveras, corresponderia ao mais cabal contrassenso que o bom para todos fosse o mal de cada um, isto é, que o interesse de todos fosse um anti-interesse de cada um.

(...)

É que, na verdade, o interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, dos interesses *de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)*, nisto se abrigando também o *depósito intertemporal destes mesmos interesses*, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais.

(...)

Então, dito interesse, o público – e esta já é uma primeira conclusão –, *só se justifica na medida em que se constitui um veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integrarão no futuro*. Logo, é destes que, em última instância, promanam os interesses chamados públicos.

*Donde, o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.*²

Para além disso, como o conceito de interesse primário corresponde a uma categoria lógico-jurídica, ele serve de base para a individuação dos diversos interesses públicos e a sua inclusão no sistema normativo, por meio da conceituação jurídico-normativa. Assim, do ponto de vista jurídico, será de interesse público apenas aquele que o sistema normativo atribuir essa qualidade.

Uma coisa é a estrutura do interesse público, e outra é a inclusão e o próprio delineamento, no sistema normativo, de tal ou qual interesse

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 60-62.

que, *perante este mesmo sistema será reconhecido como dispondo desta qualidade.* (...)

Com efeito, dita qualificação quem a faz é a Constituição e, a partir dela, o Estado, primeiramente através dos órgãos legislativos, e depois por via dos órgãos administrativos, nos casos e limites da discricionariedade que a lei lhes haja conferido.³

Nesse cenário, houve o surgimento, no plano constitucional, de normas que revelam a interferência crescente do Estado na vida econômica e no direito de propriedade, visando à consecução da justiça social e do bem-estar coletivo. Além disso, houve a ampliação das funções administrativas previstas em lei (serviço público, poder de polícia administrativa, fomento e intervenção no domínio econômico), de modo a satisfazer as vantagens almejadas por toda a coletividade, ou por uma parte expressiva de seus membros.

Importante ressaltar que não é o texto normativo que revela o interesse público, mas sim a atividade de concentração dos significados de seus dispositivos, destinada a obter a norma jurídica que, no caso concreto, irá declarar juridicamente qual será o interesse primário a ser atendido. Desse modo, “é possível encontrar as balizas do que seja interesse público dentro de suas zonas de certeza negativa e de certeza positiva”.⁴

Por outro lado, o Estado, enquanto pessoa jurídica de direito público, possui interesses individuais (secundários ou fazendários), similares a qualquer outro sujeito de direito. Logo, ele atua em concorrência com as demais pessoas (jurídicas e humanas), objetivando satisfazer os interesses que lhe são individuais.

Esses interesses fazendários, entretanto, são qualificados como instrumentais aos interesses públicos (ou interesses primários), porquanto a consecução daqueles deve servir de eficiente caminho para a satisfação destes.

De fato, como a existência do Estado se justifica pela busca do interesse público, o interesse fazendário que não objetiva a consecução do interesse primário caracteriza desvio de finalidade pública, pois se destina a favorecer ou perseguir agentes públicos ou privados.

Noutro giro, como o interesse público é de titularidade do Estado, somente este, por meio de sua manifestação legislativa, pode autorizar a disponibilidade ou a renúncia ao interesse primário.

A Administração Pública, por sua vez, ante o seu caráter instrumental, tem o dever-poder de gerir, conservar e tutelar o interesse público, nos termos da finalidade pública prevista em lei, não podendo dele dispor, porquanto o seu titular é o Estado.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 68.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 36.

Nesse contexto, a indisponibilidade do interesse público será assegurada quando os bens e direitos do Estado que comportem função patrimonial ou financeira forem explorados de modo mais intenso possível, ou negociados, pois, de quando em quando, “a disponibilidade de um patrimônio público pode ser de mais interesse da coletividade do que a sua preservação”.⁵

Em conclusão, não se pode estender indevidamente a indisponibilidade do interesse público ao regime jurídico a que se submetem os bens e direitos do Estado.

3 Arbitrabilidade subjetiva e objetiva da Administração Pública

A arbitragem, disciplinada pela Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, pode ser conceituada como um método adversarial e heterocompositivo em que as partes, visando a dirimir litígio relativo a direito patrimonial disponível, outorgam jurisdição ao árbitro ou ao tribunal arbitral.

Essa jurisdição privada é atribuída abstratamente pela Lei de Arbitragem e outorgada concretamente ao árbitro ou ao tribunal arbitral por meio da convenção de arbitragem.

Assim, no tempo em que as partes convencionam empregar a arbitragem para dirimir litígio relativo a direito patrimonial disponível, “já se desperta a jurisdição, inerente ao instituto da arbitragem por força da Lei nº 9.307/1996, a ser provocada quando da instauração do procedimento”.⁶

Não obstante a jurisdição arbitral possuir as características fundamentais e a eficácia da jurisdição estatal, a Lei de Arbitragem não outorga ao árbitro o poder de coerção e a possibilidade de execução, seja da decisão que concede medida cautelar ou de urgência, seja da sentença arbitral. Logo, as atividades satisfativas são realizadas pelo Estado-juiz, por meio da sub-rogação ou da coerção.⁷

Nesse cenário, o Código de Processo Civil (CPC) estabelece o dever de o Estado-juiz colaborar com o árbitro, cujo pedido de cooperação jurisdicional para a prática de ato processual, formulado por meio de carta arbitral, tem de ser prontamente atendido.⁸

⁵ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*. p. 864.

⁶ CAHALI, Francisco José. *Curso de arbitragem*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 135.

⁷ A atividade satisfativa pode ocorrer por meio do cumprimento de tutela provisória, cumprimento de sentença ou execução de título executivo, judicial ou extrajudicial. A execução direta ou por sub-rogação consiste na substituição do executado pelo Estado-juiz, que adota as providências que deveriam ter sido tomadas pelo devedor. A execução indireta ou por coerção ocorre quando o Estado-juiz atua indiretamente, sem se pôr no lugar do executado, convencendo-o, mediante incentivo psicológico ou econômico, a realizar voluntariamente a atividade satisfativa.

⁸ Nesse sentido, o CPC dispõe:

“Art. 67. Aos órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, incumbe o dever de recíproca cooperação, por meio de seus magistrados e servidores.

Sem embargo, a Lei nº 9.307/1996 estabelece um filtro das pessoas que podem se valer da arbitragem, bem como das matérias que podem ser resolvidas pela jurisdição arbitral.

Trata-se da arbitrabilidade subjetiva e objetiva.

O *caput* do artigo 1º da Lei de Arbitragem dispõe que as “pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.⁹

Observa-se que a arbitrabilidade subjetiva (pessoas que têm a possibilidade de se valer da arbitragem) confunde-se com a capacidade de contratar, uma vez que “não podem instaurar processo arbitral aqueles que tenham apenas poderes de Administração, bem como os incapazes (ainda que representados ou assistidos)”.¹⁰

Infere-se, sem maiores dificuldades, que o Estado pode utilizar a arbitragem, pois, enquanto pessoa jurídica de direito público interno, possui a aptidão para estabelecer relações jurídicas, como titular de direitos e obrigações.

Nesse sentido, o §1º do artigo 1º da Lei nº 9.307/1996, incluído pela Lei nº 13.129/2015, dispõe que a “Administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais

Art. 68. Os juízos poderão formular entre si pedido de cooperação para prática de qualquer ato processual.

Art. 69. O pedido de cooperação jurisdicional deve ser prontamente atendido, prescinde de forma específica e pode ser executado como:

I - auxílio direto;

II - reunião ou apensamento de processos;

III - prestação de informações;

IV - atos concertados entre os juízes cooperantes.

§1º As cartas de ordem, precatória e arbitral seguirão o regime previsto neste Código. (...) Art. 237. Será expedida carta:

(...)

IV - arbitral, para que órgão do Poder Judiciário pratique ou determine o cumprimento, na área de sua competência territorial, de ato objeto de pedido de cooperação judiciária formulado por juízo arbitral, inclusive os que importem efetivação de tutela provisória. (...)

Art. 260. São requisitos das cartas de ordem, precatória e rogatória:

I - a indicação dos juízes de origem e de cumprimento do ato;

II - o inteiro teor da petição, do despacho judicial e do instrumento do mandato conferido ao advogado;

III - a menção do ato processual que lhe constitui o objeto;

IV - o encerramento com a assinatura do juiz.

(...)

§3º A carta arbitral atenderá, no que couber, aos requisitos a que se refere o caput e será instruída com a convenção de arbitragem e com as provas da nomeação do árbitro e de sua aceitação da função” (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

⁹ O Código Civil, da mesma forma, dispõe: “Art. 851. É admitido compromisso, judicial ou extrajudicial, para resolver litígios entre pessoas que podem contratar” (BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

¹⁰ CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e processo*: um comentário à Lei nº 9.307/96. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009. *E-book*. p. 37.

disponíveis”. Junto disso, o artigo 151 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, de forma mais abrangente, estatui que nas “contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem”.

Por outro lado, quanto à matéria que pode ser dirimida pela arbitragem (arbitrabilidade objetiva), verifica-se que tanto o art. 1º, *caput* e §1º, da Lei nº 9.307/1996 como o artigo 151, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 limitaram o emprego da jurisdição arbitral às questões relativas a direito patrimonial disponível, conjugando, assim, o critério da natureza patrimonial da pretensão com o critério da disponibilidade do direito posto em causa.

O patrimônio da pessoa tem como conteúdo todos os objetos de direito, quer de natureza material, quer de natureza imaterial.

De fato, o patrimônio contém tudo aquilo que não está na pessoa, porque suscetível de se tornar objeto de direito. Por esse motivo, os direitos de personalidade (essências, potências e atos da humanidade do ser) também estão contidos no patrimônio, pois a pessoa não pode figurar, ao mesmo tempo, como pessoa e como objeto de direito de que é titular.¹¹

Dessa forma, sem maiores dificuldades, o patrimônio público pode ser conceituado como o conjunto “de bens que pertencem ao domínio do Estado e que se institui para atender a seus próprios objetivos ou para servir à produção de utilidades indispensáveis às necessidades coletivas”.^{12 13}

A disponibilidade do direito patrimonial, por sua vez, refere-se à possibilidade de o seu titular livremente aliená-lo ou negociá-lo.

Desse modo, no âmbito da arbitragem que envolva a Administração Pública, a conclusão acerca da disponibilidade do direito terá de levar em consideração: (a) a não incidência de norma cogente e (b) a relação entre o titular e o direito patrimonial.

¹¹ SILVA, Carlos Antonio Matos da. *A arbitragem na nova Lei de Licitações e Contratações*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 160.

¹² BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Glossário. *Portal CNMP*, Brasília, DF, [2024]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/7832-patrimonio-publico>. Acesso em: 15 ago. 2024.

¹³ No mesmo sentido: “Patrimônio Público é o conjunto de direitos e bens, tangíveis ou intangíveis, onerados ou não, adquiridos, formados, produzidos, recebidos, mantidos ou utilizados pelas entidades do setor público, que seja portador ou represente um fluxo de benefícios, presente ou futuro, inerente à prestação de serviços públicos ou à exploração econômica por entidades do setor público e suas obrigações” (BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução CFC 1.129, de 21 de novembro de 2008*. Aprova as normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público – patrimônio e sistemas contábeis NBC T 16.2. Brasília, DF: CFC, 2008. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/legislacao/tipologisl/nbct1602.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024).

A norma cogente é aquela que se autodetermina, excluindo qualquer arbátrio individual, porquanto objetiva a consecução de determinado interesse público.

Assim, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, são cogentes as normas que atribuem competências anômalas à Administração Pública, restringindo os direitos do contratado no interesse da coletividade.

Com efeito, não é possível a utilização da arbitragem para dirimir litígios relacionados ao dever-poder de a Administração Pública: a) fiscalizar a execução do contrato administrativo; b) aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste e c) inovar, de modo unilateral, as condições originalmente pactuadas no contrato administrativo, sempre que presentes os pressupostos normativos. “Nesse caso, a indisponibilidade não se relaciona à impossibilidade de transação de direito patrimonial, mas sim à própria aplicação da norma cogente a determinada relação da vida real, objetivando a satisfatória realização das atividades instrumentais da Administração”.¹⁴

Junto disso, a disponibilidade leva em consideração a relação entre o titular e o direito patrimonial.

Nesse contexto, o bem público pode ser indisponível, seja porque não se reveste de característica patrimonial, seja em razão de estar afetado a uma finalidade pública, ou ter a sua disponibilidade condicionada à existência de interesse público devidamente justificado e, em regra, ao cumprimento de alguns requisitos legais pela Administração.¹⁵

Além disso, na execução do contrato administrativo, será considerado direito patrimonial disponível aquele passível de transação e valoração econômica, mesmo que se refira aos efeitos patrimoniais decorrentes da aplicação de norma cogente.

Nesse ponto, a Lei de Licitações e Contratações Administrativas, sem obstar outros temas, dispõe que as controvérsias relativas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes, ao cálculo de indenizações.¹⁶

¹⁴ SILVA, Carlos Antonio Matos da. *A arbitragem na nova Lei de Licitações e Contratações*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 162.

¹⁵ Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 dispõe:

“Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de: (...)

II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de (...)” (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, D, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

¹⁶ Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 dispõe:

“Art. 151.

(...)

Enfim, na análise da arbitrabilidade objetiva, a conclusão alcançada pelo agente público deve decorrer de um processo decisório racional, a fim de alcançar a finalidade concreta indicada normativamente.

4 (In)adequabilidade da utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações

A jurisdição arbitral, em razão de suas características ínsitas (celeridade e qualidade do julgamento, escolha de árbitro com conhecimento específico da matéria objeto da controvérsia, dedicação intensa do árbitro à solução do litígio, flexibilidade procedimental, definição do direito material a ser aplicado para dirimir o conflito e possibilidade de confidencialidade), mostra-se, em regra, adequada para dirimir litígios complexos e de elevado valor econômico, inusuais ao Estado-juiz.

O processo arbitral, quando comparado ao processo judicial, é muito mais célere, porquanto se faz em instância única, sem a possibilidade de recursos.

A par disso, a sentença arbitral tem de ser proferida no prazo estipulado pelas partes ou, caso nada tenha sido convencionado, no de seis meses, contado da instituição da arbitragem ou da substituição do árbitro.

A Lei de Arbitragem reforça a importância de cumprimento do prazo para proferir a sentença arbitral, uma vez que esse tempo ajustado somente poderá ser prorrogado na hipótese de haver comum acordo entre as partes e o árbitro. Ademais, o desrespeito a esse prazo implica a possibilidade de invalidação da sentença arbitral.¹⁷

Parágrafo único. Será aplicado o disposto no *caput* deste artigo às controvérsias relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações” (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, D, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 15 ago. 2024). Na mesma direção, a Lei de Prorrogação e Relicitação dos Contratos de Parceria (Lei nº 13.448/2017) estabelece:

“Art. 31. As controvérsias surgidas em decorrência dos contratos nos setores de que trata esta Lei após decisão definitiva da autoridade competente, no que se refere aos direitos patrimoniais disponíveis, podem ser submetidas à arbitragem ou a outros mecanismos alternativos de solução de controvérsias. (...)

§4º Consideram-se controvérsias sobre direitos patrimoniais disponíveis, para fins desta Lei:

I - as questões relacionadas à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos;

II - o cálculo de indenizações decorrentes de extinção ou de transferência do contrato de concessão; e
III - o inadimplemento de obrigações contratuais por qualquer das partes” (BRASIL. Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *Diário Oficial da União*: Brasília, D, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/../../../../_Ato2015-2018/2017/Lei/L13448.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

¹⁷ Nessa direção, a Lei nº 9.307/1996 dispõe:

“Art. 32. É nula a sentença arbitral se:

(...)

Relativamente à escolha do árbitro ou do tribunal arbitral, notadamente no âmbito das contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021, o seu artigo 154 dispõe que o “processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes”.

Assim, objetivando assegurar a transparência no processo de escolha, os entes federativos, em regra, têm realizado o credenciamento¹⁸ de câmaras arbitrais, que consiste na criação de uma lista referencial das entidades que cumprem os requisitos definidos em regulamento.¹⁹ De fato, desde que atendidos aos requisitos predeterminados em regulamento, é indiferente para a Administração Pública a indicação de quaisquer das câmaras arbitrais credenciadas.

A escolha do árbitro ou dos árbitros, por sua vez, deve ser fundada na especial confiança que inspira às partes,²⁰ especialização na matéria a ser decidida pela arbitragem, experiência e diligência na tramitação de processos arbitrais com a Administração Pública, domínio de idiomas, nacionalidade, independência, imparcialidade, discricção e idoneidade (apenas para citar algumas qualidades consideradas pelos contendores no ato de escolha).

Trata-se de uma avaliação discricionária, pois, a par de critérios objetivos, há critérios subjetivos que norteiam essa indicação, a qual, em geral, recai dentre aqueles relacionados na “lista de árbitros”²¹ da câmara arbitral escolhida.

VII - proferida fora do prazo, respeitado o disposto no art. 12, inciso III, desta Lei (...) (BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Lei de Arbitragem. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

¹⁸ “Credenciamento é ato administrativo unilateral, emitido em virtude do reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados por sujeitos interessados em futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1129).

¹⁹ Nesse sentido, a Lei nº 14.144/2021 estabelece:

“Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

(...)

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do *caput* deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda (...)” (BRASIL. Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14144.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

²⁰ Nesses termos, a Lei nº 9.307/1996 dispõe: “Art. 13. Pode ser árbitro qualquer pessoa capaz e que tenha a confiança das partes” (BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Lei de Arbitragem. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

²¹ “A chamada ‘lista fechada’ permite à Entidade o controle, em certa medida, da qualidade das decisões, pois nelas integram aqueles profissionais que previamente foram reconhecidos por um órgão (geralmente Conselho) da instituição pelos seus méritos, sendo periódica também a revisão para manutenção ou

Conforme se observa, a escolha da câmara arbitral e do árbitro ou tribunal arbitral não são precedidas de licitação.

Existe, realmente, uma inviabilidade de competição para a escolha da câmara arbitral, haja vista que, nas mais renomadas, “os regulamentos e listas de árbitros pouco se diferenciam”.²² Assim, em razão dessa equivalência de condições para executar a prestação, a realização de processo licitatório resultaria, em regra, no direcionamento da escolha da câmara arbitral.

Já para a indicação do árbitro, não há falar na incidência das regras previstas na Lei nº 14.133/2021, porquanto a jurisdição privada não caracteriza um serviço,²³ mas sim uma atividade destinada a resolver, com independência e imparcialidade, situações jurídicas concretamente deduzidas, alcançando, assim, a pacificação social.

Naquilo que se refere ao rito da arbitragem, o artigo 21 da Lei nº 9.307/1996 dispõe que o procedimento seguirá, nesta ordem de preferência: (i) a sequência de atos convencionada pelas partes; (ii) a sequência de atos disposta no regulamento da instituição arbitral ou (iii) a sequência de atos que os árbitros estabelecerem.²⁴

Observa-se que não há regra legal estabelecendo a aplicação supletiva ou subsidiária das disposições do Código de Processo Civil, pois, quando a Lei 9.307/1996 pretendeu a incidência das normas do processo civil, ela o fez expressamente, como ocorre nas causas de suspeição e impedimento do árbitro (art. 14), no procedimento da declaração de

alteração de nomes; e acompanha-se a dinâmica dos árbitros no procedimento arbitral, uma vez que estes ficam sob os cuidados da Entidade. Desta forma, esta opção de ‘lista fechada’ teria algum sentido e razão de existir” (CAHALI, Francisco José. *Curso de arbitragem*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. p. 219-220).

²² MASTROBUONO, Cristina Margarete Wagner; JUNQUEIRA, André Rodrigues. A escolha da câmara de arbitragem pela Administração Pública. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, ano 13, v. 48, p. 119, jan./mar. 2016.

²³ Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 estabelece:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...) XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração (...)” (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, D, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

²⁴ Nesses termos, a Lei de Arbitragem prevê:

“Art. 21. A arbitragem obedecerá ao procedimento estabelecido pelas partes na convenção de arbitragem, que poderá reportar-se às regras de um órgão arbitral institucional ou entidade especializada, facultando-se, ainda, às partes delegar ao próprio árbitro, ou ao tribunal arbitral, regular o procedimento.

§1º Não havendo estipulação acerca do procedimento, caberá ao árbitro ou ao tribunal arbitral discipliná-lo.

§2º Serão, sempre, respeitados no procedimento arbitral os princípios do contraditório, da igualdade das partes, da imparcialidade do árbitro e de seu livre convencimento.

§3º As partes poderão postular por intermédio de advogado, respeitada, sempre, a faculdade de designar quem as represente ou assista no procedimento arbitral.

§4º Competirá ao árbitro ou ao tribunal arbitral, no início do procedimento, tentar a conciliação das partes, aplicando-se, no que couber, o art. 28 desta Lei” (BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Lei de Arbitragem. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

nulidade da sentença arbitral (art. 33, §§1º e 3º) e no procedimento de homologação de sentença arbitral estrangeira (arts. 36 e 37).²⁵

No que diz respeito à definição da norma a ser aplicada para dirimir o litígio, a Lei de Arbitragem possibilita às partes convencionarem que a arbitragem será de direito ou de equidade, ou que se realizará com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e na *lex mercatoria*, exceto se o processo arbitral tiver como parte a Administração Pública, hipótese em que será sempre de direito.²⁶

No mesmo sentido, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina que, nas contratações por ela regidas, a arbitragem será sempre de direito.²⁷

Não obstante a Lei nº 9.307/1996 e a Lei nº 14.133/2021 silenciarem a respeito, deduz-se, firme no princípio constitucional da legalidade, que a arbitragem que envolva a Administração Pública deve ser de direito brasileiro, por ser este o fundamento de validade de todo e qualquer ato administrativo.²⁸

Desse modo, na arbitragem que envolva a Administração pública, a expressão “direito brasileiro” abrange a Constituição, as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) em controle concentrado de constitucionalidade e os enunciados de súmula vinculante. “A expressão *legalidade* deve, pois, ser entendida como ‘conformidade ao direito’, adquirindo então um sentido mais extenso”.²⁹

²⁵ SILVA, Carlos Antonio Matos da. *A arbitragem na nova Lei de Licitações e Contratações*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 137.

²⁶ Nesse sentido, a Lei de Arbitragem estabelece:

“Art. 2º A arbitragem poderá ser de direito ou de equidade, a critério das partes.

§1º Poderão as partes escolher, livremente, as regras de direito que serão aplicadas na arbitragem, desde que não haja violação aos bons costumes e à ordem pública.

§2º Poderão, também, as partes convencionar que a arbitragem se realize com base nos princípios gerais de direito, nos usos e costumes e nas regras internacionais de comércio.

§3º A arbitragem que envolva a Administração pública será sempre de direito e respeitará o princípio da publicidade” (BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Lei de Arbitragem. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

²⁷ Nessa direção, a Lei nº 14.133/2021 estatui: “Art. 152. A arbitragem será sempre de direito e observará o princípio da publicidade” (BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, D, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

²⁸ Não se pode olvidar que a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei permite, pois a sua vontade decorre da norma jurídica que contém deveres-poderes que devem ser utilizados em benefício da coletividade. “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na Administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim” (MEIRELLES, Hely Lopes; BURLI FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 93).

²⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 89, p. 17, 1967. DOI: 10.12660/rda.v89.1967.30088. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30088>. Acesso em: 15 ago. 2024.

Com efeito, por força do efeito vinculante previsto na Constituição Federal, relativamente à Administração Pública direta e indireta, o árbitro ou tribunal arbitral deverá observar as decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade e os enunciados de súmula vinculante.³⁰

Por sua vez, tais regras *de direito* deverão ser necessariamente as do *direito brasileiro*, pois o princípio da legalidade impede que a Administração se sujeite a regras outras que as do próprio ordenamento jurídico brasileiro. (...)

É elementar que, no Estado Democrático de Direito, o próprio Estado seja observador de suas regras, de sorte que deixar de observá-las seria não só um desrespeito ao princípio da legalidade, como também um paradoxo, em que a criatura (o Estado) estaria negando seu próprio criador (a Constituição Federal) (...)

Evidentemente, a aplicação do *direito brasileiro* significa não só a aplicação das normas positivas, mas do Direito em toda a sua completude (...)

Dentro dessa noção de legalidade se incluem as normas *de direito internacional* que coincidam com os princípios gerais de direito e costumes internacionais (art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657/1942) ou que estejam formalmente internacionalizadas no direito brasileiro, como, por exemplo, tratados bilaterais de investimentos. (...)

Direito internacional não se confunde com *direito estrangeiro*, ao qual é lícito aos particulares aderir, mas não à Administração, em razão da citada *indisponibilidade normativa* que incide em relação ao Direito nacional. (...)

³⁰ Nesse sentido, a Constituição Federal estabelece:

“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: (...)

§2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

(...)

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

§1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a Administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica” (BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

Por sua vez, direito estrangeiro não se confunde com *soft law*. (...) que tem sua “porta de entrada” na arbitragem seja pela sua adoção expressa como regra aplicável na solução arbitral, seja como guia de conduta (*guideline*), seja como simples texto de referência, como usualmente acontece com as “Diretrizes da IBA (*International Bar Association*) sobre Conflitos de Interesses” e com as “Notas da UNCITRAL sobre a Organização de Procedimentos Arbitrais”. Sendo compatíveis com o direito brasileiro, nada impede que tais regras sejam adotadas, até mesmo por adesão expressa na convenção arbitral firmada pela Administração Pública.³¹

Junto disso, em razão do efeito vinculante dos precedentes administrativos³² em relação ao órgão ou entidade a que se destinam,³³ o árbitro ou tribunal arbitral, por força do dever de fundamentação adequada, terá de identificar os seus fundamentos determinantes e demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta ou não a esses fundamentos.

Já em relação à possibilidade de confidencialidade, impende destacar que esta característica ínsita da arbitragem torna praticável a preservação de segredos empresariais, defeitos de produtos ou serviços e aspectos contábeis, porquanto implica no dever de os seus sujeitos guardarem sigilo das informações obtidas durante o processo arbitral.³⁴

Sem embargo, na arbitragem que envolva a Administração Pública não se mostra possível estipular a confidencialidade, uma vez que o princípio constitucional da publicidade necessariamente terá de ser observado.

³¹ MEGNA, Bruno Lopes. *Arbitragem e Administração Pública: fundamentos teóricos e soluções práticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 212-214.

³² “(...) precedente administrativo é a norma jurídica extraída de um ato administrativo individual e concreto, do tipo decisório, ampliativo ou restritivo da esfera jurídica dos administrados, e que vincula o comportamento da Administração Pública para todos os casos posteriores e substancialmente similares. Em outras palavras: casos substancialmente similares deverão ter a mesma solução jurídica por parte da Administração Pública” (CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no Direito brasileiro*. São Paulo: Contracorrente, 2015. p. 123).

³³ Nesses termos, o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, incluído pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, dispõe: “Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas. Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão” (BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 15 ago. 2024).

³⁴ “Não obstante a Lei de Arbitragem não prever expressamente a confidencialidade do processo arbitral, ela impõe ao árbitro o dever de atuar com discricção. Assim, há para o árbitro o dever legal de não divulgar a totalidade das informações que ele vier a obter dos demais sujeitos da arbitragem durante o processo arbitral, bem como aquelas relevantes e pertinentes ao mérito da causa. (...) Já para as partes não existe o dever legal de discricção. Assim, a confidencialidade do processo arbitral para as partes decorrerá da convenção de arbitragem ou do regulamento da câmara de arbitragem” (SILVA, Carlos Antonio Matos da. *A arbitragem na nova Lei de Licitações e Contratações*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 150).

Nesse contexto, serão assegurados, no âmbito do processo arbitral, o direito à informação e ao acesso à informação de interesse público, desde que inexistam vedação constitucional ou legal, assim como o correlato cumprimento do dever de transparência, ativa e passiva.³⁵

Assim, durante o processo arbitral, a Administração Pública tem o dever de garantir a transparência passiva, limitada “à sua própria atividade estatal, e não ao conteúdo dos atos internos atinentes ao procedimento arbitral, porquanto confidenciais e de interesse limitados às partes litigantes”.³⁶

O contratado, por sua vez, não possui esse dever. De fato, firme no direito à privacidade, ele pode obstar o acesso de terceiros a informações relevantes e pertinentes ao mérito da causa, obtidas durante a arbitragem em que participa.

Além dessas características que fazem parte da arbitragem, a Administração Pública tem de considerar, casuisticamente, o vulto da contratação, a complexidade do objeto e as condições peculiares à seleção dos licitantes e à sua contratação, a fim de alcançar a conclusão acerca da adequabilidade ou inadequabilidade da adoção da jurisdição arbitral para dirimir litígio relativo a direito patrimonial disponível.

De fato, no cotejo entre arbitragem e processo judicial, importante considerar que “a linha de demarcação entre custo e benefício é sutil, e frequentemente aquilo que em certo momento parece um elemento negativo ou positivo pode induzir a optar pela arbitragem ou pelo processo ordinário, mais tarde, no caso concreto, pode assumir valor oposto e revelar-se como elemento impeditivo”.

(...) Mesmo no âmbito dos direitos patrimoniais disponíveis, não é possível afirmar, abstratamente, a maior celeridade, economicidade ou mesmo qualidade e eficiência da sentença arbitral, isso por que não preponderam, a esse respeito, fatores estruturais dos mecanismos de solução de controvérsias em comparação, mas características institucionais e funcionais localizadas, cuja generalização acaba por se desprezar, levando a conclusões equivocadas.³⁷

Enfim, a opção da Administração Pública pela arbitragem deve ser o resultado lógico de um conjunto de motivos justificados racionalmente, sob pena de ser reputada inválida.

³⁵ “A transparência ativa impõe à Administração Pública o dever de promover, independentemente de requerimento, a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, por ela produzidas ou custodiadas. (...) A transparência passiva, por sua vez, ocorre quando a Administração, atendendo a pedido apresentado pelo interessado, autoriza ou concede o acesso à informação disponível” (SILVA, Carlos Antonio Matos da. *A arbitragem na nova Lei de Licitações e Contratações*. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 62-64).

³⁶ FIGUEIRA JR., Joel. *Arbitragem*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 291.

³⁷ SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 30-31.

5 Considerações finais

O desafio deste trabalho foi analisar os pontos que mais suscitam polêmicas para a utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Para cumprir esse fim, examinou-se as produções teóricas de eminentes doutrinadores, que foram aproveitadas na fundamentação de todo o texto.

Assim, durante o desenvolvimento do trabalho, alcançaram-se conclusões capazes de dirimir ou ao menos atenuar as controvérsias quanto ao emprego da jurisdição arbitral pela Administração Pública, notadamente nas contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021.

Por didatismo, analisou-se, no item 2, o atual entendimento acerca da indisponibilidade do interesse público.

O interesse público (ou interesse primário), cujo titular é o Estado, corresponde ao conjunto de interesses intergeracionais que as pessoas particularmente têm enquanto partícipes da sociedade.

Isso não significa que não possa haver interesse público contrário a determinado interesse individual, pois este – enquanto atinente aos assuntos convenientes para a vida particular da pessoa, singularmente considerada – pode coincidir ou divergir daquele.

Já os interesses fazendários (ou interesses secundários), cujo titular também é o Estado – mas na qualidade de sujeito de direito que atua em concorrência com as demais pessoas (jurídicas e humanas) –, são qualificados como instrumentais aos interesses públicos, porquanto a consecução daqueles deve servir de eficiente caminho para a satisfação destes.

Assim, a Administração Pública, ante o seu caráter instrumental, tem o dever-poder de gerir, conservar e tutelar o interesse primário, nos termos da finalidade pública prevista em lei, não podendo dele dispor, uma vez que o seu titular é o Estado.

Nesse contexto, a indisponibilidade do interesse público será assegurada quando os bens e direitos do Estado que comportem função patrimonial ou financeira forem explorados de modo mais intenso possível, ou negociados.

No item 3, examinou-se a arbitrabilidade subjetiva e objetiva da Administração Pública.

Verificou-se que a Lei nº 9.307/1996 estabelece um filtro das pessoas que podem se valer da arbitragem (arbitrabilidade subjetiva), bem como das matérias que podem ser resolvidas pela jurisdição arbitral (arbitrabilidade objetiva).

Nesse cenário, assentou-se que a arbitrabilidade subjetiva confunde-se com a capacidade de contratar, o que, de per si, possibilita ao Estado utilizar a jurisdição arbitral.

Com relação à arbitrabilidade objetiva, observou-se que o sistema normativo limitou o emprego da jurisdição arbitral às questões relativas a direito patrimonial disponível, conjugando, assim, o critério da natureza patrimonial da pretensão com o critério da disponibilidade do direito posto em causa.

Apontou-se que a disponibilidade do direito patrimonial se refere à possibilidade de o seu titular livremente aliená-lo ou negociá-lo.

Desse modo, no âmbito da arbitragem que envolva a Administração Pública, alcançou-se a conclusão que a disponibilidade do direito tem de levar em consideração: (a) a não incidência de norma cogente e (b) a relação entre o titular e o direito patrimonial.

No item 4, analisou-se a adequabilidade ou inadequabilidade da utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações.

Fixou-se o entendimento que a jurisdição arbitral, em razão de suas características ínsitas, mostra-se, em regra, adequada para dirimir litígios complexos e de elevado valor econômico, inusuais ao Estado-juiz.

Assim, quanto às suas características inatas, registou-se que o processo arbitral, quando comparado ao processo judicial, é muito mais célere, pois, além de se fazer em instância única, sem a possibilidade de recursos, a sentença arbitral tem de ser proferida no prazo estipulado pelas partes ou, caso nada tenha sido convencionado, no de seis meses, contado da instituição da arbitragem ou da substituição do árbitro.

Relativamente à indicação do árbitro ou do tribunal arbitral, observou-se que os entes federativos, em regra, têm realizado o credenciamento de câmaras arbitrais, ante a inviabilidade de competição para a sua escolha.

Junto disso, verificou que a indicação do árbitro ou dos árbitros deve ser fundada, além de em outras qualidades ínsitas, na especial confiança que inspira às partes. Essa escolha, ademais, não decorre de processo licitatório, pois a jurisdição privada não caracteriza um serviço.

Naquilo que se refere ao rito da arbitragem, a definição do procedimento seguirá a ordem de preferência disposta na Lei nº 9.307/1996.

Além disso, examinou-se a arbitragem que envolva a Administração Pública deve ser de direito brasileiro, o que abrange a Constituição, as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, as decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade e os enunciados de súmula vinculante.

A par disso, em razão do efeito vinculante dos precedentes administrativos em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, o árbitro ou tribunal arbitral, por força do dever de fundamentação adequada, terá de identificar os seus fundamentos determinantes e demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta ou não a esses fundamentos.

Analisou-se, ainda, que, na arbitragem que envolva a Administração Pública, não se mostra possível estipular a confidencialidade, uma vez que o princípio constitucional da publicidade necessariamente terá de ser observado.

Logo, durante o processo arbitral, a Administração Pública tem o dever de garantir a transparência passiva, limitada à sua própria atividade estatal. O contratado, por sua vez, firme no direito à privacidade, pode obstar o acesso de terceiros a informações relevantes e pertinentes ao mérito da causa, obtidas durante a arbitragem em que participa.

Assentou-se, por fim, que, além dessas características inatas à arbitragem, a Administração Pública tem de considerar, casuisticamente, o vulto da contratação, a complexidade do objeto e as condições peculiares à seleção dos licitantes e à sua contratação, a fim de alcançar a conclusão acerca da adequabilidade ou inadequabilidade da adoção da jurisdição arbitral.

Controversial points regarding the use of arbitration in contracts governed by the New Bidding Law

Abstract: This article analyzes the most controversial points regarding the use of arbitration in contracts governed by the new Public Procurement and Administrative Contracts Law. The public interest, whose holder is the State, corresponds to the set of intergenerational interests that people particularly have as participants in society. Given its instrumental nature, the Public Administration has the duty-power to manage, preserve and protect the primary interest, in accordance with the public purpose laid down by law, and cannot dispose of it. The unavailability of the public interest will be ensured when the state's assets and rights that have a patrimonial or financial function are exploited as intensively as possible, or negotiated. Subjective arbitrability is confused with the capacity to contract, which enables the state to use arbitral jurisdiction. With regard to objective arbitrability, the legal system has limited the use of arbitral jurisdiction to matters relating to available property rights. Due to its inherent characteristics, arbitral jurisdiction is generally suitable for settling complex disputes with a high economic value, which are unusual for the State-judge. In addition to these innate characteristics of arbitration, the Public Administration has to consider, on a case-by-case basis, the size of the contract, the complexity of the object and the conditions peculiar to the selection of bidders and their contracting, in order to reach a conclusion about the appropriateness or inappropriateness of adopting arbitral jurisdiction.

Keywords: Inalienable public interest. Arbitration. Available property right. Suitability of arbitral jurisdiction.

Referências

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. *Resolução CFC 1.129, de 21 de novembro de 2008*. Aprova as normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público – patrimônio e sistemas contábeis NBC T 16.2. Brasília, DF: CFC, 2008. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/legislacao/tipolegis/nbct1602.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Glossário. *Portal CNMP*, Brasília, DF, [2024]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/glossario/7832-patrimonio-publico>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Lei de Arbitragem. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017. Estabelece diretrizes gerais para prorrogação e relicitação dos contratos de parceria definidos nos termos da Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, nos setores rodoviário, ferroviário e aeroportuário da administração pública federal, e altera a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/___/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13448.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14144.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

CAHALI, Francisco José. *Curso de arbitragem*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

CARMONA, Carlos Alberto. *Arbitragem e processo: um comentário à Lei nº 9.307/96*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009. *E-book*.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. *E-book*.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel. *Arbitragem*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratações administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MASTROBUONO, Cristina Margarete Wagner; JUNQUEIRA, André Rodrigues. A escolha da câmara de arbitragem pela Administração Pública. *Revista de Arbitragem e Mediação*, São Paulo, ano 13, v. 48, p. 115-130, jan./mar. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEGNA, Bruno Lopes. *Arbitragem e Administração Pública: fundamentos teóricos e soluções práticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conteúdo do regime jurídico-administrativo e seu valor metodológico. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 89, 1967. DOI: 10.12660/rda.v89.1967.30088. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30088>. Acesso em: 15 ago. 2024.

SALLES, Carlos Alberto de. *Arbitragem em contratos administrativos*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SILVA, Carlos Antonio Matos da. *A arbitragem na nova Lei de Licitações e Contratações*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SILVA, Carlos Antonio Matos da. Pontos polêmicos relativos à utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 11-30, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART01.SP

O sistema de controle das licitações e contratos administrativos no Brasil diante da sociedade global de riscos

Miguel Ribeiro Pereira

Procurador do estado do Maranhão. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor da Escola de Governo do Estado do Maranhão (EGMA). Autor da obra *Manual sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* (Fórum, 2024).

Resumo: O presente ensaio tem como objeto a análise do sistema de controle de riscos estabelecido na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Será feita uma breve introdução com a comparação entre o antigo e o novo cenário das licitações e contratos administrativos no Brasil, evidenciando, ainda, o novo paradigma das licitações com mais eficiência a partir da mitigação dos riscos e estruturação de linhas de defesa compostas por diversos setores da Administração Pública. Posteriormente, serão destacadas as importantes contribuições de Anthony Giddens e Ulrich Beck para a compreensão da sociedade global de risco e como o poder público pode se estruturar para enfrentar essa nova realidade. Ainda serão destacadas as colaborações das organizações internacionais e dos tribunais de contas para o controle de riscos e o resultado de todo esse debate concentrado na Lei Licitação agora em vigor, sendo indicadas, ao final, propostas de aprimoramento do sistema legislativo.

Palavras-chave: Licitações. Contratos administrativos. Controle de riscos. Linhas de defesa.

Sumário: **1** Introdução – **2** A sociedade global de riscos como cenário a ser desafiado pelos órgãos de controle no campo das licitações e contratos administrativos – **3** O Tribunal de Contas da União (TCU) como referencial de construção de licitações fundamentadas no controle de riscos – **4** As organizações internacionais como importantes sujeitos na construção do controle de riscos – **5** Das premissas jurídicas adotadas para o controle de riscos na Lei nº 14.133/2021 – **6** Considerações finais – Referências

“A estratégia, assim como o conhecimento, continua sendo a navegação em um oceano de incertezas entre arquipélagos de certezas. (...) Tudo o que inclui oportunidade inclui risco, e o pensamento deve reconhecer as oportunidades dos riscos como os riscos das oportunidades”.

(Edgar Morin)

1 Introdução

A entrada em vigor da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, suscitou a comparação de seus institutos jurídicos com aqueles do antigo diploma legal (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), já revogado, que tratava do tema das licitações e contratos administrativos no Brasil.

A partir desse estudo comparativo, vê-se, em uma análise inicial, que o tema do controle administrativo de riscos ganhou centralidade na atual norma licitatória brasileira, diferentemente do que se observava na antiga lei, em que esse tema era inexpressivo.

Verifica-se que o legislador vislumbrou, expressamente, a necessidade de controle do procedimento licitatório e dos contratos administrativos, para evitar ou mitigar riscos em diversas temas como o controle dos recursos humanos envolvidos nos contratos (art. 6º, XVI, c); controle de qualidade e tecnológico (art. 6º, XVIII, h); necessidade de capacitação para que os agentes públicos exerçam com competência a atividade de controle (art. 7º); obrigatoriedade de implantação de gestão de riscos e controle interno (art. 11, parágrafo único); não aplicação do sigilo para os órgãos de controle interno (art. 24); desenvolvimento de programa de integridade pelo licitante (art. 60, IV); articulação entre o fiscal de contrato e os órgãos de controle para evitar riscos (art. 117, §3º); controle da ordem de pagamentos (art. 141, §1º).

Ainda como destaque da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), no campo do controle, vê-se a estruturação de todo um capítulo, a partir de seu artigo 169, com a definição das linhas de defesa para controle de riscos, conforme excerto a seguir representativo desse novo modelo:

CAPÍTULO III

DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

§1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o *caput* deste artigo será de responsabilidade da alta Administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e

os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

§2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

§3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do *caput* deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste §3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

A preocupação com os riscos nas obras e compras públicas já era debatida no Congresso Nacional em 2013, 20 anos depois da entrada em vigor da antiga Lei Licitação, com a apresentação de projeto de lei que buscava alterar a Lei nº 8.666/1993, para institucionalizar um novo marco normativo destinado a tornar mais eficientes as licitações no Brasil.

Colhe-se do relatório do senador Fernando Bezerra Coelho, no Parecer ao Projeto de Lei do Senado Federal nº 559,¹ que, àquela época, as obras públicas de infraestrutura no Brasil já sofriam de entraves crônicos que resultavam em um gargalo logístico, com prejuízo às demandas da população. Referido parecer mapeou os riscos recorrentes nas contratações públicas: problemas como atrasos em relação ao cronograma original, aumentos excessivos nos preços inicialmente pactuados e a celebração de inúmeros termos aditivos, que desfiguram o objeto dos contratos.

¹ BRASIL. Senado Federal. Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho. *Parecer da Comissão de Serviços de Infraestrutura, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013, da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

O parecer mencionou estudo desenvolvido pela Confederação Nacional da Indústria, em que foi calculado o custo econômico do atraso, até 2013, de 6 obras de diferentes áreas de infraestrutura no Brasil, chegando-se ao valor de 28 bilhões de reais.

Como reação, o referido projeto de lei, em 2013, já no campo do controle de riscos estipulava a necessidade de intensificar a atividade de planejamento, inclusive com mais regras tratando e detalhando o projeto executivo com condição de início de obras. A preocupação do Congresso Nacional, nos termos do parecer do projeto de Lei nº 559, demonstrava a necessidade de contenção dos riscos, como se verifica no trecho a seguir:

Tal exigência se coaduna com as demandas de promoção de maior competitividade e de isonomia nos certames licitatórios, uma vez que existirão parâmetros mais robustos para que os licitantes apresentem suas propostas. Dessa forma, diminuídos os riscos do negócio para os particulares, espera-se que mais interessados sejam atraídos para a disputa e que os preços ofertados sejam mais baixos. Em todo caso, será exigido projeto executivo para execução das obras e serviços contratados pelo regime de contratação integrada. Busca-se, portanto, incentivar uma cultura de engenharia de projetos, destinada a prevenir os rotineiros problemas de execução, que hoje multiplicam demasiadamente o valor dos contratos. Ainda na linha de redução de custos para o Erário, houve uma readequação do sistema de garantias nas contratações públicas. A Lei nº 8.666, de 1993, de um lado, alocou grande parte dos riscos dos contratos para a Administração, e de outro, dispensou a participação de empresas atuantes no mercado de garantias contratuais, especialmente do mercado securitário no âmbito das contratações públicas.

Os debates realizados àquele momento possibilitaram amadurecer o tema e garantir a aprovação de um novo marco regulatório que incorporou a necessidade de realização de controle de riscos como condição de licitações mais eficientes e que não repassassem todos os riscos para a Administração Pública, podendo haver compartilhamento destes com o particular licitante, inclusive de forma antecipadamente pactuada, como definido em alguns dispositivos² da Lei nº 14.133/2021.

² “Art. 22. O edital poderá contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo.

(...)

Art. 103. O contrato poderá identificar os riscos contratuais previstos e presumíveis e prever matriz de alocação de riscos, alocando-os entre contratante e contratado, mediante indicação daqueles a serem assumidos pelo setor público ou pelo setor privado ou daqueles a serem compartilhados.

Se de um lado, politicamente, no Congresso Nacional, o presente tema de estudo foi intensamente debatido, de outro, ele se apresentou em diversos campos do conhecimento, nas últimas décadas, com contribuições de importantes autores, a exemplo de Anthony Giddens e Ulrich Beck, que refletiram as razões de não se poder conhecer a sociedade contemporânea sem a investigação dos riscos crescentes sofridos por ela, o que será demonstrado no próximo capítulo, na discussão sobre a sociedade global de riscos.

Posteriormente, serão destacadas as contribuições das organizações internacionais e dos tribunais de contas para o controle de riscos e o resultado de todo esse debate concentrado na Lei Licitatória agora em vigor, indicando o presente artigo, ao final, propostas de aprimoramento do sistema legislativo resultante dessa análise.

2 A sociedade global de riscos como cenário a ser desafiado pelos órgãos de controle no campo das licitações e contratos administrativos

Como antes demonstrado, o tema do controle de riscos ganhou centralidade, inclusive na nova lei de licitações e contratos administrativos, sendo importante o estudo de dois estudiosos da contemporaneidade para entender-se o tema do controle de riscos no Brasil e no mundo: Ulrich Beck e Anthony Giddens.

Conforme referidos autores é próprio da sociedade contemporânea o aumento da complexidade tecnológica, com impacto nas relações sociais e políticas, desafiando a construção de novas rotinas que pudessem lidar com os riscos em uma escala global nunca antes vista, o que passou a ser denominado por Ulrich Beck como sociedade de risco.³

A um só tempo a tecnologia exigiu mais exploração da natureza, bem como mais especialistas que pudessem lidar com a quantidade de novos padrões tecnológicos, sendo consequência dessa rapidez a verificação de que os riscos nem sempre são bem vindos e precisam de uma resposta, desde o plano jurídico até o político-econômico.

§1º A alocação de riscos de que trata o *caput* deste artigo considerará, em compatibilidade com as obrigações e os encargos atribuídos às partes no contrato, a natureza do risco, o beneficiário das prestações a que se vincula e a capacidade de cada setor para melhor gerenciá-lo.

§2º Os riscos que tenham cobertura oferecida por seguradoras serão preferencialmente transferidos ao contratado.

§3º A alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação.

§4º A matriz de alocação de riscos definirá o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em relação a eventos supervenientes e deverá ser observada na solução de eventuais pleitos das partes. (...).”

³ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 96.

Beck alerta que correr riscos pode ser fundamental para o avanço tecnológico e é próprio da sociedade contemporânea, mas nem sempre os riscos podem ser considerados como benéficos, exigindo uma nova organização,⁴ muitas vezes, em caráter global, a exemplo dos esforços ambientais das Nações Unidas no Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas da ONU apresentado na COP 20, o que inclusive foi incorporado como diretrizes na nova lei de licitações e contratos administrativos.

Como demonstrativo de como a sociedade vem se organizando para enfrentar riscos, no plano legislativo, a exemplo do tema ambiental, verifica-se no texto da Lei nº 14.133/2021 que, na construção do anteprojeto e projeto básico, deve haver parâmetros de adequação de impacto ambiental (art. 6º, XXIV, XXV). Ademais, a fase preparatória das licitações com estudo técnico preliminar deve observar possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e rejeitos (art. 18, §1º, XII). De outro lado, o edital deve prever a responsabilidade pela obtenção do licenciamento ambiental e garantia de prioridade na tramitação do licenciamento ambiental para obras e serviços de engenharia licitados (art. 25).

A contenção de riscos alcança também o momento da prova de qualidade de produto considerando o aspecto ambiental (art. 42), a disposição ambientalmente adequada dos resíduos (art. 45), o estabelecimento de remuneração variável mediante critérios de sustentabilidade ambiental (art. 144), bem como a decisão sobre nulidade de procedimentos e contratos considerando a repercussão ambiental (art. 147), todos artigos da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Esses riscos de caráter ambiental percebidos pelo legislador e outros riscos de natureza diversa dão a noção da complexidade da tarefa a ser exercida pelos órgãos de controle nas diversas linhas de defesa mencionadas pela Lei nº 14.133/2021.

Exercer o controle dos riscos, segundo Beck, é perceber que alguns destes riscos já são monitorados e que outros são imprevisíveis, mas que, em vários desses casos, acarretam o que chamou de “risco de destruição da vida na terra”.⁵

⁴ “(...) salto tecnológico de racionalização e da transformação do trabalho e da organização, englobando para, além disso, muito mais: a mudança dos caracteres sociais e das biografias padrão, dos estilos e formas de vida, das estruturas de poder e controle das formas políticas de opressão e participação, das concepções da realidade e das normas cognitivas. O arado, a locomotiva a vapor e o microchip são, na concepção sócio científica da modernização, indicadores visíveis de um processo mais profundo, que abrange e reconfigura toda a trama social, no qual se alteram (...) as fontes da certeza das quais se nutre a vida” (BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 96).

⁵ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 97.

Nesses termos, o autor assim se manifesta:

Mais urgente do que nunca, precisamos de esquemas de interpretação que nos façam (...) repensar a novidade que nos atropela e que nos permita viver e actuar com ela. Seguir as pistas dos novos conceitos, que já se mostram em meio aos cacós dos antigos, é empreendimento difícil.⁶

Giddens se alinha ao pensamento de Beck e demonstra que os riscos são próprios de uma sociedade que foi atingida pelo fenômeno da globalização, sendo necessário lidar com essa realidade a partir de sua complexidade com o maior número de peritos possíveis, reunindo-se diversas áreas do conhecimento. Não é mais possível tratar dos riscos na contemporaneidade sem o diálogo entre diversas áreas do conhecimento.⁷

O alerta dado por Beck sobre a questão dos riscos vem acompanhado da menção ao efeito bumerangue⁸ segundo o qual os riscos causados se voltam contra todos, tanto contra os culpados quanto em relação às vítimas, o que demanda a necessidade de instrumentos legislativos que mitiguem ou previnam esse efeito, inclusive permitindo que todos os resultados danosos não sejam de responsabilidade apenas do Estado, mas compartilhado com os entes privados.

A nova Lei de Licitações se insere nesse contexto, já que, no texto legal aprovado, os riscos podem ser previamente compartilhados, assim como há necessidade de planejamento e projetos que os considerem, para garantir licitações e contratos com menos potencial de danos para todos.

O fenômeno da sociedade global de riscos foi igualmente percebido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que iniciou pesquisas para entender como as diversas instituições estavam se preparando para o aumento crescente dos riscos com efeito nos gastos públicos, sendo a contribuição da Corte de Contas da União fundamental para a construção do marco licitatório da presente década, como adiante demonstrado.

⁶ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 100.

⁷ GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991. p. 59.

⁸ Contido na globalização e ao mesmo tempo distinto dela, há um padrão de distribuição de riscos no qual se encontra um material potencialmente explosivo: cedo ou tarde eles alcançam inclusive àqueles que os produziram ou que lucram com eles. Em sua disseminação, os riscos apresentam socialmente um efeito bumerangue: nem os ricos e poderosos estão seguros diante deles. Os anteriormente 'latentes efeitos colaterais' rebatem também sobre os centros de sua produção. Os atores da modernização acabam, inevitável e bastante concretamente, entrando na ciranda dos perigos que eles próprios desencadeiam e com os quais lucram (BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 40).

3 O Tribunal de Contas da União (TCU) como referencial de construção de licitações fundamentadas no controle de riscos

O sistema de controle brasileiro vem sendo responsável por repetidos estudos técnicos para verificar-se a qualidade dos processos e rotinas envolvendo a dinâmica quotidiana nas diversas tarefas do poder público, a exemplo da atividade licitatória e dos contratos administrativos, buscando-se aprimorar a eficiência em face dos diversos riscos constatados na contemporaneidade.

Assim, o TCU, em 2012, realizou estudo com entidades da Administração Pública Federal focando o controle de riscos em diversas organizações públicas, inclusive verificando a necessidade de aperfeiçoamento, o que culminou com o Acórdão nº 2.467/2013 (Plenário), de relatoria da ministra Ana Arraes.

Como conclusões desse estudo, alguns pontos ficaram patentes naquele momento histórico. Identificaram-se os responsáveis pelo levantamento, à época do estudo, que ainda não havia um referencial que orientasse a estruturação da gestão de riscos na Administração Pública Federal.

Ainda foi constatado que 2/3 das organizações estão nos níveis básico e intermediário, e apenas 9% da amostra alcançou o estágio avançado no que se refere a esse controle.

Para cada setor avaliado, o trabalho apontou medidas que podem ser adotadas pelas entidades públicas com o fim de institucionalizar ou melhorar esse controle, o que deve ser aplicado às licitações e contratos administrativos: implantação de planejamento estratégico em que esse processo não existe, busca pelo envolvimento ativo da alta Administração com a implantação da gestão de riscos e capacitação regular de gestores e servidores na temática.

Posteriormente, uma auditoria realizada pelo TCU em 2018 avaliou o controle de riscos, tendo chegado a uma conclusão parecida com aquela da primeira pesquisa, ou seja, identificando que as instituições possuem diversas limitações nos seus mecanismos de controle. Destacou o levantamento que, nas 38 unidades da Administração Pública, com alto poder econômico, foram constatadas fragilidades altas ou muito altas nos seus sistemas de controle preventivo e detectivo de fraude e corrupção. Juntas, essas unidades gerenciavam orçamento anual superior a 216 bilhões de reais.

Como ponto de atenção do estudo, foi destacada a ausência de critérios objetivos para ocupação de cargos/funções comissionados, o que aumenta a exposição das instituições à fraude e à corrupção, e recomendou-se que fossem estipulados critérios mínimos para ocupação de cargos e funções comissionados no Poder Executivo Federal.

Referido estudo, mencionado no Acórdão nº 2.604/2018 (TCU, Plenário, relatora ministra Ana Arraes, TC nº 010.348/2018-2), concluiu ser desejável que as

instituições tenham critérios objetivos para a ocupação de cargos/funções comissionados, que desenvolvam seus programas de integridade e que haja monitoramento e acompanhamento da gestão da ética, medida indispensável para avaliar se as ações voltadas à promoção de valores essenciais em organizações públicas estão atingindo os objetivos esperados.

A preocupação contida nos estudos do TCU se alinha à lógica da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para controle das rotinas que conduzem aos gastos públicos segundo a lógica da eficiência. No Processo nº 044.446/2012-8 do TCU, que cuidou das diretrizes para elaboração do relatório sobre as contas do governo da República referentes ao exercício de 2013, foi mencionado estudo comparativo produzido pela OCDE, em acordo firmado com o TCU, que apontou o papel central das entidades de fiscalização superiores no apoio à boa governança pública, ao assegurar *accountability* do uso dos recursos públicos e do desempenho dos serviços prestados pelo Estado.

Essa série de estudos permite identificar a importância de que a Administração Pública, gradualmente, exerça o controle sobre as rotinas e processos na Administração Pública para evitar situações de fraude, corrupção, desperdício de dinheiro público, incluindo as licitações públicas e contratos administrativos, sendo central nesse esforço a estruturação de diploma legislativo que coíba os diversos riscos aqui referidos, o que foi satisfatoriamente abordado pela Lei nº 14.133/2021, a ser demonstrado em capítulo posterior.

Na edificação desse novo momento de controle de riscos, importante a menção às organizações internacionais, importantes sujeitos que contribuirão com a construção de uma Administração Pública mais eficiente nesse assunto.

4 As organizações internacionais como importantes sujeitos na construção do controle de riscos

Além da OCDE, no plano internacional, o foco no controle dos recursos públicos é verificado a partir da análise da Convenção Mundial de Combate à Corrupção da Organização das Nações Unidas (ONU),⁹ que define a necessidade de que os Estados-parte realizem a devida gestão dos recursos e bens públicos, com integridade, transparência e pautados pela obrigação de prestar contas, avaliando periodicamente os instrumentos jurídicos e as medidas administrativas pertinentes a fim de determinar se são adequadas para combater a corrupção.

⁹ BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 2 set. 2024.

Especialmente quanto às medidas de controle no campo das licitações e contratos administrativos, a referida convenção da ONU dedicou toda uma seção para garantir que haja rigor com o gasto público decorrente de licitações e contratos administrativos.

Dispõe o artigo 9º da convenção que devem ser adotados sistemas apropriados de contratação pública, baseados na transparência, na competência e em critérios objetivos de adoção de decisões, que sejam eficazes, entre outras coisas, para prevenir a corrupção. Esses sistemas devem conter normas de publicidade, inclusive prévia quanto a condições de participação, incluídos critérios de seleção e adjudicação e regras de licitação, assim como sua publicação.

A convenção ainda define a necessidade de aplicação de critérios objetivos e predeterminados para a adoção de decisões sobre a contratação pública a fim de facilitar a posterior verificação da aplicação correta das regras ou procedimentos, bem como mecanismos eficazes de exame interno, incluindo um sistema eficaz de apelação, para garantir recursos e soluções legais no caso de não se respeitarem as regras ou os procedimentos estabelecidos, regras de pré-seleção e requisitos de capacitação.

No campo do controle das licitações e contratos a convenção traz diretrizes marcantes para caracterizar a eficiente gestão de riscos em relação às licitações e contratos: apresentação oportuna de informação sobre gastos e ingressos; sistema de normas de contabilidade e auditoria, assim como a supervisão correspondente; sistemas eficazes e eficientes de gestão de riscos e controle interno.

Vê-se, portanto, nos planos internacional e nacional, a partir das menções aqui realizadas, que quanto aos procedimentos administrativos, englobando o campo licitatório, a gestão dos diversos riscos ganha centralidade, demandando normas que garantam controle interno, com transparência e integridade.

Diante desse cenário, capitaneado pelo TCU e a partir de debate realizado no meio jurídico e político, como antes demonstrado, foi sendo construído campo propício para que houvesse aprimoramento de normas legislativas, bem como estruturação de rotinas para garantir o aperfeiçoamento do controle pelos órgãos do poder público, como antes demonstrado.

Assim, como decorrência desse panorama, verificou-se como resposta dos poderes públicos a edição de uma nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que teve como uma de suas preocupações centrais a lógica do controle administrativo dos procedimentos envolvendo a dinâmica licitatória no Brasil, o que pode ser percebido em diversos momentos do certame e da contratação decorrente, conforme detalhado a seguir.

5 Das premissas jurídicas adotadas para o controle de riscos na Lei nº 14.133/2021

Diante das constatações aqui apresentadas, importante a identificação de como foi construída a Lei nº 14.133/2021, centrando-se a análise sobre o Capítulo III do controle das contratações baseado na gestão de riscos.

O legislador federal identificou que os riscos são próprios da era contemporânea então o mais importante a se fazer é realizar um controle eficiente de modo a trazer para o contrato menos chance de interrupções, bem como menores danos para o conjunto da sociedade global.

Para tanto, ainda com base nas constatações de Ulrich Beck antes referidas, que definiu a necessidade de vários atores com conhecimentos de diversas áreas para controle de riscos, foram estruturadas três linhas de defesa na lei, envolvendo o maior número de sujeitos possíveis, seja aqueles mais próximos do cotidiano da licitação e posterior contratação como agentes de contratação, seja aqueles que fazem parte do assessoramento jurídico e das cortes de contas, tudo baseado na prevenção e no uso eficiente da tecnologia e transparência. Assim, vejamos como está a redação do controle das contratações e gestão de riscos, analisando o artigo 169 da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

§1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o *caput* deste artigo será de responsabilidade da alta Administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

§2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

§3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do *caput* deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste §3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Apostou o legislador em um controle administrativo que contasse com o maior número de instituições, representativas de diversas áreas do conhecimento relacionado ao controle de riscos. Assim, garantir o controle de riscos apenas com os componentes do assessoramento jurídico, ou apenas com aqueles ligados à governança, poderia significar menor possibilidade de controle eficiente. Foram estruturadas três linhas de defesa, conforme a transcrição da lei, envolvendo: servidores e empregados públicos e agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou da entidade; assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou da entidade; órgão central de controle interno da Administração e tribunal de contas.

A Lei Licitatória em vigor se alinha com os ensinamentos de Ulrich Beck¹⁰ dispostos ao longo deste artigo, que definem ser importante, no cenário da sociedade global de riscos, que se estruture um controle a partir de diversas áreas do conhecimento.

Entretanto, já na obra de Beck havia a advertência contra a supremacia de uma área do conhecimento, e a recomendação de que deveria haver uma ponte entre os diversos saberes, em uma construção constante de alternativas aos riscos encontrados.

¹⁰ BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 97.

Nesse ponto, o presente texto defende que poderia ter restado mais explícito na Lei de Licitações e Contratos Administrativos o diálogo entre as diversas linhas de defesa. Assim, sugere-se, em regulamentos, tanto no plano federal como nos outros entes federativos, a estruturação de mecanismo, que pode ser comitê ou rede composto por representantes de todas as linhas de defesa, para discutir como garantir melhorias contínuas em relação aos riscos enfrentados nas licitações e contratos administrativos.

Nessa linha, confira-se a advertência de Flávio Cabral para que não se sobreponha apenas um tipo de conhecimento ou de controle na gestão dos riscos aos demais, para que haja atenção às demais linhas de saber, de forma que os processos licitatórios tenham garantida a sua eficiência:

Contudo, deve-se avaliar a intensidade e a preferência quase que absoluta pelo controle preventivo. Embora ele seja um eficaz mecanismo de controle, conforme exposto acima, razão pela qual o legislador lhe conferiu maior destaque, o seu funcionamento adequado depende de uma correta interação com formas de controle repressivo, bem como uma análise proporcional sobre sua utilização. Órgãos de controle que atuam com controles preventivos de maneira excessiva acabam inviabilizando o exercício da função administrativa, substituindo (de maneira indevida), muitas vezes, a atividade do gestor público.¹¹

Prosseguindo-se na análise dos dispositivos legais, passa-se ao estudo do artigo 170 da Lei nº 14.133/2021,¹² em cuja leitura se observa que não existe uma receita única para controle de riscos, visto que estes são variáveis e dependem de cada organização e contexto histórico. Isso torna obrigatório, segundo a lei, que sejam ouvidos os diversos sujeitos que compõem os órgãos da Administração Pública, para um mapeamento dos riscos o mais fidedigno possível.

¹¹ CABRAL, Flávio Garcia. Comentários aos artigos 75 (dispensa) e 169 a 173 (controle). In: SARAI, Leandro (org.). *Tratado da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos*. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 1422.

¹² “Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no §3º do art. 169 desta Lei. §1º As razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis deverão ser encaminhadas aos órgãos de controle até a conclusão da fase de instrução do processo e não poderão ser desentranhadas dos autos.

§2º A omissão na prestação das informações não impedirá as deliberações dos órgãos de controle nem retardará a aplicação de qualquer de seus prazos de tramitação e de deliberação

§3º Os órgãos de controle desconsiderarão os documentos impertinentes, meramente protelatórios ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos

§4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.”

Essa tomada de posição na lei se alinha àquela aconselhada pelo TCU nos acórdãos nº 2.467/2013 (Plenário) e nº 2.604/2018 (Plenário), que identifica, no Reino Unido, prática análoga como a mais adequada para a avaliação da maturidade em gestão de riscos, por ser um modelo abrangente, já adaptado para o setor público. Este é derivado de um modelo maduro de excelência de gestão (EFQM, 2012), utilizado por mais de 30 mil organizações, principalmente da Europa, com referencial flexível que pode ser adaptado pelas organizações segundo suas necessidades.

Aponta o TCU nos mesmos acórdãos que referido modelo, adotado na lei, destaca a dimensão pessoal, de forma que deve ser o controle de riscos um processo conduzido em diversos setores da instituição, aplicado no estabelecimento de estratégias formuladas para identificar, em toda a organização, eventos em potencial capazes de afetá-la, e para administrar os riscos de modo a garantir o razoável cumprimento dos seus objetivos.

A prática disposta no artigo 170 concretiza conceito recente de Administração Pública denominado de Administração Dialógica, que, de acordo com Rafael Maffini, é uma noção jurídica pela qual se busca impor como condição para a atuação administrativa a prévia realização de um verdadeiro e efetivo diálogo com todos aqueles que terão suas esferas de direitos atingidas por essa atuação estatal, o que, por sua vez, contribuirá com o controle de riscos.¹³

Segundo Juarez Freitas,¹⁴ o direito à Administração Pública Dialógica compreenderia as garantias do contraditório e da ampla defesa, isto é, o respeito ao devido processo, inclusive com duração razoável, bem como o dever de motivação consistente. Tal direito, entre outros, significa a participação dos diversos setores da instituição pública e da sociedade no controle de riscos e nas providências decorrentes desse trabalho.

Portanto, o campo do controle administrativo de riscos deve estar pautado na Administração Dialógica e estabelecer fluxo interno nas diversas instituições públicas para a oitiva dos diversos atores envolvidos, demanda disposta também no plano internacional no seio de direito relacionado à prática do artigo 170 da Lei de Licitações.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 171, também se assenta em outra premissa fundamental quanto ao controle de riscos: o princípio do consequentialismo.¹⁵

¹³ MAFFINI, Rafael. Administração Pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 253, p. 161, jan./abr. 2010.

¹⁴ FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

¹⁵ Nas palavras de Ricardo Lobo Torres (O consequentialismo e a modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 24, p. 17, 2009), "o argumento de consequência (...) consiste na consideração das influências e das projeções da decisão judicial – boas ou más – no mundo fático" bem como em que "efeitos econômicos, sociais e culturais – prejudiciais

Define o artigo 171 que, diante de riscos constatados, não cabe aos órgãos de controle apenas a suspensão dos procedimentos ou contratos; também deve ser definido, de forma objetiva, o modo como será garantido o atendimento do interesse público obstado pela suspensão da licitação, no caso de objetos essenciais ou de contratação por emergência. Além disso, a decisão que examinar o mérito da medida cautelar a que se refere o §1º do artigo deverá definir as medidas necessárias e adequadas, em face das alternativas possíveis, para o saneamento do processo licitatório, ou determinar a sua anulação.

Assim como na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o princípio do consequencialismo já havia sido adotado na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). O consequencialismo procura evitar decisões injustas e desequilibradas, estimulando uma ponderação das consequências práticas da decisão, exigindo que a motivação de uma decisão de invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa indique, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas.

Assim, estabelece o artigo 21 da LINDB que a decisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, que decretar invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

O parágrafo único do artigo 21 acrescenta, ainda, que a decisão a que se refere o *caput* deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, sem que se possa impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

A modulação de efeitos é desdobrada de forma mais particularizada nos parágrafos 3º e 4º do artigo 4º do Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta a LINDB, o qual estabelece que, quando cabível, a decisão indicará, na modulação de seus efeitos, as condições para que a regularização ocorra de forma proporcional e equânime e sem prejuízos aos interesses gerais. O §4º dispõe que, na declaração de invalidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativas, o decisor poderá, consideradas as consequências jurídicas e administrativas, restringir os efeitos da declaração ou decidir que sua eficácia incidirá em momento posteriormente definido, para gerar uma situação mais equilibrada e que provoque menos prejuízos.¹⁶

ou favoráveis à sociedade – devem ser evitados ou potencializados pelo aplicador da norma, em certas circunstâncias”.

¹⁶ MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB no Direito Público*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 120.

Entende-se que, em razão desse princípio, o gestor ou sujeito das diversas frentes de defesa no controle de risco das licitações deve ficar atento ao artigo 171 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como ao artigo 21 da LINDB, podendo não apenas anular ou suspender procedimentos, mas também definir de forma prática quais as atitudes a serem tomadas para que o interesse público seja atendido e para que a população interessada não seja prejudicada.

6 Considerações finais

Como definido ao longo deste texto, a abrangência do controle de riscos alcançou ápice na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o que não era preocupação do diploma licitatório revogado, a despeito de advertências continuadas do TCU, diploma que, ao longo de uma década, acumulou estudos e pesquisas, definindo a necessidade urgente de melhoria das rotinas de controle de riscos.

A Corte de Contas definiu que um controle de riscos de excelência, incluindo o campo das licitações e contratos, deveria ter institucionalizadas a implantação de planejamento estratégico em que esse processo não existe e a busca pelo envolvimento ativo da alta Administração, com implantação da gestão de riscos e a capacitação regular de gestores e servidores para lidar com riscos.

Aliado a isso, o TCU definiu como primordial no controle de riscos que fossem definidos critérios objetivos para ocupação de cargos/funções comissionados, bem como o desenvolvimento dos seus programas de integridade, com monitoramento e acompanhamento da gestão da ética, medida indispensável para avaliar se as ações voltadas à promoção de valores essenciais em organizações públicas estão atingindo os objetivos esperados.

O tema também foi debatido intensamente no Congresso Nacional, que definiu ser fundamental a edição de uma lei de licitações e contratos administrativos mais eficiente, célere e transparente como condição para modernizar obras e compras públicas, conferindo mais confiança àqueles que se relacionam com a Administração Pública.

Uma vez publicada a Lei nº 14.133/2021, como fruto desse cenário, verifica-se que boa parte do que foi reclamado pela Corte de Contas da União, bem como do que foi debatido no Congresso Nacional, acabou servindo para a construção do sistema de controle administrativo de riscos de licitações e contratos no Brasil, disposto na nova Lei Licitatória, que pode ser considerada como instrumento avançado e de boas práticas para mitigar riscos na gestão pública brasileira.

O controle de riscos passa a ser função não só de um setor do órgão público, mas também deve envolver todos os ramos do conhecimento e todos os setores

das instituições, desde a fase de planejamento, o que indica a sua natureza preventiva, sem esquecer-se que ele deve ser realizado periodicamente e em todas as fases do processo.

Por outro lado, o sistema de controle de riscos não pode ser petrificado; ao contrário, deve ser aberto às mudanças constatadas em sociedade, devendo-se garantir periodicidade na avaliação das rotinas internas das instituições.

A partir das lições dispostas no presente artigo, o controle de riscos de excelência, reunindo as boas práticas aqui dispostas, é aquele que não se conforma com o que já foi construído; é aquele que é decorrente de diálogo constante com os diversos setores das instituições, bem como em face do público atendido pelos órgãos públicos, visto que a realidade em que está inserido se apresenta cada vez mais complexa. O desafio do controle administrativo, assim, é estar cada vez mais atento a esse cenário global complexo, seja no campo dos recursos humanos, seja na questão tecnológica e ambiental.

Como sugestões para o aprimoramento do controle administrativo de riscos, aponta-se a necessidade de instituição de rede ou comitê, para garantir-se a interdisciplinaridade na gestão dos riscos, com a interlocução entre as diversas linhas de defesa (agentes de contratação, alta Administração, assessoramento técnico, assessoria jurídica, controle interno e externo), sob o fundamento de que a realidade da sociedade global de risco oferece cenário desafiador e complexo, que necessita da junção dos diversos setores de controle para garantir a excelência na gestão dos riscos.

Indica-se ainda a necessidade de que, no exercício do controle, o gestor ou sujeito das diversas frentes de defesa no controle de risco das licitações fique atento ao artigo 171 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como ao artigo 21 da LINDB, não podendo apenas anular ou suspender procedimentos, mas também definir de forma prática quais as atitudes a serem tomadas para que o interesse público seja atendido e para que a população interessada não seja prejudicada.

Por fim, entende-se que o campo do controle administrativo de riscos deve estar pautado na Administração Dialógica e estabelecer fluxo interno nas diversas instituições públicas para a oitiva dos diversos atores envolvidos, bem como da sociedade civil organizada, como um dever que se relaciona ao princípio da boa Administração Pública. Para alcançar-se esse objetivo fundamental, deve haver o fortalecimento das carreiras de servidores públicos efetivos voltadas para as linhas de defesa e de controle de riscos mencionadas na Lei Licitação, conforme já preconizado pela Corte de Contas da União em precedentes mencionados neste artigo, que alertam não ser suficiente a utilização de cargos comissionados para a tarefa de controle de riscos, por serem mais sujeitos a ingerências políticas.

Referências

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução: Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Gabinete do Senador Fernando Bezerra Coelho. *Parecer da Comissão de Serviços de Infraestrutura, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 559, de 2013, da Comissão Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Brasília, DF: Senado Federal, 2013.

CABRAL, Flávio Garcia. Comentários aos artigos 75 (dispensa) e 169 a 173 (controle). In: SARAI, Leandro (org.). *Tratado da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21* comentada por advogados públicos. Salvador: Juspodivm, 2021.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991

MAFFINI, Rafael. Administração Pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 253, jan./abr. 2010.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre; Sulina, 2005.

MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. *LINDB no Direito Público*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. O consequencialismo e a modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 24. 2009.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PEREIRA, Miguel Ribeiro. O sistema de controle das licitações e contratos administrativos no Brasil diante da sociedade global de riscos. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 31-48, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART02.MA

Algumas reflexões sobre o conceito de “erro grosseiro” (art. 28 da LINDB) a partir da jurisprudência do STF sobre a responsabilidade do advogado público

Guilherme Henrique Lima Reinig

Professor Adjunto da Universidade Federal de Santa Catarina. Doutor e mestre em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Advogado.

Resumo: A Lei nº 13.655/2018 incluiu no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB) a previsão do artigo 28, segundo a qual “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas no caso de dolo ou erro grosseiro”. Recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.421/DF. Dentre os objetos da ADI estava o pedido de declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo. Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo identificar possíveis pontos de apoio na jurisprudência do STF para a compreensão do real alcance da alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.655/2018, notadamente em vista de uma aparente aproximação do regime geral de responsabilidade pessoal dos administradores do regime específico jurisprudencialmente construído para a hipótese de parecer técnico-jurídico. Para tanto, o artigo analisa os acórdãos do STF acerca do tema, visando compreender qual o sentido prático da evolução jurisprudencial. Consta-se que, assim como o fez o legislador relativamente ao administrador público ao aprovar a Lei nº 13.655/2018, o STF, com apoio na garantia constitucional da inviolabilidade do advogado, optou por assegurar a este, no exercício de sua atividade consultiva, considerável liberdade de manifestação da sua opinião técnica, mesmo quando contrária ao entendimento dos órgãos de controle.

Palavras-chave: Erro grosseiro. Advogado público. STF.

Sumário: 1 Introdução – 2 Contextualização legislativa e doutrinária – 3 A jurisprudência do STF sobre consultoria técnico-jurídica – 4 A constitucionalidade do artigo 28 da LINDB – 5 Síntese analítica da atual jurisprudência do STF – 6 Considerações finais – Referências

1 Introdução

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, incluiu no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a previsão do artigo 28, segundo a qual “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas no caso de dolo ou erro grosseiro”. Até então, salvo quanto ao advogado público parecerista, o direito

brasileiro não previa qualquer espécie de distinção quanto ao grau ou à qualidade da culpa do agente público para o fim de sua responsabilização pessoal.

Nesse contexto, recentemente o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.421/DF (Brasil, 2024a). Dentre os objetos da ADI estava o pedido de declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo.

Na oportunidade, o STF fez expressa referência à sua construção jurisprudencial acerca da responsabilidade pessoal do advogado público, decidindo, ao final, pela constitucionalidade do artigo 28 da LINDB.

Portanto, tendo em vista as crescentes discussões relativas ao alcance e ao sentido da previsão do referido dispositivo legal, impende contextualizá-lo no desenvolvimento jurisprudencial da Corte Suprema acerca da responsabilidade do advogado público. Com efeito, houve uma aparente aproximação do regime geral de responsabilidade pessoal dos administradores do regime específico jurisprudencialmente construído para a hipótese de parecer técnico-jurídico. Assim, à luz dos acórdãos do STF acerca da responsabilidade pessoal do advogado público na hipótese de parecer técnico-jurídico, o presente artigo tem por objetivo identificar possíveis pontos de apoio na jurisprudência do STF para a compreensão do real alcance da alteração legislativa promovida pela Lei nº 13.655/2018.

Para tal fim, o artigo divide-se em seis seções, além da introdução.

No primeiro deles, faz-se uma rápida contextualização da já mencionada alteração legislativa (item 2, *infra*). Em seguida, são analisados os acórdãos do STF acerca da responsabilidade pessoal do advogado público em caso de parecer técnico-jurídico (item 3, *infra*). O objetivo dessa seção é compreender qual o sentido prático da evolução jurisprudencial do tema no STF, a fim de se verificar se ela serve, em alguma medida, para a compreensão do artigo 28 da LINDB. Na sequência, é analisado acórdão do STF que decidiu sobre a constitucionalidade desse dispositivo (item 4, *infra*), apresentando-se, ao final, algumas possíveis conclusões sobre essa evolução jurisprudencial (itens 5 e 6, *infra*).

2 Contextualização legislativa e doutrinária

O artigo 28 da LINDB dispõe que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas no caso de dolo ou erro grosseiro”.

A análise do enunciado legislativo deve ser segmentada.

Inicialmente cumpre (a) identificar quais indivíduos ou pessoas se aplica o critério da lei (“o agente público”). Em seguida deve-se definir (b) o âmbito material do ato do qual pode exsurgir tal responsabilização (“suas decisões ou opiniões técnicas”), e (c) os critérios de imputação da responsabilidade (“no caso de dolo ou erro grosseiro”).

Portanto, primeiramente, impende compreender o sentido da expressão *agente público*. Ela deve ser interpretada no mesmo sentido em que empregada nos artigos 1º e 2º da Lei nº 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que, num ou noutro caso, cuida-se de indivíduos que lidam com a coisa pública, correndo, portanto, o risco de alguma espécie de responsabilização.

Destarte, o critério do artigo 28 da LINDB, além de abranger os servidores públicos estatutários em geral, os empregados públicos, os agentes políticos e comissionados, alcança qualquer pessoa que exerça função pública, ainda que temporariamente, também se aplicando a quem gerencia recursos públicos mediante delegação ou em razão de algum tipo de subvenção (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 207).

A responsabilização pessoal referida no artigo 28 da LINDB pode resultar de *atos decisórios* ou de *opiniões técnicas*. Nesse sentido, destaca a doutrina que a abrangência da norma alcança tanto a ação concreta que causa transformações na esfera jurídica quanto às contribuições do técnico que indica um rumo a seguir (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 207).

Essa segunda hipótese já era objeto de divergências e de uma construção jurisprudencial específica antes da Lei nº 13.655/2018, conforme será exposto no item 3, infra. Em termos genéricos, o STF se opôs às tentativas de responsabilização solidária do consultor ou assessor jurídico com o administrador que toma determinada decisão com base em seu parecer, passando a exigir, para tal fim, a comprovação de erro grave ou inescusável do advogado.

Feita essa breve observação, cumpre destacar que o artigo 28 se refere ao dolo e ao erro grosseiro. As controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais concentram-se no sentido e no alcance da expressão “erro grosseiro”. A título exemplificativo, há, no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), considerável quantidade de acórdãos versando sobre a definição da expressão.

De modo geral, a citada Corte de Contas considera como erro grosseiro aquele “que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave” (Brasil, 2018). Alguns acórdãos também fazem referência ao entendimento segundo o qual, se seguida a diretriz de equiparação do erro grosseiro à culpa grave, deve-se fazê-lo “mantendo o referencial do homem médio” (Brasil, 2022). Nesse sentido, incorreria em erro grosseiro “o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado” (Brasil, 2024b).

Esse aspecto não passou despercebido pela doutrina, a qual destaca a divergência de entendimento sobre o tema entre os ministros da Corte (Niebuhr, 2023), havendo, também, quem indique haver, até mesmo, um “conteúdo bastante próximo da responsabilidade objetiva” (Ferraz, 2018).

A questão conceitual não é objeto deste artigo. De qualquer forma, as dificuldades de definição defrontadas pela jurisprudência, notadamente a do TCU, consistem em forte indício de que não seja essa exatamente a perspectiva adequada para a solução do problema. Nesse sentido, considerando já haver uma evolução jurisprudencial anterior que se aproxima da previsão do artigo 28 da LINDB, um possível caminho a ser trilhado consiste em analisar essa construção já consolidada, para, a partir daí, identificarem-se alguns pontos de apoio para a aplicação citado dispositivo.

3 A jurisprudência do STF sobre consultoria técnico-jurídica

Como já mencionado, na jurisprudência do STF formou-se específico entendimento acerca da responsabilidade do advogado público ou de advogado de empresa estatal quanto à sua opinião técnica em parecer jurídico.

No julgamento do Mandado de Segurança (MS) nº 24.073-3, ocorrido em 2002, o ministro Gilmar Mendes observou que se estava diante de “um desses casos emblemáticos que, infelizmente, tornam-se cada vez mais comuns” (Brasil, 2003b).

Mais de duas décadas depois, não resta dúvida quanto ao acerto do vaticínio do ministro. A Corte Suprema voltou a analisar o tema outras vezes, inclusive em julgados relativamente recentes, e a tônica da orientação jurisprudencial sedimentada no STF não se alterou desde 2002. Reconhecendo a natureza constitucional da questão, o STF volta-se contra eventuais excessos dos órgãos de controle tendentes a “impor inspeção contra advogado no pleno exercício da sua função”, conforme formulação encontrada no voto do ministro Maurício Corrêa no citado acórdão.

Esse é o contexto do qual germinou o entendimento segundo o qual o parecerista responderia, à época, em termos diversos do administrador público. No primeiro caso, exige-se a demonstração de que tenha incorrido em *erro grave, inescusável* ou falta de semelhante gravidade.

No acórdão que julgou o mencionado MS nº 24.073-3, há referência a um único julgado do STF. Trata-se do Inquérito nº 1.674-8, julgado em 2001 (Brasil, 2003a).

Entretanto, a decisão de 2001 não versou acerca do tema específico aqui analisado. O aresto envolvia queixa-crime movida por um juiz federal contra alguns advogados públicos. O magistrado alegou que, em uma representação administrativa, os advogados públicos teriam extrapolado os limites da regularidade jurídica, malferindo a sua honra. O julgado do Inquérito nº 1.674-8 concluiu, todavia, que:

O artigo 7º, §2º, da L. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB) superou a jurisprudência formada sob o art. 142, C. Penal, que excluía do âmbito da imunidade profissional do advogado a injúria ou a difamação do juiz da causa.

2. Sob a lei nova, a imunidade do advogado se estende à eventual ofensa irrogada ao juiz, desde que pertinente à causa que defende (Brasil, 2003a).

Não obstante a ausência de uma relação de identidade temática entre os acórdãos, a referência, no julgado do MS nº 24.073-3, ao entendimento do Inquérito nº 1.674-8 indica a existência de um elemento comum entre as hipóteses: o tema do livre exercício da advocacia e, mais ainda, uma preocupação do STF em assegurar tal liberdade, o que pode ser verificado da análise de cada um dos acórdãos do STF sobre o tema.

3.1 O julgamento do MS nº 24.073-3

O julgamento do MS nº 24.073 (Brasil, 2003b), já referido, teve por objeto decisão do TCU que determinou a inclusão de advogados, como responsáveis solidários, pela ocorrência envolvendo a contratação de uma empresa de consultoria internacional. A responsabilidade dos consultores jurídicos decorreria da emissão de parecer, homologado pelo administrador público, sugerindo a contratação direta, sem licitação, da referida empresa.

Em síntese, os impetrantes alegaram não serem administradores públicos, não estando, portanto, sujeitos ao controle pelo TCU, vez que se limitaram a elaborar parecer técnico-jurídico, de natureza opinativa, portanto. Por sua vez, a Corte de Contas entendeu que não estava a questionar a interpretação dada a dispositivo de lei, mas sim analisando

a conduta dos pareceristas em não averiguar com o devido rigor nas situações concretas, inclusive com base na doutrina e jurisprudência pertinentes, a observância de requisitos básicos para atendimento às exigências impostas pela Lei de Licitações e Contratos para a configuração, por exemplo, da inexigibilidade de licitação (Brasil, 2003b).

Quanto à sujeição do advogado ao controle do Tribunal, a Corte de Contas, embora tenha reconhecido que o autor de parecer jurídico não desempenha função de diretoria ou de execução administrativa, ressaltou a possibilidade da sindicância quando o opinativo “se presta à fundamentação do ato do administrador que ordenou a despesa”.

O STF apresentou a questão nos seguintes termos:

(...) poderia o TCU responsabilizar, solidariamente com o administrador, o advogado que, chamado a opinar, emitiu parecer técnico-jurídico sobre a questão a ser decidida, no caso, pela contratação direta pela estatal, de determinada empresa de consultoria internacional[?] (Brasil, 2003b).

Para decidir o caso, a Corte Suprema partiu de algumas premissas.

Primeiramente, qualificou o parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da Administração Pública como não sendo um ato administrativo, em razão de seu caráter *meramente opinativo*. Consequentemente, para o STF,

o autor do parecer, que emitiu opinião não vinculante, opinião a qual não está o administrador vinculado, não pode ser responsabilizado solidariamente com o administrador, ressalvado, entretanto, o parecer emitido com *evidente má-fé*, oferecido, por exemplo, perante administrador inapto (Brasil, 2003b, grifos nossos).

Em segundo lugar, o acórdão da Suprema Corte considerou o fundamento constitucional da atividade do advogado, destacando a previsão segundo a qual ele “é indispensável à Administração da Justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei”. É nesse contexto constitucional que o STF refere as disposições da Lei nº 8.906/1994, notadamente os artigos 2º, §3º, e 7º, incisos I a XX. O aludido §3º determina que, “no exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei”. Por sua vez, os incisos I a XX do artigo 7º proclama as prerrogativas e direitos assegurados ao advogado público.

A Corte também cita o artigo 32 da do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), segundo o qual “o advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa”. Entretanto, conclui não ser suficiente, para a sua responsabilização, a demonstração de simples culpa, exigindo-se *erro grave*. A referência à culpa grave parece decorrer da previsão do artigo 34, inciso IX, da citada lei, segundo o qual: “Art. 34. Constitui infração disciplinar: I - (...) IX - prejudicar, por culpa grave, interesse confiado ao seu patrocínio (...)”.

A menção é encontrada no último parágrafo do voto do relator:

De resto, caberia à Ordem dos Advogados do Brasil apenas as infrações cometidas por advogado, decorrente de culpa grave, que hajam causado prejuízo a seu constituinte (Lei 8.906/95, art. 34, IX). O mesmo deve ser dito quanto a prática de erro que evidencie inépcia profissional (Lei 8.906/94, art. 34, XXIV) (Brasil, 2003b).

Sem embargo desse fundamento específico, da leitura do acórdão do STF e do acentuado realce ao fundamento constitucional da atividade do advogado e da inviolabilidade dele por seus atos e manifestações, infere-se que a Corte Suprema objetiva prevenir a responsabilização do advogado em razão de simples divergências doutrinária ou discordância (pelo órgão de controle) da interpretação adotada no parecer:

Ora, o direito não é uma ciência exata. São comuns as interpretações divergentes de um certo texto de lei, o que acontece, invariavelmente, nos Tribunais. Por isso, para que se torne lícita a responsabilização do advogado que emitiu parecer sobre determinada questão de direito é necessário demonstrar que laborou o profissional com culpa, em sentido largo, ou que cometeu erro grave, inescusável (Brasil, 2003b).

No caso concreto, o STF afastou a responsabilidade do advogado considerando se tratar de “discordância de interpretação”. No entanto, verifica-se no acórdão que o parecerista teria confiado em “determinada informação técnica dotada de verossimilhança” prestada por órgão competente, “não [endo] os advogados o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagarem investigação para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade de tal decisão”. Assim, não obstante a alusão ao tema da interpretação do direito, o julgado também cuidou da investigação fática, isentando, em princípio, o advogado de uma investigação específica e exauriente das circunstâncias concretas.

3.2 O julgamento do MS nº 24.584-1

Em 2007 o STF voltou a enfrentar o tema no julgamento do MS nº 24.584-1 (Brasil, 2008a).

Procuradores federais impetraram mandado de segurança em razão de ato do TCU no sentido de responsabilizá-los, notadamente em razão de ofício por eles recebidos convocando-os para audiência relativa à averiguação de supostas irregularidades na juridicidade de convênio celebrado entre o INSS e o Centro Educacional de Tecnologia em Administração (CETead). O TCU pretendia que os procuradores, sob pena de multa, apresentassem justificativas para os atos de aprovação do ajuste.

Por maioria, o STF decidiu que, prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/1993 que a manifestação de assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, é descabida a recusa à convocação do TCU para a prestação de esclarecimentos.

O parágrafo único do referido dispositivo, cujo objeto é atualmente tratado no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021 dispunha que:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

I - (...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

O voto do relator do processo, ministro Marco Aurélio, assinalou que “o profissional da advocacia não é responsável pelo ato administrativo praticado, ainda que se leve em conta parecer por ele emitido”, referindo o entendimento do acórdão que julgou o MS nº 24.073-3. Todavia, distinguiu as hipóteses. Enquanto o caso analisado no julgado citado dizia respeito a ato meramente opinativo, a questão então analisada no MS nº 24.584-1 relacionava-se a atos de aprovação ou ratificação de termo de convênio e aditivo. Portanto, para o relator:

A partir do momento em que ocorre, pelos integrantes deste [do setor competente], não a emissão de um parecer, mas a oposição de visto, a implicar a aprovação do teor do convênio ou do aditivo, ou a ratificação realizada, constata-se, nos limites técnicos, a assunção de responsabilidade (Brasil, 2008a).

O voto do relator também destacou não haver o TCU decidido sobre a procedência ou não dos defeitos apontados, cuidando-se de simples providência para a oitiva dos envolvidos. Nesse contexto, concluiu o relator do MS que, “na via estreita da ação mandamental, não há campo para o afastamento, sob pena de grassar a insegurança, da responsabilidade dos impetrantes mencionados”. Assinalando um “momento de mudança cultural” e “de alerta àqueles que lidam com a coisa pública”, observou o relator que “a imunidade profissional do corpo jurídico – artigo 133 da Constituição Federal – não pode ser confundida com indenidade”. Importante ressaltar, todavia, que a denegação da ordem se limitou ao contexto de sua impetração, qual seja, o de simples apuração para o esclarecimento da ocorrência ou não de desvio de conduta pelos procuradores federais.

Importante tema dos debates nos demais votos foi a natureza vinculativa da aprovação das minutas pela assessoria jurídica. Em sua declaração de voto, o ministro Joaquim Barbosa afirmou que “essa vinculação gera um compartilhamento do poder administrativo entre o administrador e o procurador ou chefe da assessoria jurídica, cujo parecer definitivo condiciona a prática do ato administrativo”. Em sentido semelhante manifestou-se o ministro Ricardo Levandowski, para quem, “da redação do artigo 28, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, se pode tirar a conclusão de que os assessores jurídicos dos órgãos e entidades da Administração Pública são, em tese, solidariamente responsáveis pelas manifestações que emitem aprovando os atos licitatórios”. Por sua vez, em seu voto divergente, o ministro Gilmar Mendes, além de ressaltar não se tratar de uma simples convocação para explicações, pois apontada, no ato de convocação, uma pena de revelia no

caso de não comparecimento, entendeu não ser o parecer um ato administrativo, mas de natureza meramente consultiva, no que foi acompanhado pelo ministro Eros Grau, para quem “a regra da lei das licitações é análoga à norma que há na contratação privada, apenas garante a participação do advogado como uma espécie de fiscal da forma”.

Prevaleceu, todavia, o voto do relator, concluindo-se, conforme a manifestação do ministro Cezar Peluso, que só seria possível abortar-se a investigação se se tratasse de arbitrariedade do TCU “contra a liberdade de opinião jurídica, ou carente de apoio em qualquer elemento prévio de convicção”. De acordo com o citado voto do ministro Cezar Peluso:

(...) recaindo o processo sobre arguição de conjunto grosseiro de desatenções e omissões documentadas, capazes de substanciar, pelo menos, comportamento gravemente culposos dos procuradores opinantes, não se lhes atenta contra a relativa inviolabilidade profissional (Brasil, 2008a).

3.3 O julgamento do MS nº 24.631-6

No mesmo ano, o STF voltou a enfrentar o tema no julgamento do MS nº 24.631-6 (Brasil, 2008b), em caso envolvendo parecer de um procurador autárquico justificando o pagamento de acordo extrajudicial com quebra da ordem cronológica de pagamento de precatórios, nos termos do artigo 100 da Constituição Federal.

Novamente, debateu-se se o advogado deveria ser solidariamente responsável com o gestor que homologa o seu parecer.

A Corte Suprema reiterou as diretrizes de seus acórdãos anteriores, indicando a natureza meramente opinativa dos pareceres lançados em processo administrativo. Todavia, o novo julgado torna ainda mais clara uma diferenciação já vislumbrada nos arestos anteriores, desenvolvendo as seguintes premissas: (i) nos casos de omissão legislativa, o exercício de função consultiva técnico-jurídica meramente opinativa não gera responsabilidade do parecerista; (ii) nos casos de definição, pela lei, de vinculação do ato administrativo à manifestação favorável no parecer técnico jurídico, a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão, de sorte que o parecerista pode vir a ser responsabilizado conjuntamente com o administrador.

A distinção, assim exposta, teve como escopo “atender (...) às ponderáveis preocupações externadas pelo TCU quanto a um possível círculo vicioso de irresponsabilidade e impunidade”. Tal ciclo decorreria de, em não sendo possível a responsabilização do parecerista, não o ser também a do administrador, por ter respaldado a sua decisão em exame técnico do qual não dispõe de conhecimentos específicos.

No entanto, é duvidoso que tal distinção solucione o problema referido em sua integralidade, pois, mesmo na hipótese de parecer meramente opinativo, seria em tese viável o afastamento da culpa do administrador na homologação do parecer. A título ilustrativo, no Acórdão nº 10.196/2023 (Brasil, 2023a) relativo à contratação de consultores para a execução de serviços rotineiros de apoio administrativo, o TCU decidiu que “não cabe o afastamento nem a atenuação da responsabilidade do dirigente que decide com base em pareceres técnicos que contenham erros grosseiros, de fácil detecção pela autoridade superior”. No caso concreto, a Corte de Contas assinalou que “era evidente e de fácil percepção que referidas contratações não poderiam ser concretizadas por não se enquadrarem nas hipóteses autorizadoras da contratação de consultoria”. Embora não o afirme expressamente, o julgado do TCU indica que a existência de parecer técnico com conclusão equivocada pode afastar a responsabilização do gestor, desde que o erro do parecer não se qualifique como “de fácil percepção”.

Feita essa digressão, da leitura do acórdão do STF em comento (Brasil, 2008b) não se identifica tenha sido a referida distinção entre parecer opinativo e vinculante essencial para a solução concreta do caso enfrentado pela Corte. Como pano de fundo da decisão, deve ser destacada a qualificação *in concreto* do pagamento de precatório como ato complexo.

Nesse cenário, o TCU havia concluído que o parecer jurídico seria elemento essencial à formação do ato, aspecto em relação ao qual o STF contrapôs a preocupação com “uma concepção de causalidade perversa”, no sentido de que se possibilitaria “a responsabilização de todos aqueles que ‘potencialmente’ tenham dado ensejo à irregularidade verificada em auditoria”. E, nesse aspecto, a Corte Constitucional acentua a circunstância de “a fiscalização do TCU aponta[r] justamente irregularidade na celebração de acordo extrajudicial, questão esta não submetida à apreciação do Procurador, ora impetrante”. Com isso, o STF quer indicar que a irregularidade não estava na autorização à celebração do acordo, mas sim do descumprimento da ordem de preferência constitucional para pagamento de precatórios, ato do qual o advogado público não teria participado. Destarte, não é clara a relevância da distinção entre parecer opinativo e vinculativo para a hipótese.

De qualquer modo, em termos abstratos, a Corte consignou não ter havido na decisão do TCU “qualquer demonstração de culpa ou de seus indícios; o que houve foi uma presunção de responsabilidade”. Em termos práticos, essa parece ser a única inferência positiva da contribuição do acórdão comentado à jurisprudência do STF: a simples emissão do parecer técnico-jurídico, mesmo que a sua homologação venha a implicar a responsabilização do administrador, não gera, por si, a responsabilização do advogado, devendo a sua culpa ser concretamente demonstrada pelo órgão de controle.

Por fim, o acórdão acrescenta ser o *regime diferenciado* dos advogados públicos uma decorrência não apenas das normas da Lei nº 8.906/1994: “pois... que a Advocacia Pública, a rigor, se submete a regime diferenciado, que mescla características do regime jurídico dessa profissão liberal com as do regime jurídico dos servidores a que se submetem também os advogados públicos” (Brasil, 2008b).

Essa nota não foi, todavia, explicada ou desenvolvida no acórdão comentado.

3.4 O julgamento do Ag.Reg. no MS nº 35.196

No julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança (Ag.Reg. no MS) nº 35.196 (Brasil, 2020), ocorrido em 2019, a Corte Constitucional analisou decisão do TCU que responsabilizou advogado público que emitira parecer favorável a aditamento de contrato envolvendo a execução de obras de irrigação em Juazeiro-BA.

Em síntese, o advogado havia opinado favoravelmente à assinatura de termo aditivo visando ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, apoiando a sua conclusão no disposto nos artigos 58, inciso I, e 65, inciso II, “d”, da Lei nº 8.666/1993. Em tomada de contas especial, o TCU concluiu, todavia, pela ausência de respaldo legal para o aditamento.

Em termos mais concretos, a Corte decidiu que o parecerista não deveria ter avalizado a tese segundo a qual a variação dos preços de mercado e a variação cambial se enquadram entre as hipóteses autorizativas do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Segundo o TCU,

a mera variação de preços, para mais ou para menos, não é suficiente para determinar a realização de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, sendo essencial a presença de uma das hipóteses previstas no art. 65, inciso II, alínea ‘d’, da Lei 8.666/1993, a saber: fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Todavia, o STF concluiu que não houve prova do elemento subjetivo caracterizador da responsabilidade do parecerista, qual seja, o dolo ou o erro grave. Para a Corte Suprema, a qualificação jurídica do TCU não era “a única interpretação possível”. Nesse sentido, para afastar o erro grosseiro do parecerista, o STF destacou que:

Diante da heterogeneidade de ideias quanto aos permissivos de revisão contratual com base na teoria da imprevisão, a diligência exigível

do parecerista gira em torno da configuração da imprevisibilidade da causa ou dos efeitos, assim como da excepcional onerosidade para a execução do ajustado (Brasil, 2020).

Não interessa para o escopo deste artigo adentrar na correta qualificação dos fatos então analisados. Em verdade, impende destacar a preocupação, novamente demonstrada pela Corte Suprema, quanto ao risco de se estabelecer uma regra geral a responsabilização solidária do advogado com o administrador público. Segundo o STF:

Ocorre que o enquadramento do fato como erro grave ou grosseiro corresponde justamente à extensão da responsabilidade do parecerista, vez que uma interpretação ampliativa desses conceitos pode, no limite, tornar o advogado solidariamente responsável pelas decisões gerenciais ou políticas do administrador público, a exemplo da condenação que motivou a impetração do presente mandado de segurança (Brasil, 2020).

Como não se tratava de objeto do acórdão, o STF não decidiu se, afastada a responsabilidade do parecerista no caso concreto, a sorte do administrador que homologou o parecer deveria ser a mesma. Abstratamente, todavia, indicou que, em havendo critérios distintos de responsabilização, o administrador poderia, em tese, ser responsabilizado, mesmo se não o fosse o parecerista. Em termos práticos, a Corte quer evitar que a atribuição de responsabilidade solidária ao parecerista venha a acarretar reverses ao funcionamento da Administração Pública. Como explicação, afirma que, além de, tendencialmente, o parecerista ser menos propenso a teses inovadoras, ainda que razoáveis e adequadas, haveria o risco de a imposição de responsabilidade solidária impor aos advogados públicos uma efetiva assunção da função de administrador. Quanto a esse aspecto, o STF salienta a ausência de capacidade técnica do advogado para se imiscuir em determinados assuntos, que fogem do escopo de análise meramente jurídica.

É interessante destacar a correlação feita pelo acórdão em comento entre a responsabilidade do parecerista e a do administrador público, nos termos do artigo 28 da LINDB. Para a Corte, embora esse dispositivo delimite a responsabilização do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro, “não se pode admitir que a interpretação do conceito de erro grosseiro para fins de responsabilização do parecerista seja mais severa que aquele capaz de justificar a imputação do administrador público, a quem cabe a decisão final”.

Independentemente do acerto ou não dessa observação, fato é que, na esteira da evolução jurisprudencial acerca da responsabilidade pessoal do advogado por opinião técnico-jurídica, a Lei nº 13.665/2018 instituiu um regime geral de

responsabilidade pessoal que, ao menos terminologicamente, se aproxima daquele constituído pela jurisprudência do STF para os advogados. Nesse contexto, compreender o real alcance dessa construção jurisprudencial consiste em um passo importante para a elucidação do sentido prático da alteração legislativa da LINDB.

No acórdão que julgou o Ag.Reg. no MS nº 35.196 há uma afirmação que expressa mais adequadamente o alcance da solução jurisprudencial aqui analisada. Para a Corte, “o erro capaz de imputar responsabilidade ao parecerista é o erro claro, baseado naquilo que se poderia exigir do profissional de formação jurídica aprovado em concurso público”. Essa é a verdadeira baliza para a aferição do critério subjetivo de imputação da responsabilidade desses profissionais, não a qualificação abstrata, muitas vezes arbitrária e incompreensível, da sua culpa como *inescusável* ou *grave*. A questão concreta enfrentada pelo STF na análise do caso concorre nesse sentido para a compreensão da sua jurisprudência. O aresto da Corte Constitucional pontua ser o conteúdo semântico da imprevisibilidade “controverso”, apontado que “a diversidade de interpretações possíveis diante de um mesmo quadro fundamenta a garantia constitucional da inviolabilidade do advogado”. O STF afirma expressamente que “a análise do conteúdo das manifestações dos advogados deve ser relativizada”. Com isso, quer afastar o risco de ele ser pessoalmente responsabilizado simplesmente em razão de prevalecer no âmbito do órgão de controle um entendimento diverso.

É nesse contexto que se deve compreender a constatação do STF no sentido de que “o voto do Tribunal de Contas deixou de comprovar o erro inescusável pelo Impetrante”. Para a Corte Constitucional, no caso concreto, o TCU “lastreou-se tão-somente em interpretação distinta dos fatos para sustentar a irregularidade do aditivo contratual”. Para o STF, todavia, “o erro inescusável do parecerista somente estaria configurado caso houvesse expressa previsão contratual do fato excepcional na álea empresarial”.

Desse último julgado, fica claro que a construção jurisprudencial não leva em consideração apenas a possibilidade de interpretações variadas quanto ao direito, mas sim também a qualificação concreta de determinadas situações fáticas frente a determinados institutos ou conceitos jurídicos. Ambos os aspectos integram a já referida inviolabilidade da atividade do advogado, garantida constitucionalmente.

3.5 O julgamento do Seg. Ag.Reg. nos Emb.Decl. no RE com Ag. nº 1.235.427

Em 2023, o STF enfrentou novamente o tema no Segundo Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo Segundo (Seg. Ag.Reg. nos Emb.Decl. no RE com Ag.) nº 1.235.427 (Brasil, 2023b), dessa vez, entretanto, sem maiores desenvolvimentos argumentativos por parte do órgão colegiado.

Com efeito, cuidava-se de um agravo regimental interposto pelo Ministério Público de São Paulo (MPSP) contra decisão proferida em embargos de declaração no agravo regimental. A decisão agravada, favorável ao advogado público, fora no sentido de que o parecer elaborado por ele “não tinha o condão de vincular a realização do ato administrativo pelo gestor público, consubstanciado na formalização de contrato emergencial de prestação de serviço público de transporte urbano”.

A decisão do colegiado mantendo o entendimento da decisão recorrida apenas reproduz o conteúdo da decisão agravada, para manter o seu entendimento. Dessa sorte, não houve qualquer elemento novo para a compreensão da jurisprudência do STF acerca do tema, salvo no que diz respeito à reafirmação da diretriz segundo o qual não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.

4 A constitucionalidade do artigo 28 da LINDB

Antes de se analisar eventuais relações da referida construção jurisprudencial com a aplicação do artigo 28 da LINDB, deve-se fazer rápida referência ao acórdão que, em março de 2024, julgou a ADI nº 6.421 (Brasil, 2024a).

Tratava-se de duas ações diretas de inconstitucionalidades tendo por objeto a MP nº 966/2020, o artigo 28 da LINDB, com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018 e os artigos 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019.

A MP de 2020 dispôs sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão pertinentes a atos relacionados à pandemia da Covid-19. Em apertada síntese, o seu artigo 1º, *caput*, determinou que:

Art. 1º. Os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de:

I - enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19; e

II - combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da Covid-19.

(...).

A tese central das ações diretas de inconstitucionalidade consistia em a Constituição Federal exigir tão somente culpa ou dolo para a configuração da responsabilidade subjetiva do agente público (CF, art. 37, §§4º, 5º e 6º). Destarte, seria inconstitucional a previsão, em dispositivo infraconstitucional, limitando tal responsabilidade à hipótese de erro grosseiro. Nessa linha, argumentou-se, outrossim, que tal espécie de previsão, além de contrariar o princípio republicado

(CF, art. 1º), acarreta prejuízos à sociedade, pois tal espécie de ‘blindagem’ do agente público refletira na qualidade de suas decisões.

O STF decidiu pela perda do objeto da ADI relativamente à MP nº 966/2020 em razão do encerramento de sua vigência em 10 de setembro de 2020, restringindo a sua análise aos artigos 28 da LINDB e 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019.

Nesse contexto, o STF afastou a principal tese levantada contra a constitucionalidade das referidas disposições, notadamente a sua suposta contrariedade à previsão do artigo 37, §6º, da Constituição Federal:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Segundo o STF, o artigo 37, §6º, da Constituição Federal “carece de especificação quanto ao seu alcance, já que não há no texto constitucional definição do sentido de culpa”. A partir desse pressuposto, conclui a Corte que a Constituição não impõe a responsabilização pessoal do agente público “em caso de qualquer espécie de culpa”, reconhecendo a competência do legislador ordinário para dimensionar a culpa juridicamente relevante para tal escopo.

Todavia, ressaltou a necessidade de o legislador “respeitar o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente”. Para o STF: “Caso o legislador restrinja demasiadamente sua responsabilização em casos efetivamente graves, estaremos diante de uma afronta ao art. 37, §6º, da CF e ao princípio republicano” (Brasil, 2024a).

A Corte serviu-se de sua própria jurisprudência como referência, referindo-se aos seus acórdãos acerca da responsabilização de pareceristas. Como referido, no STF consolidara-se o entendimento segundo o qual o parecerista somente deve ser responsabilizado nos casos de erro grave, grosseiro ou inescusável (cf. item 3, supra). A Corte mencionou, outrossim, previsões legais restritivas da responsabilização civil, notadamente: (i) as dos artigos 143, inciso I, 181, 184 e 187, todas do Código de Processo Civil, cuidando, respectivamente, da responsabilidade civil dos juízes, dos membros do Ministério Público, dos membros da Advocacia Pública e dos membros da Defensoria Pública; (ii) a do artigo 28, §2º, da Lei nº 13.327/2016, segundo a qual os ocupantes de cargos de advogado da União,

procurador da Fazenda Nacional, procurador federal e procurador do Banco Central “não serão responsabilizados, exceto pelos respectivos órgãos correccionais ou disciplinares, ressalvadas as hipóteses de dolo ou de fraude”; (iii) o artigo 40 da Lei nº 13.140/2015, que afasta a responsabilização pessoal civil, administrativa e penal dos servidores e empregados públicos que participem do processo de composição extrajudicial de conflitos, salvo quando, “mediante dolo ou fraude, recebem qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem”.

A existência das referidas normas legais limitativas da responsabilidade civil consistiu em circunstância relevante para a conclusão do STF no sentido da constitucionalidade do artigo 28 da LINDB. Para a Corte Constitucional, o problema não se coloca em termos abstratos, pois “eventuais situações de incompatibilidade com a Constituição serão verificadas na qualificação do que seja erro grosseiro”.

Essa diretriz é fundamental para a compreensão do sentido e do alcance da expressão legal “erro grosseiro”, como será melhor exposto abaixo.

Feita essa digressão, impende destacar haver o STF, no referido acórdão, reconhecido e sufragado as razões que levaram à inclusão do artigo 28 na LINDB pela Lei nº 13.655/2018, referindo-se à noção de *erro tolerável*. Para a Corte,

a responsabilização do agente público por erros toleráveis pode resultar em importantes prejuízo à boa gestão pública. A adoção da categoria erro grosseiro me parece uma legítima opção legislativa, que respeita os limites de livre conformação estabelecidos pelo constituinte. Devem estar abrangidas na ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves. Ademais, a tolerância ao erro não pode significar complacência. Admite-se a falha, mas a desídia, o descuido e más gestões em geral merecem enfrentamento (Brasil, 2024a).

O STF também destaca a inter-relação do critério do erro grosseiro com a previsão do artigo 22, §1º, da LINDB, segundo o qual “em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”. E, nesse contexto, conclui que o artigo 28 da LINDB, assim como os artigos 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019 realizaram uma *adequada especificação* do alcance da responsabilização pessoal dos agentes públicos, notadamente quanto ao escopo de se evitar a *inibição de intimidações na atuação pública* ou, dito em outras palavras, de se garantir, aos agentes públicos, o pleno exercício de suas funções públicas, no sentido de não os submeter a um risco excessivo de responsabilização pessoal.

Assim, afastada a tese de inconstitucionalidade do artigo 28 da LINDB, bem como dos artigos 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019, o STF fixou a seguinte tese:

1. Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, §6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. 2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves.

Do acórdão que julgou a ADI nº 6.421 conclui-se que, em princípio, o STF não afasta a possibilidade de controle constitucional da aplicação do critério do erro grosseiro. Embora declarada a constitucionalidade da expressão “erro grosseiro”, contida no artigo 38 da LINDB, nada impede que, futuramente, o STF venha a analisar a constitucionalidade de sua aplicação concreta em determinadas situações, precisamente no que diz respeito ao conteúdo e ao alcance do previsto no artigo 37, §6º, da Constituição Federal. Assim, embora, em princípio, a matéria aparente ser exclusivamente de natureza infraconstitucional, dos termos do acórdão analisado é possível inferir uma reserva, pelo próprio STF, da possibilidade de um controle constitucional da aplicação casuística do artigo 28 da LINDB.

5 Síntese analítica da atual jurisprudência do STF

O Lei nº 13.655/2018, ao incluir na LINDB a previsão do artigo 28, segundo o qual “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas no caso de dolo ou erro grosseiro” teve por objetivo instituir a denominada cláusula geral de erro administrativo (Binenbojm; Cyrino, 2018), ou, em outros termos, reconhecer um espaço de tolerância jurídica ao cometimento de erros (Dionísio, 2021).

Diversas são os fundamentos apontados pela doutrina para uma previsão legislativa de ausência de responsabilização do administrador público na hipótese de um erro considerado *tolerável*. Dentre elas, aponta-se um controle excessivo sobre o administrador público decorrente de um modelo normativo caracterizado pela vagueza dos textos normativos pela multiplicidade e pela sobreposição de órgãos de controle. Tais fatores concorreriam para um considerável risco de controle baseado na particular interpretação do agente fiscalizador. Além disso, se apontam os efeitos negativos de um temor decorrente da intolerância ao cometimento de erros, o que desincentivaria inovações administrativas e afastaria dos quadros públicos administradores bem qualificados (Dionísio, 2021), referindo-se parte da doutrina até mesmo a um “direito administrativo do medo” (Santos, 2023).

Nesse contexto, a alteração legislativa teria o objetivo de *flexibilizar* o rigor dos órgãos de controle quanto aos critérios de responsabilização do administrador público.

No julgamento da ADI nº 6.421 (Brasil, 2024a), o STF convalida essa diretriz, referindo-se expressamente à ideia de *erro tolerável*. Para a Corte, a responsabilização do agente público por erros toleráveis pode resultar em importantes prejuízos à gestão pública, sendo, assim, legítima a opção legislativa pela categoria do *erro grosseiro*, que, segundo o STF, abrange as noções de imprudência, negligência e imperícias, “quando efetivamente graves”.

A construção jurisprudencial acerca da responsabilidade dos consultores, assessores e advogados públicos apresenta semelhanças com as razões que levaram à inclusão da expressão “erro grosseiro” na LINDB. Em termos genéricos, o STF buscou restringir a atuação fiscalizatória dos órgãos de controle, sempre que vislumbrada alguma margem tolerável de interpretação jurídica. Em termos mais precisos, para a Corte Constitucional a simples divergência de interpretação entre aquela adotada pelo órgão de controle e a do parecerista não seria suficiente para a qualificação da opinião técnica um erro passível de punição. Assim como o fez o legislador relativamente ao administrador público, ao aprovar a Lei nº 13.655/2018, o STF, com apoio na garantia constitucional da inviolabilidade do advogado, optou por assegurar a este, no exercício de sua atividade consultiva, considerável liberdade de manifestação da sua opinião técnica, mesmo quando contrária ao entendimento dos órgãos de controle.

Essa liberdade diz respeito tanto à interpretação do direito quanto à qualificação fática dos fatos objeto do parecer jurídico. Todavia, o STF reconhece haver um limite que, se extrapolado, justifica a responsabilização do advogado perante os órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas. A forma de expressar tal limite foi a opção terminológica pelo critério, abstrato e indeterminado, da culpa grave ou do erro grosseiro ou inescusável. Como consignado no acórdão que julgou o Ag.Reg. no MS nº 35.196, tal erro seria “o erro claro, baseado naquilo que se poderia exigir do profissional de formação jurídica aprovado em concurso público” (Brasil, 2020). Em sede doutrinária se refere ao *standard* do *erro evidente e inescusável* (Mendonça, 2009, p. 173).

Ambas as formulações (erro claro ou erro evidente e inescusável) expressam o real sentido e alcance das expressões genéricas e indeterminadas contidas nos acórdãos do STF, expressões que, aparentemente, tiveram inspiração na previsão do artigo 24, inciso, IX, da Lei nº 8.906/1994, segundo a qual constitui infração disciplinar do advogado “prejudicar, por culpa grave, interesse confiado ao seu patrocínio”. Erro claro ou erro evidente e inescusável não é aquele que se qualifica como simples interpretação divergente em relação à maioria da doutrina ou da jurisprudência (Mendonça, 2009, p. 173). O que se exige dos órgãos de controle, para o fim de responsabilização do parecerista, é a identificação, concreta, de opinativo que não encontra qualquer apoio na legislação, na doutrina ou na jurisprudência. São erros que não decorrem de uma variação de apreciação e valoração

naturalmente existente entre os profissionais do direito, como, a título ilustrativo, enquadrar-se uma hipótese de dispensa de licitação em artigo inteiramente inaplicável (Mendonça, 2009, p. 173).

O acórdão do STF envolvendo o caso sobre o reequilíbrio econômico do contrato é ilustrativo. A discordância do órgão de controle quanto à qualificação de determinado fato como *imprevisível* não é, por si, razão suficiente para a responsabilização pessoal do consultor jurídico. Por outro lado, não se poderia aceitar o extremo de se permitir, em uma interpretação demasiadamente flexível da garantia constitucional da inviolabilidade do advogado, que ele pudesse, sem uma devida explicação e contextualização, adotar interpretação e solução frontalmente contrária à jurisprudência do TCU e das cortes jurisdicionais, notadamente dos tribunais superiores. Pode até o fazer, sem o risco de ser pessoalmente responsabilizado, desde que tome a devida cautela de contextualizar o administrador público que homologará ou não o seu parecer. Ou seja, em se tratando de uma proposta de solução técnico-jurídica que contraria, em princípio, entendimento já consolidado ou majoritário na jurisprudência, deverá o advogado registrar essa ressalva, possibilitando ao administrador, se assim este entender, optar por solicitar a apreciação de outro consultor ou, até mesmo, decidir contrariamente ao parecer.

Em outras palavras, o livre exercício da advocacia, notadamente a pública, não abrange ocultar de quem decidirá informações que poderiam suscitar, neste, eventual dúvida quanto ao acerto da interpretação adotada no parecer. O parecerista não deve, jamais, ser responsabilizado por sua opinião, salvo naquelas hipóteses em que tal opinião não encontra qualquer respaldo no direito positivo. Todavia, pode e deve ser responsabilizado por uma indevida descontextualização do administrador público, impedindo que, desprovido de informações técnicas minimamente contextualizadas, efetivamente decida, eventualmente optando por uma nova consulta jurídica.

6 Considerações finais

Anda bem a jurisprudência do STF ao deixar claro que o advogado, enquanto parecerista, não deve responder como se administrador fora. Todavia, há hipóteses em que ele deve responder na qualidade de parecerista, não por sua opinião, em si, mas pela forma como a justificou. Uma opinião divergente da majoritária, eventualmente até mesmo isolada e única no complexo mundo do direito, não justifica, por si, a responsabilização do parecerista, caso o administrador a homologue, desde que tal opinião tenha atendido a requisitos mínimos de construção argumentativa, referindo-se não necessariamente a todos os entendimentos divergentes do adotado, mas, minimamente, àquele que eventualmente seja adotado pela jurisprudência majoritária ou dominante, de sorte a que o administrador

tenha a possibilidade de, se assim quiser, cogitar da dúvida quanto à correção da solução proposta.

Evidentemente, mesmo naquelas situações em que o consultor jurídico não faça as devidas ressalvas, deverá ele ser escusado se comprovado que não teria condições de reunir, a tempo, todas as principais informações técnicas necessárias para a formulação de seu parecer. Isso pode decorrer de uma eventual urgência na apreciação da hipótese, imposta pelo administrador público, ou até mesmo por ausência de condições mínimas de trabalho etc. Por isso, é razoável se exija que o erro do parecerista seja inevitável.

No que diz respeito à responsabilidade do administrador, primeiramente deve-se destacar não haver, nesse caso, uma garantia de inviolabilidade da sua atividade, no sentido de se evitar uma responsabilização baseada exclusivamente na divergência de opinião técnica entre o investigado e o órgão de controle. Em princípio, o problema não se coloca nesses termos.

Entretanto, isso não significa que não haja semelhanças entre a solução jurisprudencial do STF para os advogados públicos e aquela seguida pelo legislador quando da aprovação da Lei nº 13.655/2018. Ao final e ao cabo, o ponto central é o mesmo. Para o administrador público, o erro grosseiro configura-se quando ele falha em uma situação em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando-se os obstáculos e as dificuldades reais apresentadas à época da prática do ato impugnado. Nesse sentido, os órgãos de controle devem se atentar às circunstâncias concretas, individualizando, ao máximo, a análise da conduta do administrador, para o fim de a comparar com o que um administrador médio faria na mesma situação, no mesmo contexto. A qualificação do erro como culpa simples ou grave não parece contribuir para uma diferenciação conceitual produtiva do ponto de vista prático. Um juízo dessa espécie, de enquadramento em uma ou outra espécie de culpa, menos ou mais grave, provavelmente acabará por ser arbitrário e insuscetível controle ou contestação.

Por isso, dificilmente serão frutíferas as tentativas, doutrinárias ou jurisprudenciais, de definição do que seja um erro grosseiro. A formulação do STF, para os advogados, conquanto simples, é mais adequada e serve também para os administradores: “o erro capaz de imputar responsabilidade ao parecerista é o erro claro, baseado naquilo que se poderia exigir do profissional de formação jurídica aprovado em concurso público” (Brasil, 2020). O erro capaz de imputar a responsabilidade a um administrador público é também o erro claro, baseado naquilo que se poderia exigir de um administrador médio deparado com as mesmas condições e circunstâncias do administrador concreto.

Nesse contexto, a jurisprudência do STF acerca da responsabilidade pessoal dos pareceristas serve de importante apoio para se exigir dos órgãos de controle, também quanto aos administradores, que não se contentem, para um juízo

de responsabilização, em uma simples divergência de opinião quanto ao que se decidiu e ao que o órgão de controle teria decidido. O artigo 28 da LINDB impõe um considerável ônus argumentativo para a responsabilização pessoal do administrador público.

Some reflections on the concept of “gross error” (Article 28 of the LINDB) based on the jurisprudence of the STF regarding the liability of public attorneys

Abstract: Law No. 13,655/2018 has included in Decree-Law No. 4,657/1942 (LINDB) the provision of Article 28, according to which “the public agent will be personally liable for their decisions or technical opinions in the case of intent or gross error”. Recently, the Supreme Federal Court – “STF” ruled on ADI No. 6,421/DF. Among the objects of the ADI it was the request for a declaration of unconstitutionality of the aforementioned provision. In this context, the present article aims to identify possible points of support in the STF’s jurisprudence for understanding the real scope of the legislative change promoted by Law No. 13,655/2018, notably in view of an apparent approximation of the general regime of personal liability of administrators to the specific regime jurisprudentially constructed for the hypothesis of technical-legal opinions. In order to do so, the article analyzes STF’s rulings on the subject, aiming to understand the practical meaning of the jurisprudential evolution. It is found that, just as the legislator did in relation to the public administrator when approving Law No. 13,655/2018, the STF, based on the constitutional guarantee of the lawyer’s inviolability, has opted to ensure the latter, in the exercise of their advisory activity, considerable freedom to express their technical opinion, even when contrary to the understanding of the control bodies.

Keywords: Gross error. Public attorney. Supreme Federal Court – “STF”.

Referências

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 203-224, nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.421. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 1º a 8 de março de 2024. *Dje*: Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Inquérito 1.674-8. Relator: Min. Ilmar Galvão, 6 de setembro de 2001. *Dje*: Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança 24.073-3. Relator: Min. Carlos Veloso, 06 de novembro de 2002. *Dje*: Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança 24.584-1. Relator: Min. Marco Aurélio, 9 de agosto de 2007. *Dje*: Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança 24.631-6. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 8 de agosto de 2007. *Dje*: Brasília, DF, 2008b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Mandado de Segurança 35.196 AgR. Relator: Min. Luiz Fux, 12 de novembro de 2019. *Dje*: Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 2.012/2022. Processo 015.460/2020-7. Relator: Min. Marcos Memquerque, 31 de agosto de 2022. *Dje*: Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). Acórdão 2.391/2018. Processo 007.416.2013-0. Relator: Min. Benjamin Zymler, 17 de outubro de 2018. *Dje*: Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.517/2024. Processo 027.268/2019-5. Relator: Min. Antonio Anastasia, 16 de abril de 2024. 2. Câmara. *Dje*: Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 10.192/2023. Processo 019.779/2022-4. Relator: Min. Antonio Anastasia, 31 de outubro de 2023. 2. Câmara. *Dje*: Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Segundo Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo 1.235.427. Relator: Min. Cristiano Zanin, 9 de outubro de 2023. *Dje*: Brasília, DF, 2023b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 2 set. 2024.

DIONÍSIO, Pedro de Hollanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros*. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

FERRAZ, Luciano. Alteração na LINDB e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos. *Conjur*, São Paulo, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>. Acesso em: 5 abr. 2024.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro *standards*. *Revista de Direito Processual Geral*, Rio de Janeiro, v. 64, p. 166-182, 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Erro grosseiro na visão do TCU: a divergência entre Anastasia e Benjamin. *Conjur*, São Paulo, 5 abr. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-10/joel-niebuhr-tcu-divergencia-erro-grosseiro/>. Acesso em: 5 abr. 2024.

SANTOS, Rodrigo Valga dos. *Direito Administrativo do medo*. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

REINIG, Guilherme Henrique Lima. Algumas reflexões sobre o conceito de “erro grosseiro” (art. 28 da LINDB) a partir da jurisprudência do STF sobre a responsabilidade do advogado público. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 49-70, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART03.SP

O Tribunal da Governança Pública catarinense e a promoção da igualdade racial

Geovane Eziel Cardoso

Mestrando em Direito Público na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Auditor fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e assessor técnico do Gabinete da Corregedoria-Geral do TCE/SC. Membro do Grupo de Estudos do Observatório de Políticas e Práticas Institucionais Inclusivas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização do TCE/SC (CPFAR) e da Comissão de Heteroidentificação da instituição (COHER). *E-mail:* geovane.cardoso@tcesc.tc.br.

Elusa Cristina Costa Silveira

Advogada. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Administração pela Universidade Estácio de Sá. Auditora fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Integrante da Assessoria de Conselheiro e da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização do TCE/SC (CPFAR). *E-mail:* elusa.silveira@tcesc.tc.br.

Marília Segabinazzi

Professora do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito. Coordenadora do Observatório de Políticas e Práticas Institucionais Inclusivas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Psicóloga. Administradora. Doutora e mestre em Educação. Membro do Comitê de Promoção do Respeito à Diversidade, da Cultura da Paz e dos Direitos Humanos. *E-mail:* mssegabinazzi@gmail.com.

Resumo: Este estudo apresenta e analisa dados coletados nos municípios do estado de Santa Catarina sobre políticas locais de promoção da igualdade racial, além de dados em órgãos e poderes estaduais extraídos de relatório de auditoria operacional, tendo como base a discussão acerca da metamorfose dos tribunais de contas em sua função social frente às mudanças da Administração Pública contemporânea e da sua importante posição no acompanhamento e controle das iniciativas governamentais para a garantia de direitos e justiça social. Dos 295 municípios catarinenses, 237 responderam ao estudo, o que proporciona um representativo panorama acerca das iniciativas no estado. Os dados mostram que são escassas as medidas relativas à questão racial, o que se revela um grande obstáculo para a igualdade racial e a não discriminação dessa população no estado. Diante desse cenário, da urgência na discussão sobre o assunto e na necessidade de ações sobre a temática, considerando ainda a missão do planejamento estratégico da Corte de Contas catarinense no período 2024-2030 de se tornar o Tribunal da Governança Pública catarinense, este trabalho traz o TCE/SC como um dos principais órgãos públicos capazes de promover a transformação do estado de Santa Catarina no que diz respeito ao acesso, dignidade e igualdade racial.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Controle Externo. Racismo. Igualdade Racial.

Sumário: **1** Introdução – **2** A metamorfose dos tribunais de contas. – **3** De pequeno contingente numérico para a invisibilidade: dilemas da população catarinense – **4** Conclusão – Referências

1 Introdução

A atuação contemporânea dos tribunais de contas acompanhou as mudanças pelas quais passou a Administração Pública. Nesse sentido, por certo que, se a Administração Pública reorganizou sua atuação, em face das novas abordagens na atividade administrativa, e a boa Administração e a governança pública emergem como direito fundamental atualmente, o bom controle também deve evoluir para acompanhá-la. O exame estrito da legalidade torna-se insuficiente em um Estado que deve prover direitos econômicos, sociais e coletivos.

A despeito dos limites da avaliação de alguns aspectos em torno da efetividade de determinadas atividades do Estado e da finalidade da atuação de órgãos de controle externo frente à execução de políticas públicas pelos poderes competentes, discutir as possibilidades desse exercício é ponto que merece amplo debate, sobretudo, no que tange a temas sensíveis e de atenção premente na sociedade, como é o caso das políticas públicas de atenção a parcelas da população historicamente menos favorecidas. Sobre isso, destacamos a necessidade de compreender que, para que um direito não se torne apenas um “falar de direitos como estratégia política”, sua consolidação está mais relacionada ao conjunto de estruturas e compromissos políticos do seu contexto institucional do que com o próprio direito. Portanto, é preciso haver mecanismos que visem à garantia da atuação do poder público na consecução das medidas capazes de garantir concretamente os direitos e a justiça social dentro do Estado.

Na esteira dessa discussão, apresentamos o objetivo deste trabalho, que é examinar a atuação da Corte de Contas catarinense no que diz respeito à promoção da igualdade racial nos municípios de Santa Catarina, a partir da discussão sobre a metamorfose dos tribunais de contas e a legitimidade institucional conferida para a atuação em questões sociais.

O trabalho em tela representa um primeiro movimento em busca de dados que possam subsidiar a atuação do TCE/SC em torno da temática. Além disso, este artigo procura reconhecer o papel da instituição na criação de justas condições para a materialização do direito à igualdade e da não discriminação.

O texto contextualiza a metamorfose dos tribunais de contas, seu impacto nos órgãos brasileiros e, especificamente, na Corte catarinense, passando, em seguida, a discutir o panorama das políticas públicas municipais de promoção da

igualdade racial, a partir dos dados coletados nos municípios do estado de Santa Catarina. Além disso, analisa dados extraídos de auditoria operacional com temática semelhante realizada pelo TCE/SC em órgãos e poderes estaduais.

Por fim, registramos que este artigo integra parte do conteúdo de dissertação do Mestrado Profissional em Direito (MPD/UFSC) e do escopo de pesquisas vinculadas ao Observatório de Políticas e Práticas Institucionais Inclusivas, registrado pelo Diretório de Pesquisas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Assinalamos, ainda, que os autores Elusa Cristina Costa Silveira e Geovane Eziel Cardoso são membros da Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial nas Ações de Fiscalização do TCE/SC (CPFAR)¹ e que a pesquisa aplicada aos municípios catarinenses pela referida comissão foi idealizada por este em razão da dissertação de mestrado supramencionada.²

Iniciativas dessa natureza permitem que instituições do Estado e academia trabalhem em conjunto para pensar políticas públicas, formas de atuação e de avaliação da Administração Pública em paralelo à criação de conhecimento aplicado, para a promoção da igualdade e justiça social.

2 A metamorfose dos tribunais de contas

O controle de uma nova dinâmica de atuação do Estado exige a análise qualitativa de suas ações e programas, inclusive sob a ótica da eficiência e da eficácia da gestão. A conselheira substituta do TCE/SC Sabrina Nunes Locken (2018, p. 246), ao observar a reformulação do sistema de controle, destaca que este

(...) passa a ser indutor do bom governo e de uma relação de proximidade contínua entre governantes e governados. Trata-se de um alargamento da fiscalização orçamentária, realizada pelos tribunais de contas, com a inclusão de uma dimensão substantiva proveniente do controle do orçamento sob o enfoque das políticas públicas.

Nesse sentido, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior (2015, p. 143), conselheiro da Corte de Contas catarinense, escreve que:

As ideias trazidas pelo neoconstitucionalismo, no sentido de que os direitos fundamentais são deveres constitucionais do Estado de observância obrigatória, impõem a racionalização das atividades de governo, dentre as

¹ Instituída pela Portaria nº TC-306/2022, de 15 de julho de 2022 (Santa Catarina, 2022a), a CPFAR tem por objetivo fomentar a abordagem racial nas ações fiscalizatórias do TCE/SC.

² A dissertação integra o conjunto de iniciativas de pesquisas aplicadas realizadas por servidores do TCE/SC no âmbito do programa de Mestrado Profissional em Direito (MPD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), em virtude de convênio firmado entre as duas instituições. A pesquisa realizada no âmbito do MPD deu origem à idealização da aplicação do questionário, cuja aplicação institucional foi promovida por compreender-se que a participação dos municípios seria maior.

quais as relacionadas às políticas públicas, e têm duas implicações: a primeira é que a formulação de políticas públicas deve ser compreendida, “sob o aspecto jurídico como uma garantia da efetivação dos direitos subjetivos dos administrados através de ação político-administrativa processualizada do Estado”; a segunda é a obrigação constitucional do Estado de atingir eficientemente os resultados necessários para a satisfação dos seus compromissos públicos.

Para Ferreira Júnior (2015, p. 133-134), essa ação “implica uma ruptura com dogmas jus-políticos, com estruturas normativas positivadas e com juízos formados ou preconcebidos acerca das instituições de controle”. Afinal, “de nada adianta uma boa Administração Pública, com um mau controle”. Para o autor (Ferreira Júnior, 2015, p. 135), o bom controle é aquele que supera a sua concepção formalista de controle administrativo-financeiro. Essa transformação do clássico tribunal de contas em moderno tribunal da boa governança tem ocorrido no Brasil e em outros países, sobretudo nos democráticos.

2.1 A metamorfose no contexto mundial

No contexto mundial, constata-se que os tribunais de contas ostentam o posto de um dos poucos órgãos milenares que subsistiram, evoluíram e se adequaram à contemporaneidade (Moreira Neto, 2005, p. 108). Os tribunais de contas precisaram ampliar o objeto de fiscalização, os sujeitos sob sua jurisdição e diversificar a finalidade do controle externo sob sua responsabilidade, afastando o risco de se tornarem órgãos obsoletos e decorativos.³

Em Portugal, a metamorfose do Tribunal de Contas foi observada por Paulo Nogueira da Costa. Segundo o jurista do referido Tribunal, a *Casa dos Contos* começou a ser desenhada no fim do século XIII e foi perfectibilizada em 1389, no reinado de D. João I. A Casa dos Contos se tornou “o primeiro órgão de ordenação e fiscalização da atividade financeira do Estado [de Portugal]” (Costa, 2017, p. 94). A partir de então, ocorreram sucessivas extinções e criações de órgãos responsáveis pelo controle externo português (Costa, 2017, p. 94-95). Essas sucessivas modificações, segundo Costa (2017, p. 95-96), abriram caminho para a criação

³ No que se refere ao objeto da fiscalização, houve a necessidade de, além da tradicional fiscalização contábil, proceder às fiscalizações financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a fim de averiguar a gestão financeira, o orçamento e a gestão patrimonial da Administração Pública. No que tange aos sujeitos, a jurisdição das cortes de contas era, inicialmente, restrita ao monarca, mas ampliou-se, ao surgir a democracia republicana, para abranger de forma paulatina a Administração Direta, os demais poderes do Estado, a Administração indireta e, por último, os órgãos constitucionalmente autônomos. Quanto à diversificação da finalidade do controle externo sob sua responsabilidade, a estrita verificação de regularidade das contas passou a dividir lugar com o controle de legitimidade e de economicidade da gestão financeira, da aplicação de subvenções e da renúncia de receitas, além da conformidade das contas dos administradores não só pelo critério contábil, mas em conformidade com a lei (Moreira Neto, 2005, p. 129).

do Tribunal de Contas português, em 1849. Mas as alterações no sistema de controle externo português não pararam por aí. Em 1911, o Tribunal de Contas foi extinto, recriado em 1930, durante a ditadura militar, e mantido na Constituição de 1976, a atual, que o qualifica como “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe” (Costa, 2017, p. 96-97). Para Costa (2017, p. 98), a metamorfose da Corte de Contas portuguesa chegou ao ponto em que a lei portuguesa passou a prever as suas atribuições de forma meramente exemplificativa e abriu as portas para o controle de mérito da gestão. Acrescenta que (2017, p. 99-100, grifos nossos),

se a revisão constitucional de 1989 marcou a transição da constituição económica para um modelo tributário dos princípios da concorrência e da racionalidade económica, então também *o controlo da atividade financeira pública deveria deixar de ser um controlo formal e burocrático da estrita legalidade e regularidade financeira e transformar-se num controlo material da atividade financeira pública*, compreendendo a avaliação da racionalidade da gestão, mais apto a responder aos desafios colocados pelo projeto de integração europeia.

Nessa seara de metamorfose da atuação dos tribunais de contas, outrora meramente formal e atualmente um órgão que avalia o que lhe cabe também de forma qualitativa, é oportuno destacar a alteração constitucional promovida, em 2008, na Corte de Contas francesa, a qual deixou de privilegiar o mero exame da legalidade e que passou a auxiliar o Parlamento no controle das ações do governo e a assistir o Legislativo e o Executivo na avaliação de políticas públicas.⁴

Além do exemplo francês, a avaliação de políticas públicas passou a ser abordagem habitual em muitas outras democracias, incluindo trabalhos em conjunto, como no Reino Unido e nos Estados Unidos (Ferreira Júnior, 2015, p. 146-147).

Por fim, tem-se o envolvimento das Instituições Superiores de Controle (ISC) na promoção do desenvolvimento sustentável, que abrange as dimensões econômica, social e ambiental, a exemplo do Canadá, do Reino Unido e do próprio Brasil, e incluindo organizações regionais, como a European Organization of Supreme Audit Institutions (EUROSAI) e a Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) (Costa, 2017, p. 375-382), consolidando a metamorfose dos tribunais de contas, que abandonaram os aspectos puramente formais e legais e se transformaram em tribunais da boa governança.

⁴ Nesse sentido, Ferreira Júnior (2015, p. 145-146) observa que as atribuições da Corte de Contas francesa “se limitavam a uma auditoria de conformidade contábil, porém essa instituição viu suas funções serem consideravelmente alargadas no decorrer dos últimos cinquenta anos. Dispondo de amplos recursos de instrução, de procedimentos colegiados e de contraditórios que asseguram a qualidade de sua produção, a Corte de Contas francesa desenvolveu uma expertise reconhecida na análise de políticas públicas e na formulação de recomendações visando a melhoria de sua eficiência e sua eficácia”.

2.2 A metamorfose dos tribunais de contas no Brasil

No Brasil, a história do tribunal de contas remonta ao fim dos anos 1800. De iniciativa de Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, criou “um tribunal de contas para exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República” (Adaptado de Brasil, 1890). Os artigos 2º a 4º do referido decreto outorgavam ao tribunal de contas competências voltadas ao exame de legalidade das receitas e despesas públicas.⁵ Posteriormente, o tribunal de contas foi inserido no texto da Constituição de 1891, sem vinculação a qualquer Poder, como “um tribunal responsável pela liquidação das contas de receita e despesa e pela verificação de sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional” (Ferreira Júnior, 2015, p. 97).

Luiz Henrique Lima (2023, p. 17-19) constata que o tribunal de contas recebeu tratamento diferenciado a cada Constituição e que sua relevância se associa diretamente às liberdades democráticas, ou seja, a atuação das cortes de contas brasileiras foi restringida nas ditaduras de 1937 e de 1964.⁶ Por fim, com a redemocratização do país, temos as atribuições conferidas aos tribunais de contas pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). Lima (2023, p. 19, grifos nossos) observa que a Carta de 1988

⁵ “Art. 2º Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministérios, suscetíveis de criar despesa, ou interessar as finanças da República, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, pondo-lhes o seu visto, quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedem os créditos votados pelo Poder Legislativo.

Art. 3º Se o Tribunal julgar que não pode registrar o ato do Governo, motivará a sua recusa, devolvendo-o ao Ministro que o houver expedido. Este, sob sua responsabilidade, se julgar imprescindível a medida impugnada pelo Tribunal, poderá dar-lhe publicidade e execução. Neste caso, porém, o Tribunal levará o fato, na primeira ocasião oportuna, ao conhecimento do Congresso, registrando o ato sob reserva, e expendendo os fundamentos desta ao Corpo Legislativo.

Art. 4º Compete, outrossim, ao Tribunal de Contas: 1º Examinar mensalmente, em presença das contas e documentos que lhe forem apresentados, ou que requisitar, o movimento da receita e despesa, recapitulando e revendo, anualmente, os resultados mensais; 2º Conferir esses resultados com os que lhe forem apresentados pelo Governo, comunicando tudo ao Poder Legislativo; 3º Julgar anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando o não cumpram, mandando proceder na forma de direito; 4º Estipular aos responsáveis por dinheiros públicos o prazo de apresentação de suas contas, sob as penas que o regulamento estabelecer” (Adaptado de Brasil, 1890).

⁶ Segundo o autor, as atribuições do tribunal de contas foram reduzidas na Constituição de 1937, sob o regime ditatorial do Estado Novo. A principal redução foi a retirada da competência para a elaboração do parecer prévio recém-introduzida pela Carta de 1934. A Constituição de 1946 restituiu a competência do parecer prévio e ampliou as atribuições da Corte de Contas. Como ocorreu em 1937, a Constituição outorgada de 1967, durante a ditadura militar, reduziu algumas atribuições do tribunal de contas. A partir de sua edição, deixou-se de julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, havendo apenas a apreciação para fins de registro. Também foi eliminado o registro prévio dos contratos e dificultou a sustação de atos ao atribuir “ao Presidente da República o poder de ordenar a execução do ato sustado, *ad referendum* do Congresso Nacional”. Não obstante as restrições mencionadas, a Constituição de 1967 inovou ao mencionar o sistema de controle interno, as auditorias financeiras e orçamentárias e novos critérios para a escolha dos ministros do tribunal, estipulando idades mínima e máxima, necessidade de idoneidade moral e notórios conhecimentos nas áreas afetas ao tribunal (Lima, 2023, p. 17-19).

(...) marcou a ampliação do âmbito de atuação da Corte de Contas, introduziu novos critérios de controle e alterou os critérios de indicação de Ministros, entre outros relevantes mudanças. (...) o TCU alcançou, sob o aspecto legal, *um grau de relevância e amplitude de competências sem paralelo, combinando atuações judicantes com instrumentos típicos de Auditorias Gerais*. Ribeiro caracteriza tal *modelo como híbrido e único no mundo*.

As atribuições delegadas ao TCU pela CF/88,⁷ pela primeira vez, englobam, além da clássica fiscalização financeira e orçamentária sob o aspecto de legalidade dos atos, a fiscalização contábil, operacional e patrimonial sob a análise da legitimidade e da economicidade.⁸ Lima, ao esmiuçar o artigo 70 da CF/88, classifica a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial como a fiscalização que se volta “às atividades tradicionais das auditorias internas”, e que “compõem já há décadas o elenco de atividades das cortes de contas do país”. Trata-se da fiscalização que cuida de “verificações de conformidade e legalidade” dos atos e contratos administrativos (Lima, 2023, p. 34). A fiscalização operacional, por sua vez, é classificada pelo autor como “uma importante inovação da Carta de 1988” e que

corresponde à introdução das modernas técnicas de auditorias de programas, buscando avaliar a efetividade da gestão pública. *Esse singular vocábulo, quando integrado ao texto constitucional, legitimou e desencadeou profundas alterações nos métodos de atuação das Cortes de Contas (...)*.

Assim, desde a promulgação da nova Constituição, os tribunais de contas passaram a atuar com significativos resultados em áreas de enorme relevância, tais como auditorias operacionais, auditorias de sistemas informatizados da Administração pública, auditorias ambientais, entre outras (Lima, 2023, p. 35, grifos nossos).

⁷ E aos demais tribunais de contas existentes no país, já que o art. 75 da CF/88 ordena que “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”, e o seu parágrafo único prevê que “as Constituições estaduais disporão sobre os tribunais de contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros” (Brasil, 1988).

⁸ “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; (...)” (Brasil, 1988, grifos nossos).

Portanto, a partir da Constituição Cidadã, os tribunais de contas foram revestidos de novas competências além daquelas já historicamente a eles outorgadas, formando um arcabouço que contempla as funções judicante, fiscalizadora, opinativa, consultiva, normativa, informativa, sancionadora, corretiva e auto organizativa (Ferreira Júnior, 2015, p. 103).

Para Ferreira Júnior (2021, p. 146), a ação do controle externo direcionada à fiscalização orçamentária das políticas públicas, especialmente no que se refere aos resultados atingidos, é vista como algo inovador e arrojado, além de ser uma iniciativa que deverá produzir efeitos positivos sobre a elaboração, a execução orçamentária e a implementação dessas políticas, cuja execução é dever do Estado.

A exemplo do que ocorreu na França⁹ e em consonância com a metamorfose pela qual os tribunais de contas vêm passando, locken (2018, p. 174-175) defende a ampliação e a inteligibilidade dos pareceres prévios por eles emitidos, o que inclui a avaliação de políticas públicas como conteúdo desses pareceres, a fim de estimular a participação cidadã na definição da agenda pública.¹⁰

Os tribunais de contas, na qualidade de guardiões da efetividade das políticas públicas, são responsáveis pelo desenvolvimento igualitário e justo do país. Tal afirmativa consolida a posição atual ostentada pelas cortes de contas brasileiras: tribunais da boa governança. A Carta do Rio de Janeiro, divulgada no VIII Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, realizado em 2022, traz como Diretriz nº 8 a participação dos tribunais signatários nos temas da igualdade de gênero e da diversidade racial.¹¹ Em 2023, durante o III Congresso Internacional dos Tribunais

⁹ Conforme já mencionado neste artigo, a partir de 2008, a Corte de Contas francesa passou a auxiliar o Parlamento no controle das ações governamentais e a assistir o Legislativo e o Executivo na avaliação das políticas públicas.

¹⁰ Além disso, em consonância com o que defende locken, Moreira Neto (2005, p. 129-130) aponta que a maturidade dos tribunais de contas foi atingida quando da sua aproximação com o controle social e que “nessa evolução histórica, os órgãos de contas alcançaram indubitavelmente sua maturidade e máxima prestância, deixando de ser apenas órgãos de Estado para serem também órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem não apenas indiretamente, no exercício de suas funções de controle externo, em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como diretamente à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que os situa como órgãos de vanguarda dos Estados policráticos e democráticos que adentram o século XXI”.

¹¹ “8. Ainda nessa quadra desafiadora, destaca-se o tema da igualdade de gênero e da diversidade racial, que se insere na discussão sobre o tratamento dispensado às maiorias minorizadas. A construção de uma sociedade livre, justa e igualitária e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Os tribunais de contas, como guardiões da efetividade das políticas públicas, são corresponsáveis pelo desenvolvimento igualitário e justo do país. Reconhecem, ademais, que a liderança pelo exemplo é um motor para impulsionar mudanças na Administração Pública”. Assinam o documento os presidentes Cezar Miola, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon); Joaquim de Castro, da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom) e do Conselho Nacional de Presidentes Tribunais de Contas (CNPTC); Marcos Bemquerer Costa, da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon) e Edilberto Carlos Pontes Lima, do Instituto Rui Barbosa (IRB).

de Contas, foi divulgada a Carta de Fortaleza, em que a Diretriz nº 12 reforçou o previsto na Diretriz nº 8 da Carta de 2022.¹²

A metamorfose pela qual as cortes de contas passaram não fez com que a fiscalização orçamentária fosse abandonada. O que ocorreu foi a ampliação de seu campo de atuação, sobretudo após as novas competências conferidas pela CF/88. Costa (2017, p. 430-431), ao escrever sobre a boa governança, relata que a atuação dos tribunais de contas ganhou novos contornos que proporcionam “a avaliação do mérito da gestão”, além da “avaliação de programas e de políticas públicas”, e acrescenta que “a avaliação de desempenho e a avaliação de políticas e de programas públicos pelo Tribunal de Contas não colide com o princípio da separação de Poderes”.

Ferreira Júnior (2021, p. 148) salienta que o controle sobre a execução orçamentária ganha novos contornos, passando a ocorrer inclusive nas etapas anteriores à execução do orçamento, como a etapa de “elaboração das peças que compõem o orçamento público, as quais, por sua vez, são cruciais e determinantes para as fases subsequentes, que culminam com a implementação das políticas públicas”. Para o conselheiro do TCE/SC (Santa Catarina, 2021, p. 148),

(...) uma das possíveis abordagens nesse processo é justamente a verificação e cobrança da assimilação, na construção das peças orçamentárias, dos diversos apontamentos feitos pela Corte de Contas em seus pareceres prévios na análise das contas de governo nas inúmeras áreas de atuação do Estado, no sentido de aprimorar as políticas públicas sob seu encargo.

Toda essa transformação e possibilidades de atuação das Cortes de Contas, aliada às garantias de imparcialidade e autogoverno previstas pelas constituições de diversos países, a elevaram como verdadeiros poderes, como observado por Ferreira Júnior.¹³ A evolução da atuação dos tribunais de contas,

¹² “12. O respeito à diversidade, à igualdade de gênero, o combate ao racismo e à discriminação quanto à orientação sexual são questões fundamentais que devem estar albergadas na atuação dos tribunais de contas. Conforme já afirmado na Carta do Rio de Janeiro, mediante a análise e auditoria das políticas públicas, os tribunais de contas são fundamentais para garantir que os recursos sejam alocados de maneira justa e diversificada. Essa atuação vai além da fiscalização financeira, influenciando positivamente a construção de uma sociedade mais justa, tolerante e que respeite as diversidades contidas no seu interior.” A Carta de Fortaleza é assinada pelos presidentes Cezar Miola, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon); Edilberto Carlos Pontes Lima, do Instituto Rui Barbosa (IRB); José Valdomiro Távora de Castro Júnior, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE Ceará); Joaquim Alves de Castro Neto, da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom); Luiz Antônio Guaraná, do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC); e Marcos Bemquerer Costa, da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos (Audicon).

¹³ Segundo o jurista, “os procedimentos relacionados à jurisdição de contas públicas, construídos historicamente como resultado da evolução dessa atividade ao longo do tempo, com peculiaridades e memórias institucionais próprias, justificam a legitimação do controle externo como função com *status* de poder

outrora meramente técnica e formalista, e hoje mais abrangente e voltada à boa governança, o consolidou como um órgão verdadeiramente independente, autônomo, que goza de poder soberano e imune à interferência dos demais poderes. Os tribunais de contas brasileiros são, na atualidade, verdadeiros poderes de forma material. Suas atribuições decorrem da própria Constituição Federal e estão diretamente ligadas aos princípios norteadores da Administração pública.¹⁴

Contudo, formalmente, nossa Carta Maior não os eleva a tal posição, apegada ainda à ultrapassada teoria tripartite dos poderes idealizada por Montesquieu, que, quando elaborada, não poderia prever a evolução do Estado e o surgimento de órgãos que não se enquadrariam em nenhum dos tradicionais Poderes por ela criados (Executivo, Legislativo e Judiciário).¹⁵

2.3 Jurisdição e competências do TCE/SC

O TCE/SC é órgão autônomo que possui independência administrativa e financeira. Nos termos do artigo 61 da Constituição do Estado de Santa Catarina, é “integrado por sete Conselheiros, tem sede na cidade de Florianópolis, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual” (Santa Catarina, 1989). Embora o Tribunal, segundo a Carta Magna estadual, seja auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo,¹⁶ não existe subordinação entre este e o TCE/SC, conforme ensinam os autores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2015, p. 934). Ferreira Júnior (2015, p. 100) corrobora o entendimento ao versar que:

O Tribunal de Contas é um órgão independente em relação aos três Poderes, mas que os auxilia no desempenho de suas atividades de governo ou em suas específicas atribuições constitucionais, sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles. A expressão “órgão auxiliar do Poder Legislativo” deve ser interpretada como de cooperação funcional, na importante missão fiscalizadora desse Poder.

Esse também é o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), para o qual, conforme se extrai dos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade

soberano e autônomo, que possui um núcleo intangível em relação a interferências dos demais Poderes (Ferreira Júnior, 2015, p. 60-61).

¹⁴ Os critérios de controle externo, previstos no art. 70 da Constituição, podem ser diretamente relacionados aos princípios previstos no art. 37 da CF/88. Legalidade com legalidade; legitimidade com impessoalidade, moralidade e publicidade; e economicidade com eficiência (Lima, 2023, p. 40).

¹⁵ Para Ferreira Júnior (2015, p. 101), “muito da confusão e da má compreensão que se faz acerca dos tribunais de contas decorre do posicionamento equivocado na nossa Constituição de 1988, a qual deixou passar uma oportunidade histórica de quebrar os grilhões da clássica tripartição de Poderes”.

¹⁶ “Art. 59. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete (...)”.

(ADI) nº 4.190-MC/RJ, “revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a ideia, de todo equivocada, de que os tribunais de contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo” (Brasil, 2009).¹⁷

Consolidada a autonomia do TCE/SC,¹⁸ volta-se à sua jurisdição, prevista no já mencionado artigo 61 da Constituição Estadual. A jurisdição do TCE é mais bem detalhada em seu Regimento Interno, aprovado por meio da Resolução nº TC-06/2001,¹⁹ e, além da jurisdição própria e privativa em todo o território estadual, abrange pessoas físicas e jurídicas, inclusive as de direito privado (Santa Catarina, 2001).

As competências do TCE/SC ante seus jurisdicionados são elencadas pela Constituição do Estado, em seus artigos 59 e 113, e pela Lei Orgânica da Corte de Contas catarinense (Santa Catarina, 2001, arts. 1^ª-2^ª). No Regimento Interno do TCE/SC, as suas competências estão previstas de forma mais detalhada e abrangente do que na Constituição e na Lei Orgânica mencionadas, incluindo a apreciação de contas prestadas anualmente pelo governador do estado e pelos prefeitos municipais; o julgamento das contas de administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Direta e Indireta; a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e da concessão de benefícios previdenciários; a realização de auditorias nos órgãos e entidades jurisdicionados, incluída a auditoria operacional; a aplicação de sanções; a fiscalização de aplicação de recursos públicos; a celebração de termo de ajustamento de gestão, entre outras (Santa Catarina, 2001).²⁰

As competências do TCE/SC são inúmeras, abrangem diversas pessoas jurisdicionadas, físicas ou jurídicas, e possuem escopo que extrapola a tradicional fiscalização contábil, graças às inovações trazidas pela CF/88 e observadas pela

¹⁷ Ainda, para o STF, no mesmo processo, “na realidade, os tribunais de contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico (...)”.

¹⁸ A Lei Complementar Estadual nº 202, de 15 de dezembro de 2000, instituiu a Lei Orgânica do TCE/SC, (LOTCE) e o seu art. 2^º reafirma a autonomia e independência da Corte de Contas catarinense:

“Art. 2^º Compete, ainda, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

I - eleger seu Presidente, seu Vice-Presidente e seu Corregedor-Geral e dar-lhes posse;

I-A - dar posse ao Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;

II - elaborar e alterar seu Regimento Interno;

III - organizar seu quadro de pessoal e prover os cargos, observada a legislação pertinente; e

IV - propor ao Poder Legislativo:

a) a instituição e alteração da sua lei orgânica;

b) a fixação de vencimentos dos Conselheiros e Auditores; e

c) a criação, a transformação e a extinção de cargos e funções do quadro de pessoal do Tribunal, bem como a fixação da respectiva remuneração, observados os limites orçamentários fixados e, no que couber, os princípios reguladores do Sistema de Pessoal Civil do Estado de Santa Catarina” (Santa Catarina, 2000).

¹⁹ Conforme dispõem os arts. 5^º e 6^º do Regimento Interno do TCE/SC (Santa Catarina, 2001).

²⁰ Nesse sentido, consultar os arts. 1^º ao 4^º do Regimento Interno do TCE/SC, não reproduzidos neste artigo devido a sua extensão (Santa Catarina, 2001).

legislação infraconstitucional. Portanto, o arcabouço legal vigente reveste o TCE/SC de autogoverno e de competência para atuar, no exercício do controle externo, de forma preventiva, concomitante ou posterior. Um órgão que goza de hibridez formal, mas que necessita do empenho de seus membros e servidores para que essa hibridez seja, também, material.²¹

Como órgão híbrido, o Tribunal de Contas fiscaliza e julga, sem precisar ser provocado, diferindo sua atuação judicante da atuação do Poder Judiciário. Assim, o Tribunal de Contas ostenta a condição de órgão contramajoritário,²² ou seja, possui capacidade de atuar, quando for o caso, contra a vontade da maioria. Isso o legitima a abordar assuntos sensíveis sem temer por interferências em sua atuação, dada sua autonomia e independência conferidas pela CF/88.²³

A atuação do TCE/SC ganhou protagonismo, inclusive, no planejamento estratégico da Corte de Contas para o período de 2024 a 2030.²⁴ Com isso, o TCE/SC tem o propósito de controlar a gestão pública, de promover a melhoria dos serviços prestados pela Administração Pública e de ser reconhecido, até 2030, como o Tribunal da Governança Pública catarinense, no exercício de um novo modelo de controle, aí inserida a sua função social.

A função social dos tribunais de contas, tida para Chadid (2019, p. 223) como a missão mais importante desses órgãos, evidencia-se na sua atuação como órgão fiscalizador e indutor de políticas públicas e nela está inserida o enfrentamento de temas sensíveis, como a inexpressiva existência de políticas públicas voltadas à população negra no estado de Santa Catarina, como se verá a seguir.

3 De pequeno contingente numérico para a invisibilidade: dilemas da população negra catarinense

Não é possível tratar da igualdade racial sem mencionar a história da escravidão, que serve de indispensável fio condutor à compreensão da atual situação

²¹ Segundo Ferreira Júnior (2021, p. 17-18, grifos nossos), “por hibridez formal, deve ser entendido o fato de que o Tribunal de Contas é, de acordo com sua previsão constitucional e legal, um órgão híbrido de fiscalização e de julgamento. No entanto, falta levar efetivamente a cabo essa hibridez, de maneira que ela permeie a instituição em toda sua integralidade e de forma a ser reconhecida pelos demais atores institucionais que convivem e se relacionam com os órgãos de contas. É necessária a materialização dessa característica mestiça das instituições de contas, ou seja, é necessário dar concretude a sua hibridez material”.

²² Assim como o Poder Judiciário, com a diferença de não necessitar de provocação para atuar.

²³ Ferreira Júnior (2021, p. 152) defende que (...) “os tribunais de contas como órgão contramajoritários não devem evitar o enfrentamento de temas polêmicos com receio de eventuais repercussões negativas. Pelo contrário. Esse é mais um motivo pelo qual essas questões devem ser enfrentadas por essas instituições de controle. A autonomia, independência, compromisso com as contas públicas e a hibridez material de sua composição orgânica impõem a esses órgãos que assumam, nesses debates, o vácuo deixado por atores habilitados institucionalmente para promover a discussão de temas tão relevantes para o País”.

²⁴ TCE/SC (...), 2024.

da população negra catarinense. Isso porque os quase quatro séculos de regime escravo a que foi submetido o contingente populacional negro africano resultou em uma marca profunda na sociedade brasileira, que não pode ser ignorada no tempo atual, sendo impossível excluir desse contexto o estado de Santa Catarina.

Pode-se afirmar que houve uma sintonia entre a escravidão, o desenvolvimento da sociedade e economia brasileiras e as ideologias que justificavam o regime escravo incidente, primeiramente, sobre a população indígena e depois sobre a negra (Brito, 2022, p. 17).

As ideologias raciais²⁵ tiveram especial destaque no fomento da imigração de europeus para o Brasil, pois “essas ideologias serviam não apenas para a formulação de juízos em relação à desigualdade da sociedade, do ponto de vista social e racial, mas também, como um padrão para uma práxis social discriminatória e excludente” (Brito, 2022, p. 17).

A Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888, conhecida como Lei Áurea,²⁶ foi resultado de um processo político,²⁷ jurídico²⁸ e econômico que evidenciou a inevitabilidade do término da escravidão no Brasil, resultando no total abandono de uma população já atingida por toda sorte de violência e que continuou a ser violentada, inclusive, pelo sistema jurídico.²⁹ Prova disso são os obstáculos enfrentados pela população negra para ter acesso à educação,³⁰ à aquisição de terra e ao ingresso no trabalho livre. Nesse sentido, pode-se dizer que

(...) a Lei Áurea não impôs nenhuma circunstância para a alforria dos que ainda estavam cativos, entretanto, omitiu-se de garantir condições concretas de libertação. (...) o Estado, desde a promulgação dessa lei, “lavou as mãos”, negligenciando um problema que engendrou por mais de trezentos anos (Sebrão, 2010, p. 40).

²⁵ Conforme Fausto Brito (2022, p. 17), as ideologias raciais podem ser compreendidas como “um conjunto sistemático de ideias que define a supremacia racial dos brancos em relação aos indígenas, negros e mestiços como inerente ao desenvolvimento da sociedade brasileira”.

²⁶ A referida lei contém dois artigos, a saber:

“Art. 1º - É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil.

Art. 2º - Revogam-se as disposições em contrário (Adaptado de Brasil, 1888).

²⁷ Fausto Brito (2022, p. 34) menciona que “na fase final do processo de abolição dois novos protagonistas apareceram decisivamente na cena política: a população, em especial as classes médias das cidades, e os próprios escravos ou ex-escravos. O movimento abolicionista atingiu grande parte da população urbana e, mesmo em um período de cidadania restrita, intelectuais, políticos e militares participaram ativamente nos movimentos favoráveis ao encerramento do período escravista”.

²⁸ Houve a edição da Lei nº 2.040/1871, a Lei do Ventre Livre, que dispunha que as crianças recém-nascidas de mães escravizadas estariam livres. Mais tarde, foi editada a Lei nº 3.270/1885, a Lei dos Sexagenários, que permitia a libertação dos escravos com mais de 60 anos de idade, evidenciando uma movimentação gradual em direção à abolição.

²⁹ Consoante Brito (2022, p. 51), “a abolição da escravatura e a Proclamação da República, no final de 1880, em nada transformaram a concepção em relação à população liberta, assim como em relação aos negros e mestiços em geral. (...) Antes mesmo da elaboração da Constituição de 1891, em 1890, já entrava em vigor o Código Penal”. Conforme o citado autor, a lei penal foi um instrumento de controle da população pobre, especialmente os negros e mestiços recém-libertos, criminalizando, por exemplo, a vadiagem e a capoeira.

³⁰ Sobre a dificuldade de acesso à educação pela população negra, ver: Silveira, 2024.

Importa registrar que, no entendimento das oligarquias cafeeiras, a população negra liberta não servia para a sociedade de trabalho livre, conforme exposto por Brito (2022, p. 36):

(...) a população nativa, principalmente os libertos recentes, era vista sob o manto do preconceito racial pela sua origem indígena e negra. Para as oligarquias estes seriam incompatíveis para uma sociedade de trabalho e deveriam ser substituídos pelos imigrantes.

Cabe mencionar que, antes da abolição da escravidão, já ocorria a imigração internacional no Brasil, impulsionada por estímulos governamentais. Inclusive, em 1850, o governo provincial do Rio Grande do Sul começou a facilitar o financiamento para compra de pequenos lotes para imigrantes,³¹ desde que o governo do Império arcasse com despesas da sua viagem (Brito, 2022, p. 37).

Assinale-se que a Lei nº 514, de 28 de outubro de 1848,³² já permitia o acesso à terra ao colono, mas não dava a mesma oportunidade ao negro escravizado. Contudo, com a expansão da mão de obra livre no Brasil, em decorrência das imigrações internacionais, surgiu a necessidade de uma nova legislação de acesso à terra, que culminou na edição da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras, cujo objetivo era proibir as aquisições de terras devolutas por outra forma que não fosse a da compra. Por essa lei, o governo vendia as terras e o pagamento deveria ser feito à vista, o que impedia as pessoas pobres, especialmente os negros ex-escravizados, de terem acesso à terra. Uma das maiores consequências dessa lei foi a legalização de terras e institucionalização do latifúndio, como unidade produtiva básica. Ao comentar a Lei de Terras, Brito (2022, p. 42) explicou que:

Os recursos obtidos pela venda de terras, segundo o artigo 19, deveriam ser utilizados para financiarem suas medições e a importação de colonos. A imigração internacional era um dos objetivos da lei, que determinava, à custa do tesouro, o seu financiamento para empregar colonos em estabelecimentos agrícolas ou nos trabalhos a serem dirigidos pela Administração pública ou na formação de colônias. Todavia,

³¹ Conforme Fausto Brito (2022, p. 37), no período de 1820 a 1876, os portugueses foram os imigrantes predominantes, em torno de 160 mil; os alemães alcançaram pouco mais de 45 mil e se fixaram na Região Sul e os outros imigrantes vindos da Europa Central se dividiram, principalmente, entre a Província do Rio de Janeiro e a Região Sul.

³² Conforme o art. 16 da Lei nº 514/1848: "Art. 16º A cada uma das Províncias do Império ficam concedidas no mesmo, ou em diferentes lugares de seu território, seis léguas em quadra de terras devolutas, as quais serão exclusivamente destinadas à colonização, e não poderão ser roteadas por braços escravos. Estas terras não poderão ser transferidas pelos colonos em quanto não estiverem efetivamente roteadas e aproveitadas, e reverterão ao domínio Provincial se dentro de cinco anos os colonos respectivos não tiverem cumprido esta condição" (Adaptado de Brasil, [1848]).

a lei previa medidas necessárias para que os colonos encontrassem emprego logo que se desembarcassem, como prevê o artigo 18. As terras em abundância, agora legitimadas, só seriam acessíveis aos imigrantes em pequenos lotes, nas colônias agrícolas ou, depois de um tempo, como trabalhadores nas fazendas de café.

A despeito de o governo ser favorável à imigração, as condições de trabalho dos imigrantes foram duras e difíceis,³³ porém não como aquelas vivenciadas pela população negra escravizada, sobre a qual incidiu um processo de desumanização, na medida em que era considerada um bem, ou seja, nem sequer tida como sujeito de direitos e, mesmo após a abolição, a marca da escravidão e do preconceito racial se fazia presente em todas as suas interações sociais. Então, não se trata de desmerecer a contribuição dos imigrantes para o desenvolvimento de Santa Catarina, mas de evidenciar a diferença de tratamento dada a esses dois grupos populacionais, cujas consequências ainda perduram.

Houve, sim, um incentivo governamental para a imigração de pessoas brancas para o trabalho livre, especialmente de origem europeia, mas é importante compreender que essa medida se deve também à influência das ideologias raciais presentes naquele momento histórico, em especial a ideologia do embranquecimento,³⁴ pois “os imigrantes eram trabalhadores europeus e brancos, disponíveis para reconfiguração étnica do povo brasileiro, tão desejada pelas oligarquias dominantes” (Brito, 2022, p. 97-98).

Essa breve digressão histórica é pertinente para delinear o contexto catarinense, reconhecidamente marcado pela imigração de pessoas de origem europeia, mas também pela presença de pessoas negras escravizadas.³⁵ Assim, a despeito de no estado catarinense ter sido adotada, predominantemente, a forma

³³ Fausto Brito (2022, p. 37) relata que “os grandes fazendeiros de café iniciaram a importação de mão de obra, integrando os imigrantes em relações de trabalho de parceria, com o objetivo de suprir o trabalho escravo. A péssima situação dos imigrantes no trabalho em parceria levou a protestos internacionais, como o Rescrito de Hydt, promulgado em 1859 pelo governo da Prússia proibindo a propaganda do governo brasileiro no país favorável à imigração, devido aos maus tratos sofridos pelos imigrantes em São Paulo”. Sobre esse tema, é interessante o artigo “Cartas de imigrantes como fonte para o historiador: Rio de Janeiro – Turíngia (1852-1853)”, escrito por Débora Bendocchi Alves (2024).

³⁴ Sobre as ideias que sustentavam a necessidade do embranquecimento da população brasileira, Ynaê L. dos Santos (2022, p. 191) esclarece o seguinte: “As políticas migratórias do período imperial foram fundadas na definição de europeus mais ‘adaptáveis’ aos propósitos ‘civilizatórios’ da migração. No início da República, já era sabido que europeus latinos e católicos tinham mais aderência à premissa ideológica que sustentou essa política: o embranquecimento da população brasileira. Não por acaso, italianos, portugueses e espanhóis foram as nacionalidades que mais desembarcaram no país nos primeiros quarenta anos da experiência republicana – período em que ficou expressamente proibida a imigração africana e de algumas nações asiáticas”.

³⁵ Joana Maria Pedro e outros autores (1996, p. 238) apresentam o seguinte relato: “(...) a documentação mostrou-nos que não eram raras as evidências da presença de escravos em algumas zonas coloniais. Mais ainda: a leitura de jornais e de processos criminais da época revelou a inconsistência da crença nos bons tratos e na bondade dos proprietários de escravos catarinenses”.

de divisão ou aquisição da terra em minifúndio,³⁶ é preciso destacar que houve trabalho escravo em Santa Catarina, mesmo que menos expressivo quando comparado a outras regiões do Brasil. Nesse cenário, não pode ser desconsiderado que “a legitimidade e a importância dos diferentes grupos étnicos existentes no Sul passaram pelo acesso à terra, pelo seu reconhecimento no território, pela sua inclusão no sistema de direitos sociais” (Leite, 1996, p. 49).

Sebrão (2010, p. 33, grifos nossos) apresenta o seguinte retrato da situação da população negra escravizada na Província de Santa Catarina:

Em Desterro, na Ilha e em toda Província de Santa Catarina, por ser constituída de muitas comunidades pobres e economia tipo familiar, durante todo período escravocrata coexistiram trabalho livre e trabalho escravo e este não representou uma porcentagem alta em relação à maioria das outras Províncias. *Isso não significa, porém, que o cativo tivesse as mesmas condições que os demais trabalhadores, tampouco que vivessem em harmonia com os escravocratas da sociedade catarinense. Além das péssimas condições materiais, os cativos eram acometidos de discriminação racial, proibições de diversos tipos e violência física.* Tudo isso atingiu também africanos e afrodescendentes livres e libertos, implicando em marcas que são sensíveis até a atualidade.

Assim, a especificidade da escravidão em Santa Catarina está relacionada, primeiramente, à reduzida concentração de escravos nas mãos dos proprietários, pois havia poucas fortunas, sendo difícil adquirir um plantel muito numeroso de escravos. Outra característica, muito anterior à chegada dos imigrantes alemães, italianos e poloneses, era a relativa pobreza da população livre, fazendo com que muitos proprietários tivessem que trabalhar na lavoura ou em outras atividades juntamente com seus escravos (Pedro *et al.*, 1996, p. 239).

Ilka Boaventura Leite (1996, p. 40) constatou que parcela considerável das pesquisas afirma a ausência ou inexpressividade da contribuição da população negra no sul do Brasil e, especialmente, em relação aos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, duas especificidades foram apontadas (1996, p. 41):³⁷

³⁶ Conforme Pedro *et al.* (1988, p. 27), “a Província de Santa Catarina se caracterizou por uma economia predominantemente de subsistência e subsidiária, calcada na pequena propriedade administrada diretamente por uma massa de brancos pobres, que não poderiam se dar ao luxo de furta-se aos trabalhos braçais”.

³⁷ Segundo a autora, há na literatura sobre Santa Catarina o uso de argumentos que explicam o sucesso econômico do estado atribuindo esse fato exclusivamente à colonização com europeus, sem examinar o conjunto de variáveis que os colocaram nessa posição privilegiada, seja em relação ao acesso à terra, seja quanto aos processos produtivos que serão implantados ao longo da sua fixação no território. Alerta que, a partir dessa assertiva, há a possibilidade de serem sustentados mitos, como: a) a de que a escravidão teria sido mais branda porque o senhor possuía menor número de escravos e trabalha lado a lado com seu escravo; b) a de que no Sul houve menos discriminação racial, havendo um sistema de posições sociais mais igualitárias (Leite, 1996, p. 41).

(...) a primeira, fundamentada a partir de uma análise do passado colonial, afirma que o negro teve e tem presença rara, inexpressiva ou insignificante e atribui a isso a ausência de um grande sistema escravista voltado para a exportação, como ocorreu em outras regiões do Brasil. (...) A segunda, menos explícita porém não menos importante, sugere que, em algumas áreas e em certos tipos de atividades, existiram relações mais democráticas e igualitárias. Essas relações seriam decorrentes sobretudo do modelo econômico implantado e de um menor contingente de escravos, tal como em anteriores áreas de exploração colonial.

Contudo, a citada autora apresenta certa divergência em relação a essas conclusões, afirmando que a população negra foi, na verdade, invisibilizada e que os efeitos dessa situação podem ser percebidos nas práticas políticas atuais, em que os argumentos da “insignificância numérica” do negro no Sul impactam ou imobilizam até os militantes da causa negra. Essa invisibilidade, que é um dos suportes da ideologia do branqueamento, ocorreu no âmbito individual, coletivo, nas ações institucionais, oficiais e nos textos científicos (Leite, 1996, p. 40-41), repercutindo no período pós-abolição em Santa Catarina, conforme destacado por Joana Maria Pedro *et al* (1996, p. 242):

O que se vai perceber no período imediatamente posterior à Abolição é que, para as populações de origem africana, as oportunidades de sobrevivência, principalmente no espaço urbano, tornaram-se cada vez mais difíceis. A forma como foi instituída a abolição, no interior de uma política segregacionista e racista, representou um dado a mais na manutenção da pobreza e exclusão de qualquer forma de cidadania por parte das populações de origem africana. Esta segregação contou não só com o preconceito explicitado na imprensa, mas com atitudes concretas que envolvem o domínio do corpo e o controle dos deslocamentos.

Assim, a invisibilidade tem sido um dos tributos pagos pela população negra, pois além da historiografia, os meios de comunicação pouco destacam a contribuição desse contingente populacional como elemento integrante do estado de Santa Catarina, resultando na negação da sua existência e memória (Pedro *et al*, 1996, p. 233). Logo, se pode afirmar que (Pedro *et al.*, 1996, p. 234):

Nos dias de hoje a diminuta presença de pessoas de origem africana em funções consideradas qualificadas e que representem visibilidade pública costuma ser atribuída ao pequeno contingente destas no conjunto da população catarinense. E isto, por sua vez, é creditado ao reduzido número de cativos que existiam em Santa Catarina no período

da escravidão. Este tipo de argumento - o qual escamoteia o intenso preconceito e discriminação no trato com os negros – costuma vir amparado numa reduzida produção historiográfica dedicada ao período da escravidão. Alguns dos trabalhos desenvolvidos nesta área têm buscado uma certa especificidade em Santa Catarina; tentam encontrar, neste passado não muito remoto, as razões para a manutenção de uma discriminação que se reproduz no dia a dia e que se expressa, muitas vezes, na negação da cultura, da diferença, da aparência, da cor da pele, enfim do corpo e da história.

Reforçada pela invisibilidade, a desigualdade racial persiste ainda hoje. Batistella (2022a), ao tratar da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),³⁸ afirma que o estado de Santa Catarina tem a maior desigualdade associada à cor da pele no país no que se refere ao percentual de pessoas que conseguem viver em um domicílio próprio, pois, entre pessoas brancas, quase 8 em cada 10 (77,5%) moravam em uma habitação própria em 2019. No caso de pretos e pardos, ambos considerados negros no recorte do IBGE, esse número é de cerca de 6 em cada 10 (58,2%).³⁹

Em relação ao desemprego,⁴⁰ Passuello (2022) afirma, com base na mesma pesquisa, que, em 2021, a população negra foi mais atingida do que as pessoas brancas em Santa Catarina, pois registrou que 9,2% das pessoas pretas e 7,3% das pessoas pardas estiveram desempregadas, enquanto, para as pessoas brancas, o percentual foi de 4,5%.⁴¹

Além disso, Batistella (2022b) assinala que os dados apontaram que os estudantes negros em Santa Catarina, com idades entre 13 e 17 anos, estão mais expostos à dificuldade de ir à escola por falta de segurança no trajeto e às brigas com uso de armas brancas, dado que 17,3% dos estudantes negros de Santa Catarina relataram terem sido impedidos de frequentar as aulas em algum dos 30 dias anteriores à pesquisa, por falta de segurança no trajeto entre a própria casa e a escola, sendo a situação ainda mais alarmante entre adolescentes pretos (21,8%). Já entre alunos brancos, o índice cai para 11,9%, abaixo das médias estadual (13,6%), da Região Sul (12,8%) e de todo o Brasil (16,6%). O estudo ainda menciona que 6,7% dos estudantes negros no estado foram expostos a alguma briga com uso de arma branca, como facas, nos 30 dias anteriores à coleta dos dados, percentual acima das médias catarinense (4,5%), sulista e brasileira,

³⁸ O autor se refere à pesquisa "Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil".

³⁹ Conforme matéria do jornal *NSC Total* (Batistella, 2022a).

⁴⁰ Foram consideradas desempregadas as pessoas com idade para trabalhar, maiores de 14 anos, que estão fora do mercado de trabalho, mas que têm disponibilidade para atuar e tentam encontrar um serviço.

⁴¹ Conforme com matéria do jornal *NSC Total* (Passuello, 2022).

sendo estas duas últimas em 4,8%. Já entre adolescentes de cor de pele branca, 3,5% estiveram envolvidos em algum conflito deste tipo.⁴²

O exame desses percentuais deve considerar que, no estado catarinense, a população que se declarou preta, no último censo demográfico realizado pelo IBGE, equivale a 4,07% e a que declarou parda 19,2%.⁴³ Assim, embora a população negra, composta por esses dois grupos, seja minoritária, é possível concluir que esse contingente é altamente impactado por situações de vulnerabilidade, a exemplo das mencionadas anteriormente.

De acordo com o último censo, Santa Catarina é o segundo estado da Federação com maior percentual de população branca,⁴⁴ porém as desigualdades sociais e a dificuldade de acesso às políticas públicas são mais expressivas para a população negra. O argumento da “insignificância numérica” dos negros em Santa Catarina não pode ser utilizado para justificar que essa parcela da população seja desconsiderada ou não tenha acesso às políticas públicas que lhe são destinadas.

É nesse contexto que a atuação do Tribunal de Contas catarinense é relevante e fundamental no levantamento de dados e na fiscalização e avaliação das políticas públicas, somando forças aos outros órgãos e poderes públicos para assegurar que os recursos públicos sejam usados em benefício de todos os cidadãos, especialmente os mais vulnerabilizados.

3.1 A inexpressiva existência de políticas públicas voltadas à população negra no estado de Santa Catarina

Santa Catarina possui cerca de um quarto da população que se autodeclara negra. Os dados do Censo de 2022,⁴⁵ promovido pelo IBGE, revelam que o estado possui uma população de 7.610.361 pessoas. Desse total, 1.462.988 pessoas se declararam como pardas (19,22%) e 309.908 pessoas, pretas (4,07%). Em relação ao Censo de 2010,⁴⁶ a população parda catarinense cresceu 88,6% (cerca de 687 mil pessoas). Já em relação à população preta, o crescimento foi de 68,8% (cerca de 126 mil pessoas). Ou seja, a população negra catarinense estimada pelo IBGE em 2022 alcançou o número de 1.772.896 pessoas (23,29%).

Com vistas a conhecer as políticas públicas (planos, programas, ações e iniciativas) planejadas e implantadas pela Administração pública estadual para

⁴² Conforme matéria do jornal *NSC Total* (Batistella, 2022b).

⁴³ Conforme notícia do jornal *NSC Total* (Barcellos, 2023).

⁴⁴ De acordo com o Censo 2022, realizado pelo IBGE, a Região Sul do Brasil concentra o maior percentual de população branca, distribuída entre os Estados de Rio Grande do Sul (78,4%), Santa Catarina (76,3%) e Paraná (64,6%). Conforme notícia divulgada em *Agências de Notícias IBGE* (Belandi; Gomes, 2023).

⁴⁵ IBGE, 2010.

⁴⁶ IBGE, 2023.

promover a igualdade racial, o TCE/SC, por meio da Diretoria de Atividades Especiais (DAE), realizou auditoria operacional⁴⁷ que abarcou os três Poderes e órgãos autônomos estaduais catarinenses.⁴⁸ Desses, constatou-se que o Poder Executivo Estadual e a Alesc⁴⁹ não possuem políticas afirmativas para ingresso de servidores negros no serviço público estadual.⁵⁰

Em 29 de maio de 2024, o relator do processo, conselheiro substituto Cléber Muniz Gavi, ao proferir seu voto, observou que:⁵¹

Os resultados do denso estudo apresentado pelos auditores dão conta de que a desigualdade racial verificada no quadro de pessoal da Administração pública estadual reflete o racismo estrutural vigente nos espaços público e privado, que coloca à margem da sociedade cidadãos que possuem direitos constitucionalmente assegurados. As constatações revelam que a exclusão social afronta a cidadania e a dignidade da população negra, na medida em que não apenas enfrentam dificuldades para acessar os serviços públicos básicos, como de saúde, educação e segurança, mas também de integrar os quadros da Administração pública como servidores ou membros de poder, como salientado pela DAE e pelo órgão ministerial.

O relator destacou que o atual cenário é consequência de centenas de anos nos quais o Brasil se envolveu com a escravidão, acentuado por dois importantes fatores: o protagonismo na recepção de escravizados e o retardo em abolir a escravidão na América. Assinalou que essas situações proporcionaram a manutenção de privilégios para uma pequena parcela da população, mesmo com o advento das revoluções liberais, do sistema republicano e do Estado Democrático e Social de Direito.⁵² Para o relator do processo:⁵³

(...) é importante pensar o racismo também como um problema econômico, devendo ser prioridade de todas as administrações públicas e privadas que almejam desenvolvimento humano. A discriminação

⁴⁷ @RLA 22/00451355.

⁴⁸ Poder Executivo, Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (MPC/SC), Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MP/SC), Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), Defensoria Pública do Estado de Santa Catarina (DPE/SC) e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc).

⁴⁹ Cabe destacar que havia o Projeto de Lei nº 424/2023, que tinha por objeto o estabelecimento da reserva de vagas para negros no serviço público estadual, mas o referido projeto foi arquivado pela Alesc ainda na Comissão de Constituição de Justiça (CCJ), por considerá-lo inconstitucional, apesar do parecer favorável do relator e da cáfila posição do STF quanto à constitucionalidade do tema (ex.: ADPF nº 186/2012 e ADC nº 41/2017).

⁵⁰ @RLA 22/00451355, p. 1138.

⁵¹ @RLA 22/00451355, p. 1199.

⁵² @RLA 22/00451355, p. 1199-1200.

⁵³ @RLA 22/00451355, p. 1203-1206.

racial segregada, promove exclusão do mercado de trabalho, reduz a geração de renda e as contribuições para o crescimento econômico do Estado, razão pela qual a discussão não deve estar limitada apenas às pautas de direitos humanos, cultura ou esporte, por exemplo. *Daí a necessidade de compreender como o racismo molda as regras econômicas, sociais e políticas, perpetuando resultados discriminatórios*, ainda que não intencionais, a fim de se reverter esse quadro. (...) (grifos nossos).

O voto do relator foi aprovado por unanimidade, tendo o Plenário proferido a Decisão nº 797/2024,⁵⁴ na qual foi concedido prazo para que os órgãos e as entidades auditados apresentem plano de ação, com vistas ao atendimento das recomendações que lhes foram formuladas.⁵⁵

Na contramão dos Poderes Executivo e Legislativo, a partir dos trabalhos realizados pela Comissão Permanente de Fomento à Abordagem Racial (CPFAR), que não se restringiram ao fomento da abordagem racial nas ações fiscalizatórias, a Corte de Contas catarinense estabeleceu a reserva de vagas para pessoas negras em seus concursos públicos para provimento de cargo efetivo e em seus processos seletivos para os programas de estágio e de residência,⁵⁶ concretizando uma ação afirmativa que promove a política de reparação e a igualdade racial no âmbito institucional, e que serve de exemplo para os demais entes públicos.

Conhecidas algumas das políticas públicas voltadas à população negra em âmbito estadual – ou a ausência delas, passa-se a uma breve análise da ação da CPFAR, que aplicou, no último trimestre de 2023, questionário⁵⁷ a todos os municípios catarinenses com o objetivo de conhecer as iniciativas tomadas por

⁵⁴ @RLA 22/00451355, p. 1210-1212.

⁵⁵ As recomendações proferidas foram veiculadas pelo Tribunal de Contas na notícia “Diagnóstico do TCE/SC aponta baixa presença negra nas instituições da Administração Estadual” (2024).

⁵⁶ Por meio da Resolução nº TC-231/2023 (Santa Catarina, 2023), a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do seu quadro de pessoal aos autodeclarados pretos e pardos e, por meio das resoluções nº TC-232/2023 e nº TC-233/2023, a reserva de 30% das vagas para os autodeclarados pretos e pardos nos seus programas de estágio e residência.

⁵⁷ O questionário era composto pelas seguintes perguntas:

“1. No âmbito do Poder Executivo, estão sendo implementadas políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas?

Sim (informar quais). Não.

2. O município possui Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial?

Sim (indicar a norma legal). Não.

3. O município adota a regra de cotas raciais para ingresso de servidores no serviço público municipal? Sim. Não.

4. O município possui, em sua estrutura, um setor ou uma gerência responsável em produzir informações necessárias à formulação de políticas públicas de promoção e igualdade racial?

Sim. Não.

5. No município, há informações sobre o número de servidores autodeclarados negros?

Sim (informar a proporção em termos percentuais em relação ao quantitativo total de servidores). Não.”

esses municípios na promoção da igualdade racial. Parte da pesquisa realizada foi divulgada pela Corte de Contas no dia 13 de maio de 2024, em alusão ao Dia da Abolição da Escravatura no país.⁵⁸

Dos 295 municípios catarinenses, 237 (80,34%) responderam ao questionário, que era composto por 5 perguntas. Os municípios foram divididos nas seguintes regiões: Grande Florianópolis, Norte, Oeste, Serrana, Sul e Vale do Itajaí.⁵⁹ A região com maior percentual de participantes foi a Oeste, e a menor, a Serrana, como se pode ver na tabela a seguir:

Tabela 1 - Quantitativo de municípios por região

Região	Total	Responderam	%	Não Responderam	%
Grande Florianópolis	21	18	85,71%	3	14,29%
Norte	26	22	84,62%	4	15,38%
Oeste	118	102	86,44%	16	13,56%
Serrana	30	18	60,00%	12	40,00%
Sul	46	34	73,91%	12	26,09%
Vale do Itajaí	54	43	79,63%	11	20,37%
Totais	295	237	80,34%	58	19,66%

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os dados extraídos da pesquisa são preocupantes. Dos municípios participantes da pesquisa, apenas 30 (12,66%) responderam que, no âmbito do Poder Executivo municipal, há a implementação de políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas.⁶⁰

Questionados sobre a existência de Conselho Municipal de Promoção da Igualdade Racial (COMPIR), apenas 6 dos 237 municípios participantes responderam positivamente (2,53%). Entre os seis municípios, nenhum deles é da região Oeste ou Sul.

Quando o assunto foi a instituição de cotas raciais para ingresso de servidores no serviço público municipal, a baixa adesão por parte dos municípios catarinenses se repetiu: apenas 7 municípios responderam positivamente (2,95%). Entre os 7 municípios, nenhum deles é da Região Oeste ou Serrana.

⁵⁸ Pesquisa (...), 2024.

⁵⁹ IBGE, 2022.

⁶⁰ Inicialmente, eram 40 municípios (16,88%). Em maio de 2024, a CPFAR aplicou outro questionário, desta vez, direcionado apenas aos quarenta municípios que haviam respondido positivamente a referida questão, a fim de conhecer melhor as políticas públicas implementadas. Dos 40 municípios, 10 mudaram suas respostas, reduzindo o número de municípios nos quais estão sendo implementadas políticas públicas visando ao fortalecimento e à promoção da igualdade racial e/ou ações antirracistas para 30 (12,66%).

Apenas 6 municípios informaram possuir, em sua estrutura organizacional, uma área responsável em produzir informações necessárias ao desenvolvimento de políticas públicas de igualdade racial (2,53%). As regiões Serrana e Sul não apareceram nas respostas positivas.

Por fim, indagados sobre a existência de informações sobre o número de servidores autodeclarados negros, 21 municípios responderam positivamente (8,86%). Novamente, a Região Serrana não figura entre esses municípios. Sobre essa última questão, constata-se que São Martinho tem o menor percentual de servidores negros (0,46%) entre os municípios participantes, enquanto Jaguaruna possui o maior (20%).⁶¹

Os dados da pesquisa demonstram que os municípios catarinenses não têm dado a devida atenção à população negra em diversas áreas. E essa omissão não pode ser justificada com a ausência do público-alvo no município, pois os dados do Censo de 2022 revelam que há pretos e pardos em todos os 295 municípios catarinenses.

Diante do panorama estadual de uma deficitária atenção à questão da igualdade racial, pode-se dizer que são urgentes as medidas de promoção da justiça social a essa parcela da população. Ainda, com igual urgência, é preciso identificar o cumprimento pelo conjunto de instituições nacionais e subnacionais de suas funções no que diz respeito ao financiamento, promoção e fiscalização de políticas dessa natureza.

4 Conclusão

A análise realizada a partir do levantamento de dados sobre a promoção da igualdade racial nos municípios catarinenses e os dados extraídos da auditoria operacional com temática semelhante realizada pelo TCE/SC nos órgãos e poderes estaduais indica que o estado ainda possui medidas incipientes na temática. Além disso, pode-se verificar uma distribuição pouco homogênea entre as regiões do estado e as políticas apresentadas. Esse fato, diante da grande vulnerabilidade dessa população, discriminação e exclusão social histórica coloca medidas de controle externo como importantes contributos para a transformação do panorama nas municipalidades e no estado.

⁶¹ Atenta-se ao fato de que Jaguaruna foi, possivelmente, o primeiro município do estado de Santa Catarina a instituir a política de cotas raciais, por meio da Lei Municipal nº 1.193, de 10 de agosto de 2007 (Jaguaruna, 2007). Cumpre ressaltar que o STF só declarou a constitucionalidade das cotas raciais em 2012, reforçando a relevância da aprovação da referida lei ainda em 2007. Tal informação corrobora a relevância da política de cotas raciais em concursos públicos como meio de promoção da igualdade racial e da diversidade nos cargos da Administração pública.

Considerando a metamorfose dos tribunais de contas frente à própria mudança da Administração pública, pode-se dizer que a atuação das cortes de contas, no que diz respeito a temas socialmente urgentes e sensíveis, como é o caso da promoção da igualdade racial, compreende um dos importantes pontos de atenção institucionais.

No caso da Corte catarinense, o TCE/SC tem o desafio de promover a conscientização entre seus jurisdicionados sobre a importância da formulação de políticas públicas voltadas à população negra, como instrumento de combate ao racismo e de redução da desigualdade social. Além disso, a sua atuação, respaldada pelo ordenamento jurídico em vigor e sob a condição de Tribunal da Governança Pública catarinense, deve avaliar, constantemente, se essas políticas públicas estão de fato alcançando seus objetivos.

Os desafios são enormes e o enfrentamento de um tema tão polêmico e delicado não pode ser capitaneado por outra instituição pública senão o TCE/SC, órgão contramajoritário dotado de hibridez em sua atuação. Dessa forma, o Tribunal da Governança Pública catarinense será reconhecido como um órgão promotor da igualdade racial perante seus jurisdicionados e perante a sociedade.

The Public Governance Court from the State of Santa Catarina and the promotion of racial equality

Abstract: This study presents and analyzes data collected in the municipalities across the State of Santa Catarina regarding local policies that promotes racial equality, besides data from state agencies and authorities extracted from the operational audit report, based on the discussion surrounding the metamorphosis of the Court of Auditors in its social role in the face of changes in contemporary Public Administration and its crucial role in monitoring and controlling governmental initiatives to ensure rights and social justice. A total of 237 from 295 municipalities in Santa Catarina answered the study, providing a representative overview regarding the state's initiatives. The data indicate a scarcity of measures addressing racial issues, it unfolds a profound obstacle to racial equality and non-discrimination of this population in the State. Given this scenario, the urgency of discussing and taking action on the theme, alongside the mission of the strategic planning of the Court of Auditors from the State of Santa Catarina “– TCE/SC” – for the period 2024-2030 to become the Court of Public Governance, this assignment highlights the Court of Auditors as one of the key public organizations capable of fostering the transformation in Santa Catarina concerning access, dignity and racial equality.

Keywords: Court of Auditors. External control. Racism. Racial equality.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito Administrativo descomplicado*. 23. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015. 1368 p.

ALVES, Débora Bendocchi. Cartas de imigrantes como fonte para o historiador: Rio de Janeiro – Turíngia (1852-1853). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 23, n. 45, p. 155-184, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbh/a/qWYPRWc6Wn33pZMLxG856QK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BATISTELLA, Paulo. Desigualdade patrimonial entre negros e brancos em SC é a maior do país: Estudo do IBGE lista diferenças de moradia e de posses entre negros e brancos no país. *NSC Total*, Florianópolis, 15 nov. 2022a. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/desigualdade-patrimonial-entre-negros-e-brancos-em-sc-e-a-maior-do-pais>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BATISTELLA, Paulo. Estudantes negros em SC sofrem mais com assédio e dificuldade de ir à escola: Estudo do IBGE mostra ainda que jovens negros foram mais expostos a brigas com armas brancas. *NSC Total*, Florianópolis, 16 nov. 2022b. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/estudantes-negros-em-sc-sofrem-mais-com-assedio-e-dificuldade-de-ir-a-escola>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BARCELLOS, Mariana. Santa Catarina é o Estado com menor proporção de pretos na população, aponta censo 2022. *NSC Total*, 22 dez. 2023. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/noticias/sc-e-o-estado-com-menor-populacao-negra-do-brasil>. Acesso em: 1 jul. 2024.

BELANDI, Caio; GOMES, Irene. Censo 2022: pela primeira vez, desde 1991, a maior parte da população do Brasil se declara parda. *Agências de Notícias IBGE*, Brasília, DF, 22 dez. 2023. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38719-censo-2022-pela-primeira-vez-desde-1991-a-maior-parte-da-populacao-do-brasil-se-declara-parda>. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Edições do Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1890. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 514, de 28 de outubro de 1848. Fixando a Despesa e Orçando a Receita para o exercício de 1849-1850, e ficando em vigor desde a sua publicação. *In*: BRASIL. *Coleção de Leis do Império do Brasil – 1848*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, [1848]. v. 10. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-514-28-outubro-1848-559998-publicacaooriginal-82506-pl.html>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1888. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm. Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.190-MC/RJ. Relator: Min. Celso de Mello, 9 de fevereiro de 2009. *Dje*: Brasília, DF, 9 fev. 2009. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=4190>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRITO, Fausto. *O racismo na história do Brasil*: as ideologias de desigualdades raciais na formação da sociedade brasileira. Jundiaí: Paço Editorial, 2022. 240 p.

CHADID, Ronaldo. *A função social do tribunal de contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 262 p.

COSTA, Paulo Nogueira da. *O tribunal de contas e a boa governança*. Lisboa: Petrony, 2017. 478 p.

DIAGNÓSTICO do TCE/SC aponta baixa presença negra nas instituições da Administração Estadual. *Portal do TCE/SC*, Florianópolis, 21 maio 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/diagnostico-do-tcesc-aponta-baixa-presenca-negra-nas-instituicoes-da-administracao-estadual>. Acesso em: 2 jul. 2024.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. *A hibridez material das cortes de contas como atributo determinante de sua organicidade e a metamorfose institucional dos tribunais da governança pública*. 205 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/227262>. Acesso em: 19 mar. 2024.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. *O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança*. 257 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/134784>. Acesso em: 9 mar. 2024.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2010*. Brasília, DF: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

IBGE. *Censo Brasileiro de 2022*. Brasília, DF: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

IBGE. *Tabelas da Divisão Territorial Brasileira 2022*. Brasília, DF: IBGE, 2022.

IOCKEN, Sabrina Nunes. *Controle compartilhado das políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 274 p.

JAGUARUNA. Câmara Municipal. *Lei nº 1.193, de 10 de agosto de 2007*. Estabelece a obrigatoriedade de reserva de vagas para afro-brasileiros em concursos públicos abertos para o provimento de cargos efetivos, no âmbito do município de Jaguaruna e dá outras providências. Jaguaruna: Câmara Municipal, 2007. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4616/leis-de-jaguaruna/?q=1193>. Acesso em: 19 jan. 2024.

LEITE, Ilka Boaventura. Descendentes de africanos em Santa Catarina: invisibilidade histórica e segregação. In: LEITE, Ilka Boaventura (org.). *Negros no Sul do Brasil: invisibilidade e territorialidade*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. p. 33-53.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. 504 p.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 23. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 456 p. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1553>. Acesso em: 23 jan. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. In: VÁRIOS AUTORES. *O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais*. 3. ed. rev. e. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 77-130.

PASSUELLO, Mariana. Desemprego em SC é duas vezes maior entre negros, aponta IBGE: Análise por cor da pele demonstra desigualdade racial entre os trabalhadores que buscavam uma oportunidade de emprego no Estado em 2021. *NSC Total*, Florianópolis, 18 nov. 2022. Disponível em: <https://www.nscototal.com.br/noticias/desemprego-em-sc-e-duas-vezes-maior-entre-negros-aponta-ibge>. Acesso em: 1 jul. 2024.

PEDRO, Joana Maria et al. Escravidão e preconceito em Santa Catarina: história e historiografia. In: LEITE, Ilka Boaventura (org.). *Negros no sul do Brasil: invisibilidade e territorialidade*. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. p. 229-245.

PEDRO, Joana Maria; CZESNAT, Ligia de Oliveira; FALCÃO, Luis Felipe; LIMA E SILVA, Orivalda; CARDOSO, Paulino Francisco de Jesus; CHEREM, Rosângela Miranda. *Negro em terra de branco: escravidão e preconceito em Santa Catarina no século XIX*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. (Série Documenta-SC, v. 2). 64 p.

PESQUISA do TCE/SC revela que 83% dos municípios não têm políticas públicas voltadas à promoção da igualdade racial. *Portal do TCE/SC*, Florianópolis, 31 maio 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/pesquisa-do-tcesc-revela-que-83-dos-municipios-nao-tem-politicas-publicas-voltadas-promocao-da>. Acesso em: 15 maio 2024.

SANTA CATARINA. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado de Santa Catarina*. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. *Lei Complementar nº 202, de 15 de dezembro de 2000*. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: Assembleia Legislativa, 2000. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2000/202_2000_lei_complementar.html. Acesso em: 2 jul. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Portaria nº TC-306, de 15 de julho de 2022*. Constitui comissão permanente com o objetivo de fomentar a abordagem racial nas ações de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis: TCE/SC, 2022a. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20N.%20TC%200306-2022%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório de Auditoria Operacional nº 2200451355*. Auditoria operacional para verificar as políticas públicas (planos, programas, ações e iniciativas) que estão sendo planejadas e implantadas pela Administração pública Estadual para promover a igualdade racial. Florianópolis: TCE/SC, 2022b.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº TC-06, de 28 de dezembro de 2001*. Regimento Interno do Tribunal de Contas de Santa Catarina. Florianópolis: TCE/SC, 2001. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/REGIMENTO-INTERNO-CONSOLIDADO.pdf. Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº TC-231, de 17 de abril de 2023*. Estabelece a reserva aos pretos e pardos, do mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e dá outras providências. Florianópolis: TCE/SC, 2023a. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200231-2023%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº TC-232, de 17 de abril de 2023*. Altera a Resolução n. TC-156/2019, que regulamenta o Programa de Estágio no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) e dá outras providências. Florianópolis: TCE/SC, 2023b. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200232-2023%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Resolução nº TC-233, de 17 de abril de 2023*. Altera a Resolução n. TC-224/2022, que regulamenta o Programa de Residência no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Florianópolis: TCE/SC, 2023c. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N.%20TC%200233-2023%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 18 jan. 2024.

SANTOS, Ynaê Lopes dos. *Racismo brasileiro: uma história da formação do país*. São Paulo: Todavia, 2022. 336 p.

SEBRÃO, Graciane Daniele. *Presença/ausência de africanos e afrodescendentes nos processos de escolarização em Desterro-Santa Catarina*. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/00006c/00006ce3.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

SILVEIRA, Elusa Cristina Costa. A implementação do art. 26-A da LDBEN: desafios e possibilidades para a atuação do Tribunal de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 103-127, nov. 2023/abr. 2024.

SKIRTC, Thomas M. A injustiça institucionalizada: construção e uso da deficiência na escola. *In: BUENO, José Geraldo Silveira; MUNAKATA, Kazumi; CHIOZZINI, Daniel Ferraz. A escola como objeto de estudo: escola, desigualdades, diversidades. Araraquara: Junqueira & Marin, 2014.*

TCE/SC disponibiliza publicação do planejamento estratégico para o período 2024-2030. *Portal do TCE/SC*, Florianópolis, 11 mar. 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-disponibiliza-publicacao-do-planejamento-estrategico-para-o-periodo-2024-2030>. Acesso em: 14 mar. 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARDOSO, Geovane Eziel; SILVEIRA, Elusa Cristina Costa; SEGABINAZZI, Marília. O Tribunal da Governança Pública catarinense e a promoção da igualdade racial. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 71-98, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART04.SC

Implementação de políticas públicas educacionais: proposta metodológica para implantação de polos associados da Universidade Aberta do Brasil (UAB)

Auriléia Batista Teixeira

Analista administrativa terceirizada do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Mestra em Etologia e Bem-Estar Animal pelo Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Zootecnia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e em Administração Pública pela Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC). *E-mail:* auriledia.teixeira@tcesc.tc.br.

Ivoneti da Silva Ramos

Professora Efetiva do Departamento de Administração Pública do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas (ESAG) da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), na cadeira de Finanças Públicas. Mestra em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Graduada em Ciências Econômicas pela mesma instituição. Coordenadora do Curso de Administração Pública (EaD) da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC). *E-mail:* ivoneti.ramos@udesc.br.

Carlos Antonio Oliveira Vieira

Professor Titular da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Técnico em Agrimensura. Engenheiro agrimensor pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Pós-doutor em Geomática pela University of Melbourne, Austrália. Doutor (PhD) em Sensoriamento Remoto do Meio Ambiente pela University of Nottingham, Reino Unido. Mestre em Sistemas e Computação pelo Instituto Militar de Engenharia (IME). Bacharel em Administração Pública pela Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC). *E-mail:* carlos.vieira@ufsc.br.

Resumo: A Universidade Aberta do Brasil (UAB) é um sistema integrado por universidades públicas oferecendo cursos de formação superior a distância. Para dar apoio às atividades realizadas pela UAB são criadas estruturas denominadas polos de apoio presencial. Porém, um dos maiores problemas enfrentados por gestores é a falta de ferramentas de suporte para a escolha, com critérios objetivos e de forma transparente, das localizações para instalação de novos polos de apoio. O objetivo deste trabalho é propor uma metodologia para suporte no processo de tomada de decisão para instalação de polos UAB, além de contribuir para o processo de implementação das políticas públicas educacionais. O modelo proposto é embasado em uma modelagem de análise multicritério de apoio à tomada de decisão, utilizando o método denominado de *Combinação Linear Ponderada*. Para o desenvolvimento desse modelo, utilizaram-se os pesos e os critérios utilizados por Silva (2018): população residente, domicílios com computador, domicílios com *internet*, número de escolas com ensino médio e proximidade a um polo de universidade pública. Para validação do modelo proposto, utilizaram-se os dados dos trabalhos de Silva (2018) e de Silva e Abreu (2019), obtendo-se, assim, exatamente os mesmos

resultados. Dessa forma, o modelo desenvolvido foi aplicado em um cenário composto por cinco municípios de Santa Catarina (Anita Garibaldi, São José do Cerrito, Bom Retiro, Urubici e Correia Pinto), onde não existem polos de apoio UAB. Os resultados para o estudo de caso proposto apontam que o município de Correia Pinto (27,43%) apresentou uma melhor composição de critérios para instalação do polo UAB, como também demonstram a facilidade da utilização do modelo proposto e a eficácia em escolher um entre os cinco municípios apresentados. Evidentemente que a metodologia não se limita a aplicações de escolha de polos educacionais, mas pode muito facilmente ser adaptada e replicada para diversas áreas do conhecimento. Além disso, o estudo traz para o campo da educação novas possibilidades para a implementação da política pública investigada.

Palavras-chave: Educação a distância (EaD). Polos de apoio presencial. Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Sumário: 1 Introdução – 2 Políticas públicas de educação no Brasil – 3 Histórico da educação a distância no Brasil – 4 Estruturação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) – 5 Avaliação de critérios para a instalação de polos de apoio presencial para cursos EaD – 6 Procedimentos metodológicos – 7 Estudo de caso – 8 Considerações finais – Referências

1 Introdução

O conhecimento produz diversas transformações nos mais distintos contextos. Independentemente do aspecto (social, cultural, econômico e organizacional), o conhecimento causa a transformação da realidade, sendo apontado como determinante no estabelecimento das relações de poder (Takeuchi; Nonaka, 2008).

Na Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88), a educação é reconhecida como “direito de todos e dever do Estado e da família” (Brasil, 1988). Dessa forma, a educação tornou-se um direito fundamental, criando na sociedade uma demanda por instituições capazes de gerenciá-la. Nesse contexto, o governo federal é fundamental na gestão de instituições de ensino superior (IES) no país, visto que cabe ao Ministério da Educação (MEC), com assessoria do Conselho Nacional de Educação (CNE), a criação de normas gerais que regulamentam o funcionamento das instituições.

O ensino superior no Brasil é oferecido por universidades, centros universitários, faculdades, institutos superiores e centros de educação tecnológica. Esses podendo ser públicos ou privados, com ou sem fins lucrativos. Os cursos, além da modalidade presencial, podem também ser oferecidos na modalidade de ensino a distância (EaD).

No modelo EaD, o aluno utiliza de tecnologias de comunicação, podendo assistir às aulas ajustadas aos seus horários. A presença regular em sala de aula é exigida em avaliações tutoriais, previamente acordada com a instituição de ensino. Para Behar (2009, p. 16), a EaD, assim como outras modalidades de ensino, é uma forma de promover a “aprendizagem organizada, que se caracteriza, basicamente, pela separação física entre professor e alunos e a existência de algum tipo de tecnologia de mediação para estabelecer a interação entre eles”.

Segundo Moran e Valente (2011), os dois modelos de EaD que predominam no Brasil são o modelo Teleaula e o modelo Web. Moran e Valente (2011) dividem o modelo Web em dois outros modelos: um mais virtual, com encontros presenciais somente para avaliações, e outro semipresencial. Esse último é o modelo utilizado pelas universidades públicas no Brasil, em parceria com a UAB (Silva; Abreu, 2022).

A UAB é um sistema integrado por universidades públicas que oferecem cursos de formação superior a distância para alunos com dificuldade de acesso ao ensino superior presencial. Além disso, a UAB, tem a “finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (Brasil, 2006).

Para dar apoio às atividades realizadas pela UAB, são criadas estruturas de apoio pedagógico, tecnológico e administrativo para as atividades de ensino e aprendizagem dos cursos, denominadas polos UAB. Esses são de responsabilidade das IES, e podem ser tipificados como efetivo ou associado (Brasil, 2018). O polo efetivo é mantido (em estrutura física, tecnológica e de recursos humanos) por um governo estadual ou municipal; já o polo associado, por uma IES integrante do sistema UAB (Brasil, 2018).

De acordo com a Portaria Normativa nº 02/2007 do MEC, que dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância, o polo de apoio presencial “é a unidade operacional para desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância”.

De acordo com Pinto e Nogueira (2014), uma das dificuldades encontradas pelos profissionais envolvidos no EaD é a sua singularidade em termos de gestão, como a falta de ferramentas de suporte para a escolha, com critérios objetivos e de forma transparente, das melhores localizações para instalação de novos polos de apoio, dentre outros itens corriqueiros na oferta de ensino a distância.

Diante desse contexto, percebe-se que a escolha criteriosa da localização dos polos é fundamental, assim como o investimento nas estruturas (laboratórios, acesso à *internet*, salas para provas e tutoriais, biblioteca) para o seu funcionamento (Brasil, 2018). Em conjunto com a instalação física, os gestores devem levar em consideração outros critérios para tomada de decisão de instalação de um polo presencial, evitando, assim, prejuízos ao Erário e trazendo melhores resultados para a sociedade.

Assim, este trabalho tem por objetivo propor uma metodologia para o suporte no processo de tomada de decisão para instalação de polos UAB. Além disso, ajudará a trazer para o campo da educação novas possibilidades de implementação da política pública investigada.

2 Políticas públicas de educação no Brasil

Segundo Souza (2006), não existe uma única nem melhor definição sobre o que seja política pública. Porém, neste trabalho, seguiremos a definição dada por

Sechhi, Coelho e Pires (2019, p. 9), que definem que políticas públicas são “diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional para enfrentar um problema público”. Dessa forma, os autores afirmam que, para que exista uma política pública, a razão seria o tratamento ou a resolução de um problema coletivamente relevante, ou seja, a resposta a um problema público.

Nesse contexto, pode-se identificar que as “políticas públicas podem ser apresentadas como leis, pelo planejamento, pelo financiamento e pelos programas educacionais que falam de um movimento/ação do Estado” (Santos, 2011, p. 1). E em específico políticas públicas relacionadas à educação são programas ou ações que garantam o acesso, de todos, à educação e que ajudam a melhorar a qualidade do ensino.

Em relação à história da educação brasileira, percebe-se que a desigualdade sempre esteve presente, com ofertas de vagas direcionadas para a classe elitizada. E essa realidade está relacionada com a trajetória histórica das políticas públicas educacionais no Brasil, que “parece[m] revelar uma nítida ligação com a forma conservadora e patrimonialista com a qual o Estado e a sociedade brasileira foram sendo forjados” (Santos, 2011, p. 1).

Segundo Araújo (2006), a instituição de políticas públicas para educação é muito recente no cenário brasileiro. Somente no final do século XIX, no contexto da Primeira República, é que a educação começou a aparecer na pauta do governo como necessária ao desenvolvimento do país.

O MEC (na época com o nome Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública) só foi institucionalizado em 1930, através da reforma conhecida como “Francisco Campos”, logo após a chegada de Getúlio Vargas ao poder. Foi nessa época que houve o início da regulamentação das políticas educacionais (Santos, 2011).

Uma segunda reforma do ensino no Brasil aconteceu a partir de 1937, na época do Estado Novo, quando o presidente era Getúlio Vargas. Foram criadas, então, as leis orgânicas do ensino, que ampliavam e flexibilizavam a reforma educacional anterior a elas (Santos, 2011). Foram criados ainda o Senac, Senai, o Conselho de Educação Primária e o Fundo Nacional de Educação Primária (Pereira; Santos, 2009), assim como foi feita a divisão do ensino superior em bacharelado e licenciatura, através do Decreto-Lei nº 1.190, de 4 de abril de 1939.

No governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), as políticas públicas educacionais estavam relacionadas ao audacioso programa para o desenvolvimento econômico do país, chamado Plano de Metas, que tinha por *slogan* “50 anos em 5”. Neste Plano de Metas se encontrava a ampliação da educação e, por conseguinte, a criação e a extensão dos cursos técnicos voltados para a indústria e a agroindústria. A infraestrutura econômica, segundo o Plano de Metas, deveria ser “acompanhada de uma infraestrutura educacional e, portanto, social.

A meta constitui propriamente um Programa de Educação para o Desenvolvimento” (Brasil, 1958, p. 95).

Desde o governo de Juscelino Kubitschek, já aconteciam um intenso debate entre conservadores e privatistas, o Movimento em Defesa da Escola Pública, os Movimentos de Cultura Popular, o Movimento de Educação de Base, o Novo Manifesto, sobre as políticas educacionais adotadas pelos governos até aquele momento (Santos, 2011). Apesar de todo esse intenso debate, foi aprovada a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no governo do então presidente João Goulart. Porém, a aprovação dela causou prejuízos para educação, pois fortaleceu o setor privado e limitou a expansão do ensino público (Santos, 2011). Através da LDB, em 1962, o Primeiro Plano Nacional de Educação foi criado e estados e municípios ganharam mais autonomia em relação à educação, diminuindo a centralização do governo federal.

Já no período militar (1964-1985), as políticas públicas educacionais desenvolvidas, estavam relacionadas ao Brasil responder compromissos assumidos com a Agência de Desenvolvimento Internacional (AID). Dessa forma, criou-se políticas de caráter desenvolvimentista, articuladas a um processo de reorganização do Estado (Shiroma; Moraes; Evangelista, 2002). Como exemplo de políticas públicas educacionais desenvolvidas nesse período, surgiram a oferta do ensino técnico e do ensino elementar, através de empréstimos fornecidos pelo Banco Mundial ao governo brasileiro (Carmo; Fumes; Magalhães, 2019) e também a Reforma Universitária de 1968, que institucionalizou a pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado). Além disso, houve a criação da segunda LDB, que estabeleceu a obrigatoriedade do ensino dos 7 aos 14 anos de idade.

Assim, como princípio orientador das políticas de ensino superior nas décadas de 1970 e 1980, o “poder público optou por manter, no âmbito federal e estadual, universidades públicas gratuitas, caracterizadas como instituições multifuncionais, que deveriam associar ensino, pesquisa e extensão, com um número limitado de vagas” (Neves; Martins, 2016, p. 98).

Apesar de toda aparente inovação que o regime militar tentou trazer para o desenvolvimento da educação brasileira, segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2002), em 1980, 30% da população era constituída de analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola.

No fim do regime militar, começaram a surgir no Brasil diversas associações científicas e sindicais na área da educação, como a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), a Confederação Nacional de Trabalhadores (CNTE), dentre outras, abrindo novas formas de pensamento em relação às políticas públicas relacionadas à educação (Nogueira, 2017).

Com a promulgação da Constituição de 1988, a educação passa a ser um direito de todos. Em consequência, o discurso sobre a inclusão de pessoas excluídas

dos processos educacionais ganha destaque “e políticas públicas estavam sendo requeridas a fim de tornar os sistemas de ensino mais preparados e abertos para atender à diversidade no ambiente escolar” (Carmo; Fumes, Magalhães, 2019, p. 4).

Segundo Santos (2011), as expectativas em relação ao delineamento das políticas educacionais na década de 1990 eram positivas. Expectativas essas que, ao longo do processo, foram se desfazendo devido às mudanças instauradas tanto na curta gestão de Fernando Collor de Mello/Itamar Franco “quanto na gestão de Fernando Henrique Cardoso na presidência do país, bem como aos rumos que foi assumindo o processo de elaboração e condução da Lei de Diretrizes e Base da Educação de 1996” (Santos, 2011, p. 7-8).

Em 1996, houve uma nova reforma na educação brasileira e foi implantada a terceira versão da LDB, a nº 9.394 (que é a versão usada até os dias atuais), no governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa nova versão, que legisla sobre todo o sistema educacional do Brasil (privado e público), dividiu a educação básica em educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, além de incluir a participação da comunidade escolar na organização e gestão da escola. Além disso, a LDB surge com o intuito de redirecionar as ações do setor educacional, objetivando a educação como um direito de todos, em harmonia com o processo democrático conquistado após o período militar. Nessa mesma época, também foi criado o Plano Nacional de Educação, regulamentado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Segundo Hermina (2006), o grande equívoco desse plano foi a ênfase dada ao ensino fundamental acima dos outros níveis de ensino.

No governo do presidente Luís Inácio da Silva (Lula), entre os anos de 2003 e 2010, as principais políticas públicas educacionais estavam relacionadas, segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), à democratização do acesso e à garantia de permanência, à qualidade social da educação, permitindo a inclusão ao invés da exclusão, e à colaboração administrativa entre as esferas governamentais. Além disso, durante o governo de Lula, houve aumento das vagas no ensino superior, a criação de vários *campi* dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Silva, 2017).

Já no governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016), as políticas públicas educacionais foram relacionadas à continuação e à ampliação dos programas desenvolvidos no governo anterior. Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), entre as políticas desenvolvidas têm destaque aquelas relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e na educação, através do *slogan* “Brasil: Pátria Educadora”. Recursos foram investidos, através desse programa, principalmente na avaliação externa de vários setores da educação.

Com a entrada do presidente Michel Temer no poder (2016-2018), houve grandes mudanças nas políticas públicas que vinham sendo desenvolvidas, principalmente

aquelas relacionadas ao ensino médio (Silva, 2017). No que diz respeito ao ensino médio, foi instituída a Base Nacional Curricular Comum, “centrada na ideia de flexibilidade do currículo e no princípio de uma educação pautada pelo desenvolvimento de competências e habilidades pelo educando” (Lobo, 2020, p.1).

Atualmente, a educação está passando pelo contexto da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o teto dos gastos, submetendo o país a uma diminuição crescente dos gastos com despesas públicas, que impactou e delimitou as políticas públicas, inclusive, as políticas educacionais.

Em 2019 houve um contingenciamento amplo das verbas para a educação. Na educação básica, o bloqueio (Fundeb, Pronatec, Mediatec, Programa de Merenda, Transporte Escolar) somou 2,8 bilhões. Nas universidades federais, os cortes de verbas foram na ordem de 30% do orçamento sobre despesas discricionárias (que envolvem investimentos e despesas de custeio). Nos institutos federais, aproximadamente 900 milhões, entre 37% a 42% dos recursos de custeio. Na pós-graduação, foram bloqueados 819 milhões e houve congelamento e posteriormente corte de 7.590 bolsas de pesquisa. “De forma que os contingenciamentos atingiram a educação em todos os seus níveis e modalidades” (Lobo, 2020, p. 3-4).

Nesse contexto, com a gestão do presidente Jair Bolsonaro (2018-2022), as principais políticas públicas educacionais traçadas foram: aprovação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio; aprovação do Parecer nº 22/2019, do Conselho Nacional de Educação, que atualizou as diretrizes curriculares para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e instituiu a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica, denominada BNC-Formação; avanço da perspectiva privatista e da gestão empresarial na esfera pública das escolas (Aguiar, 2020).

No contexto brasileiro, pode-se afirmar que, durante as últimas décadas, as políticas públicas educacionais produziram mudanças que parecem evocar grandes rupturas com as práticas patrimonialistas que ainda persistem em nosso país. Esse avanço tem sido permeado por desafios decorrentes da luta contínua por melhores condições de acesso e permanência na escolarização das pessoas. Porém, apesar da evolução dessas políticas educacionais, “persistem diversas desigualdades as quais poderiam ser amenizadas por meio da educação adequada ao cumprimento de patamares básicos de cidadania” (Moraes; Souza; Hamada, 2019, p. 670).

3 Histórico da educação a distância no Brasil

No Brasil, apesar das mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas, a educação ainda se mantém na seletividade e na exclusão daqueles que precisam dela (Pereira; Moraes, 2009). E foi nesse contexto de democratização e facilitação

do acesso ao ensino que a EaD estabeleceu sua base no país. As políticas públicas que criaram a possibilidade do surgimento da EaD estavam relacionadas à possibilidade de ampliação de matriculados, à rápida expansão de vagas no ensino superior, sem exigir grandes estruturas físicas para o processo de ensino e aprendizagem (Arruda; Arruda, 2015).

Somando-se a isso, novos processos de ensino-aprendizagem a distância estão surgindo com o acesso possibilitado por avanços nas áreas de tecnologias de informação e comunicação.

Com o avanço das mídias digitais e da expansão da *Internet*, torna-se possível o acesso a um grande número de informações, permitindo a interação e a colaboração entre pessoas distantes geograficamente ou inseridas em contextos diferenciados. (Alves, 2011, p. 84).

Pereira e Moraes (2009) relatam que, desde os anos 1970, no Brasil, houve tentativas de experiências em EaD. Essas tentativas, no entanto, traziam fortes componentes ideológicos necessários à manutenção do regime militar brasileiro, que naquele momento ocupava o poder. No entanto, na década de 1980, a EaD, devido a posições contrárias ao regime militar que então ocupavam o poder, foi relegada ao esquecimento. Foi somente na década de 1990, quando houve uma maior abertura econômica e políticas públicas relacionadas à educação continuada e permanente, que a EaD foi considerada como uma possibilidade de ampliação de oportunidades educacionais (Pereira; Moraes, 2009).

Em 1994 foi criado o Consórcio Brasileiro de Educação a Distância (Brasilead), que congregava várias universidades públicas brasileiras e que, segundo Pereira e Moraes (2009), pode ser considerado o embrião da UAB. No entanto, somente em 1996, quando foi publicada a LDB (Lei nº 9.394/1996), que a educação a distância no Brasil se efetivou como uma modalidade educacional.

O Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que regulamenta o artigo 80 da LDB, em seu artigo 1º, define a EaD como

a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (Brasil, 2017).

Dessa forma, conforme Arruda e Arruda (2015), o Decreto nº 9.057/2017 caracteriza a EaD como um sistema de autoaprendizagem com mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados.

De acordo com o Censo Analítico da Aprendizagem a Distância no Brasil (2020), existem no país 1.600 instituições (públicas, privadas com ou sem fins lucrativos, organizações não governamentais e órgãos públicos) desenvolvedoras de EaD.

Os dados do Censo da Educação Superior divulgado em 2022 demonstraram que o número de matrículas na educação superior a distância foi de 3.105.803, enquanto, em 2015, foi de 1.393.752 (INEP, 2020, 2016). Esses dados demonstram um aumento de 122,84% no número de matriculados na educação superior a distância, entre 2015 e 2020. Já na educação superior presencial, o número de matrículas que em 2015 era de 6.633.545 passou para 3.408.737 matrículas em 2020, demonstrando uma redução de 94,60% (IBGE, 2022).

Esses dados ajudam a compreender não só uma considerável redução nos ingressos na educação superior presencial, mas ressalta também a importância do EaD e o quanto essa modalidade tem contribuído para a expansão do ensino superior no país. Porém, demonstra o quanto esse modelo de ensino necessita, enquanto política pública, de uma análise mais aprofundada da qualidade de ensino, dos problemas técnicos, da falta de acesso a dispositivos adequados, dentre outros. Assim, um dos desafios fundamentais é a garantia da qualidade do conteúdo e do conhecimento oferecido.

4 Estruturação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)

Segundo Costa e Pimentel (2009), entre os anos 1970 e 2005, aconteciam grandes discussões no Congresso Nacional, em universidades públicas e no Poder Executivo sobre a necessidade e pertinência da adoção da educação a distância. Nesse sentido, aconteciam em torno da ideia de criação de uma UAB, que se configurou no modelo adotado no final de 2005, quando foi lançado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Conforme Costa (2012), em 1972, o Congresso Nacional recebia o primeiro projeto de lei criando a universidade aberta, que porém não foi efetivado. Costa e Pimentel (2009) ainda citam que, entre os anos de 1970 e 1991, existiram cerca de 70 projetos de lei que tratavam sobre o processo de criação de uma instituição de ensino superior a distância. Mas somente em 1990 foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e de Redação o Projeto de Lei nº 4.592-C, do MEC, que dispunha sobre a UAB. “Deste Projeto de Lei derivaram iniciativas como a inclusão do artigo 80 referente à educação a distância na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (Costa; Pimentel, 2009, p. 76). Esse projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados, porém não chegou a ser apreciado pelo Senado Federal, tendo sido retirado em 1993 (Costa, 2012).

Com a publicação do Decreto nº 1.237, de 6 de setembro de 1994, que instituiu o Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead), e com a incorporação

da Secretaria de Educação a Distância (SEED), em 1996, à estrutura do MEC, abriu-se o caminho para, em 2006, ser lançada a UAB. Além disso, com o reconhecimento da EaD na legislação, Lei nº 9.394/1996 (LDB), a discussão acerca da criação da UAB estava como uma das prioridades do MEC (Costa, 2012).

Outro ponto importante que também abriu caminho para a criação da UAB foi a formação da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), “que não teria *campus*, nem estrutura física, mas estaria em todas as universidades públicas que se consorciassem” (Silva; Ribeiro; Scheneider, 2006, p. 77). Em agosto de 2000, foi assinado o termo de adesão junto aos ministros da Educação, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações, lançando essa nova universidade. Nessa data, a UniRede era formada por 62 IES públicas dispostas a fazer educação a distância (Franco, 2006). E, na concepção de Franco (2006), a criação da UniRede fortaleceu e contribuiu para os debates para a criação da UAB.

Diante desse contexto, em 2005, foi lançado o primeiro edital através da SEED, com a proposta de chamar as IES públicas para o desenvolvimento de cursos de graduação a distância. Esse edital estabelecia bases de cooperação entre os três níveis da esfera pública e tinha como objetivo a implementação de uma ação pública de educação superior a distância, com o nome de Sistema UAB.

Esse edital foi dividido em duas partes: A e B. A parte A era referente a candidatura por parte de prefeituras e governos estaduais de projetos para sediarem polos de apoio presencial. Já a parte B, a convites as IES federais para oferecerem propostas de cursos na modalidade EaD.

O edital declarava que os cursos seriam integralmente financiados pelo MEC e os polos de apoio presencial custeados pelo município ou pelo Estado. Foram investidos, pelo SEED, cerca de R\$14.000.000,00 no apoio técnico e financeiro às IES que participariam do programa. Foram abertas 17.565 vagas em cursos superiores pela modalidade a distância (Costa, 2012). Diante desse contexto, conforme Santos e Dias (2010, p. 23),

segundo uma tendência mundial e objetivando expandir e interiorizar a educação superior pública e gratuita no país, o Ministério da Educação instituiu o Sistema Universidade Aberta do Brasil, por meio do Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, visando a oferta de cursos e programas de educação continuada superior, na modalidade a distância, pelas universidades públicas brasileiras.

O Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, instituiu o Sistema UAB. Esse decreto se tornou a legislação primária da UAB, regularizando as ações entre a UAB e as IES públicas, além de orientar a forma como seria desenvolvida a articulação entre os entes federativos (Brasil, 2006).

Os primeiros cursos da UAB, frutos do primeiro edital lançado pela SEED, foram implementados a partir de março de 2007. O segundo edital foi lançado ainda no final de 2005. Nessa versão, o que chamava atenção era a abertura para a participação de universidades públicas estaduais na oferta de cursos.

Nesse novo edital, o MEC ampliou suas diretrizes e para a seleção das IES o processo deveria observar dois parâmetros principais: “adoção da divisão territorial do Brasil em microrregiões, como elemento orientador para uma distribuição geopolítica equilibrada dos polos da UAB”; “escolha exclusiva de cursos na área de formação inicial e continuada de professores” (Costa; Pimentel, 2009, p. 78).

Ainda hoje, o sistema UAB é coordenado pela CAPES/MEC, e desenvolve suas atividades por meio de polos de apoio presencial e também através de plataformas virtuais, articulando diferentes níveis federativos e políticos, com foco nas licenciaturas. Além de oferecer formação inicial a professores em efetivo exercício na educação básica pública, fornece formação continuada para aqueles já graduados (Brasil, 2022). Dessa forma, a UAB se caracteriza em forma de sistema, ou seja, como uma organização com procedimentos característicos. Os membros desse sistema são as IES consorciadas, os municípios onde existem os polos de apoio presencial e os órgãos institucionais do governo (MEC e CAPES).

Os polos são “estruturas acadêmicas de apoio pedagógico, tecnológico e administrativo para as atividades de ensino e aprendizagem dos cursos e programas de EAD, de responsabilidade das IES” (Brasil, 2018). De acordo com o MEC, os polos devem estar localizados, preferencialmente, em municípios de porte médio, com uma população entre 20 e 50 mil habitantes e que não possuam instalações acadêmicas públicas de nível superior. Como dito anteriormente, os polos UAB podem ser tipificados como efetivos ou associados. O polo efetivo é mantido por um governo estadual ou municipal, e o polo associado, por uma IES integrante do sistema UAB. “Para implantar ou manter um Polo UAB, a instituição interessada deverá dispor de espaços com mobiliário correspondente as suas finalidades, além de condições adequadas de conforto ambiental, iluminação, acústica e ventilação” (Brasil, 2018). Além disso, de acordo com a CAPES:

Um Polo UAB deve ter uma infraestrutura tecnológica composta, basicamente, por:

III. computadores em número adequado para atender o quantitativo de alunos (as) que se pretende atender no Polo;

II. conexão à *internet* em banda larga (recomenda-se acesso mínimo de 2Mb) para todos os ambientes do Polo;

III. ferramentas pedagógicas tais como *datashow*, lousa, podendo ser digital; equipamentos para conferência web ou videoconferência (Brasil, 2018).

Hoje, a UAB tem 555 polos, distribuídos nos 26 estados brasileiros e Distrito Federal. A Região Sul possui 97 polos, sendo que 17 deles estão em Santa Catarina (Brasil, 2022).

5 Avaliação de critérios para a instalação de polos de apoio presencial para cursos EaD

Silva, Hernández e Abreu (2017), Silva (2018) e Silva e Abreu (2019) utilizaram o método Analytic Network Process (ANP) para auxílio no processo de tomada de decisão para instalação de polos de apoio presencial de cursos EaD. A análise multicritério pelo método ANP consiste em avaliar e tomar decisões complexas considerando múltiplos critérios inter-relacionados e dependentes, utilizando uma estrutura em rede para modelar e analisar as influências mútuas entre esses critérios. Silva, Hernández e Abreu (2017) e Silva (2018) avaliaram critérios para escolha de municípios no Vale Médio Paraíba para instalação de polos do Centro de Ensino à Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ). Silva e Abreu (2019) utilizaram o mesmo método para escolha do melhor local para instalação de polos na Região Serrana do estado do Rio de Janeiro.

A partir da modelagem ANP desenvolvida para dar suporte ao processo de tomada de decisão para instalação de polos de apoio presencial, Silva (2018), desenvolveu uma ferramenta tecnológica denominada *e-Polos*, por meio da qual,

aliado às variáveis de cunho político, torna-se possível ampliar as probabilidades de permanência e sucesso na instalação de um polo de apoio presencial por longo prazo, seja a nível estadual, na escolha de municípios ou a nível municipal, selecionando os bairros que apresentam as melhores condições para sediar o polo (Silva, 2018, p. 71).

O *e-Polos* utiliza o método ANP que permite organizar um problema de decisão em uma estrutura de rede, para construção de um modelo para instalação de polos de apoio presencial para cursos à distância. Para aplicação desse método de análise multicritério, Silva (2018), estabeleceu os critérios (variáveis condicionantes), assim como os pesos, para assim ponderar os critérios e definir o local ideal para implantação do polo de apoio presencial.

Para definir os principais critérios na implantação de um polo de apoio presencial, primeiramente, Silva (2018), realizou uma entrevista com os coordenadores de cursos à distância do Cederj e com dois especialistas em EaD. A partir do resultado dessas entrevistas, Silva (2018) definiu critérios para o desenvolvimento de um modelo que fosse facilmente replicado e que a busca por seus dados fosse de fácil acesso. Dessa forma, os critérios adotados foram: população residente, domicílios com computador, domicílios com *internet*, escolas com ensino

médio e proximidade a um polo do CEDERJ. O último critério, “proximidade a um polo do CEDERJ”, em Silva (2019), foi alterado para “proximidade a outro município que possua um polo de apoio presencial de alguma universidade pública”.

Analisando os critérios, quanto maior a população residente no município, maior será o número de alunos alcançados com os cursos de graduação. Por se tratar de ensino a distância, o uso do computador e o acesso à *internet* são necessários, pois as atividades serão feitas via plataforma do CEDERJ. O maior número de escolas com ensino médio demonstra concentrar um número maior de estudantes que desejam cursar uma universidade. A proximidade de um município a outro que já possui um polo de apoio presencial do CEDERJ não gera qualquer impedimento para os alunos cursarem uma graduação, o que descaracteriza a implantação de um polo de apoio presencial nesse município (Silva, 2018, p. 61).

Posteriormente, Silva (2018) aplicou uma pesquisa Delphi, através de um questionário fechado aos coordenadores de cursos EaD do CEDERJ e a especialistas em EaD, para estabelecerem os pesos (importância) referentes aos critérios definidos anteriormente, de acordo com a escala de Saaty (1997). Dessa forma, os coordenadores e os especialistas davam notas que variavam de 1 a 9, em que “os valores representam: 1 – igual importância; 3 – importância fraca; 5 – importância forte; 7 – muito forte; 9 – importância absoluta; e 2, 4, 6, 8 – valores intermediários” (Silva, 2018, p. 30). Após a aplicação dos questionários, foi realizada uma segunda rodada da pesquisa Delphi, onde foi encaminhado um novo questionário aos mesmos participantes, informando os valores de pesos alcançados para cada critério, esperando assim que chegassem a um consenso em nível de resposta. Dessa forma, as respostas convergiram na definição de que os critérios que apresentam uma relação de influência ou dependência são domicílios com computador e domicílios com acesso à *internet*.

A partir desses resultados, Silva (2018) desenvolveu um modelo de apoio à tomada de decisão para instalação de polos de apoio presencial utilizando o método ANP.

A principal conclusão dos referidos trabalhos (Silva; Hernández; Abreu, 2017; Silva, 2018; Silva; Abreu, 2019) é que o modelo proposto atendeu ao objetivo das pesquisas, mostrando-se eficaz para definir o município para implantação do polo de apoio presencial.

6 Procedimentos metodológicos

A proposta apresentada é pesquisa exploratória, com foco em identificar alternativas de modelos de apoio ao processo de tomada de decisão para instalação de novos polos UAB.

Para alcançar os objetivos deste trabalho, foi necessária a realização de pesquisa bibliográfica sobre EaD, sobre legislação UAB e sobre legislação UAB, com foco na implantação de polos, levantamento de dados institucionais e documentos públicos.

Além disso, foi realizada uma pesquisa bibliométrica no Google Scholar e no SciELO, com a finalidade de encontrar trabalhos científicos dos últimos 10 anos sobre a criação e/ou implantação de polos UAB no Brasil. Para isso, foram usados termos como: “educação a distância”, “EaD”, “Universidade Aberta do Brasil”, “implantação de polos UAB” e “polos UAB”. Os resultados encontrados e que melhor se enquadravam com os objetivos da busca foram os trabalhos desenvolvidos por Silva, Hernández e Abreu (2017), Silva (2018) e Silva e Abreu (2019).

A partir do trabalho desenvolvido pelos autores Silva; Hernández; Abreu, 2017; Silva, 2018 e Silva; Abreu, 2019, utilizando as mesmas variáveis (critérios/fatores) e pesos propostos, realizou-se uma modelagem alternativa de análise multicritério,¹ aplicando-se um método denominado de Combinação Linear Ponderada (Weighted Linear Combination – WLC). Este método, assim como no ANP, permite reter a variabilidade dos dados contínuos e tem a possibilidade de os critérios compensarem-se uns com os outros. Um escore de aptidão baixo em um critério pode ser compensado por um escore alto de aptidão em outro critério (Eastman, 1998). Outra vantagem do método WLC é a capacidade de dar diferentes pesos relativos para cada um dos critérios escolhidos. “Os pesos dos fatores, algumas vezes chamados de pesos de compensação, são atribuídos a cada fator; eles indicam a importância relativa de cada fator em relação aos demais e controlam como os fatores irão compensar-se uns aos outros” (Eastman, 1998, p. 187).

Para o desenvolvimento do método alternativo WLC, utilizaram-se os mesmos pesos e critérios utilizados por Silva (2018): população residente (população), domicílios com computador (computador), domicílios com *internet* (*internet*), escolas com ensino médio (escolas E.M.) e proximidade a um polo de universidade pública (polos).

Seguindo o método WLC, os critérios deverão ser padronizados, ou seja, reescalados (Reesc) em valores entre 0 e 1, para viabilizar a comparação. Essa padronização dos valores dos critérios justifica-se, pois, nessa modelagem, para os critérios população residente (população), domicílios com computador (computador), domicílios com *internet* (*internet*) e escolas com ensino médio (escolas E.M.) utilizaram-se números em diferentes domínios e unidades de avaliação, ou seja, estimativa na casa dos milhares. Já para o critério proximidade a um polo de universidade pública (polos), utilizou-se a medida em quilômetros (km). Assim,

¹ O modelo alternativo, em planilha Excel, pode ser acessado pelo *link*: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1_fTwmSfBParPRbSziKzZibi1x0bm__LU2DQ1CXh8soQ/edit?usp=sharing.

para padronização, faz-se o reescalonamento (Reesc) dos valores dos critérios, permitindo que os valores não comparáveis entre si sejam convertidos, o que os torna comparáveis. Depois que os valores desses critérios foram padronizados, foi possível aplicar a regra de decisão.

Para a regra de decisão, na modelagem WLC, multiplica-se cada critério padronizado (reescalados entre 0 e 1) pelo seu peso correspondente e realiza-se o somatório dos produtos (Equação 1).

$$DECISÃO (\%) = [(população \times peso) + (computador \times peso) + (internet \times peso) + (Escolas E.M \times peso) + (polos \times peso)] \times 100 (1)$$

Assim como realizado por Silva (2018), para obtenção dos dados para os critérios população residente (população), domicílios com computador (computador), domicílios com *internet* (*internet*) e escolas com ensino médio (escolas E.M.), utilizaram-se os dados do *site* IBGE Cidades (IBGE, 2010). Já para o critério proximidade a um polo de universidade pública (polos), utilizou-se a ferramenta Google Maps para medir a distância de deslocamento, em quilômetros (km), do polo ou *campus* localizado na cidade mais próxima ao município em que se pretende instalar o polo de apoio presencial UAB.

Para a validação do modelo WLC proposto, foram usados os dados do trabalho de Silva (2018), assim como os dados do trabalho de Silva e Abreu (2019).

7 Estudo de caso

No processo de validação do modelo WLC proposto, observou-se que foram obtidos exatamente e consistentemente os mesmos resultados, quando foram utilizados os mesmos dados apresentados nos trabalhos de Silva (2018) e de Silva e Abreu (2019). Assim, conclui-se que a metodologia foi implementada corretamente.

Após a validação do método alternativo usando a modelagem WLC e a análise das localizações geográficas dos polos UAB e das instituições de ensino superior públicas (IES) já implantados no estado de Santa Catarina, foi escolhida a Região Serrana catarinense para realizar um estudo de caso.

A Mesorregião Serrana catarinense possui 30 municípios, e em 3 deles há a presença de polos de apoio presencial UAB, a saber: em Campos Novos, Lages e Otacílio Costa, sendo que em Lages e Urupema existe a presença do Campus do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). Os municípios escolhidos, para o estudo de caso, foram: Anita Garibaldi, São José do Cerrito, Bom Retiro, Urubici e Correia Pinto. A escolha das principais características desses cinco municípios se justifica pelo fato de não possuírem *campi* e nem polos de apoio presencial UAB e de apresentarem um número populacional aproximado.

Dessa forma, seguindo a modelagem WLC, inseriram-se na planilha eletrônica em Excel desenvolvida (Tabela 1) os valores dos critérios população residente (população), os domicílios com computador (computador), os domicílios com *internet* (*internet*), as escolas de ensino médio (escolas E.M.), obtidos do *site* IBGE Cidades. Já para o critério proximidade, algum polo de apoio presencial (polos), insere-se na planilha eletrônica o valor em quilômetros (Km), obtido por meio da ferramenta Google Maps (distância do polo, ou o *campus* localizado na cidade mais próxima ao município em que se pretende instalar o polo). Inserindo-se os valores dos critérios na planilha, os valores reescalonados (Reesc) aparecerão automaticamente.

Com relação ao critério proximidade a algum polo de apoio presencial, foram calculadas as distâncias no Google Maps da seguinte forma: do município de Anita Garibaldi até o município de Campos Novos (possui polo IFSC), dos municípios de São José do Cerrito e Correia Pinto até o município de Lages (possui polo e Campus IFSC), e dos municípios de Bom Retiro e Urubici até o município de Urupeema (possui Campus IFSC).

Tabela 1 - Modelagem WLC do estudo de caso utilizando uma planilha eletrônica Excel

Município	População	Reesc	Computador	Reesc	Internet	Reesc	Escolas E. M.	Reesc	Polos	Reesc	DECISÃO
1 Anita Garibaldi	8.623	0,16	603	0,13	304	0,12	2	0,17	59,8	0,23	16,38%
2 São José do Cerrito	9.273	0,18	378	0,08	185	0,06	3	0,23	40,2	0,15	13,98%
3 Bom Retiro	8.947	0,17	1.070	0,27	876	0,25	1	0,08	75,4	0,29	21,24%
4 Urubici	10.699	0,20	1.115	0,24	679	0,21	3	0,25	52,5	0,20	20,97%
5 Correia Pinto	14.785	0,28	1.616	0,34	1.192	0,36	1	0,25	31,7	0,17	27,43%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00	0,00%
TOTAL	52.322	1,00	4.732	1,00	3.276	1,00	12	1,00	259,60	1,00	100,00%
MAIOR PERCENTUAL											
PESOS		0,436		0,089		0,233		0,05		0,192	27,43%
											1

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

A partir do modelo desenvolvido e após a inserção dos dados, será escolhido aquele município que apresentar o maior percentual, na coluna *decisão*, representando a localidade que apresenta, no conjunto, uma melhor composição de critérios para instalação do novo polo de apoio presencial. Entre todos os municípios envolvidos na análise – Anita Garibaldi (16,38%), São José do Cerrito (13,98%), Bom Retiro (21,24%), Urubici (20,97%) – foi o município de Correia Pinto (27,43%)

que reuniu uma melhor composição desses critérios, considerando as variáveis e pesos utilizados neste estudo de caso, conforme resultado apresentado na Tabela 1.

8 Considerações finais

O objetivo de identificar alternativas de apoio à tomada de decisão para instalação de polos UAB associados foi alcançado com sucesso, minimizando decisões baseadas na intuição e/ou na discricionariedade do gestor.

Além disso, no contexto das aberturas de polos de apoio presencial UAB, a tomada de decisão deve ser pautada na legislação vigente, prevendo uma estrutura física mínima do interessado e análise mercadológica para verificar se existe demanda para a IES. Além do mais, torna-se imprescindível para o gestor dispor de ferramentas de análises quantitativas como suporte ao processo de tomada de decisão.

O resultado do estudo de caso sugere que o município de Correia Pinto (27,43%) apresentou a melhor composição de critérios para a instalação do novo polo UAB. Além disso, demonstra a facilidade de uso do modelo proposto e sua eficácia na escolha de um município, entre os cinco analisados. Essa metodologia, embora aplicada aqui para a escolha de polos educacionais, pode ser facilmente adaptada e utilizada em outras áreas do conhecimento. Ademais, o estudo oferece novas possibilidades para a implementação da política pública investigada no campo da educação.

Dessa forma, recomenda-se a utilização da modelagem WLC proposta para a escolha de um município para instalação de um polo de apoio presencial UAB. Essa modelagem de análise multicritério, aliada às variáveis de cunho político, poderá ampliar as probabilidades de permanência e sucesso na instalação de um polo em longo prazo, pois selecionará o município que apresenta as melhores características para sediá-lo.

As potencialidades da modelagem WLC se traduzem em uma facilidade para os gestores, pois sua utilização requer apenas a inserção de dados secundários, públicos e/ou de fácil acesso.

Como sugestão para trabalhos futuros, entende-se como relevante que os pesos e critérios utilizados na metodologia WLC possam ser desenvolvidas para a realidade de Santa Catarina, através de uma pesquisa Delphi com os profissionais e especialistas do EaD do estado. Além de se traduzir em uma solução mais eficiente e eficaz para a instalação de polos de apoio presencial, caracterizará a realidade local.

Implementation of public educational policies: Methodological proposal for implementing UAB associated centers

Abstract: The Open University of Brazil – “UAB” is an integrated system of public universities offering distance learning higher education courses. To support these activities carried out by the UAB, are created face-to-face support centers. However, one of the biggest problems faced by managers is the

lack of support tools for choosing, with objective criteria and in a transparent manner, the locations for installing new support centers. The objective of this work is to propose a methodology to support the decision-making process for the installation of UAB centers, in addition to contributing to the process of implementing public educational policies. The proposed model is based on multi-criteria analysis modelling to support decision-making process, using the method called Weighted Linear Combination – WLC. For the development of this model, the weights and criteria presented by Silva (2018) were used: resident population, households with a computer, households with internet, number of schools with high school levels and proximity to a public university hub. For validation of the proposed model, data from the works of Silva (2018) and Silva and Abreu (2019) were used, which reached exactly the same results. Thus, the model developed was applied in a scenario composed of five municipalities of Santa Catarina (Anita Garibaldi, São José do Cerrito, Bom Retiro, Urubici and Correia Pinto), where there are no IFSC in-class support poles. The results indicate that the municipality of Correia Pinto (27.43%) presented a better composition of criteria for installing a face-to-face support centers. Obviously, this methodology is not limited to applications for choosing educational centers, but can very easily be adapted and replicated for different areas of knowledge. Furthermore, this study brings new possibilities to the field of education for the implementation of the public policy investigated.

Keywords: Distance education – “EaD”. In-class support poles. Open University of Brazil – “UAB”.

Referências

- AGUIAR, Márcia Angela S. Políticas de educação em questão: retrocessos, desafios e perspectivas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 14, n. 30, p. 618-621, set./dez. 2020. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>. Acesso em: 14 jun. 2022.
- ALVES, Lucineia. Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância*, São Paulo, v. 10, n. 21, 2011.
- ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta; ARRUDA, Eucidio Pimenta. Educação a distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, p. 321-338, jul./set. 2015.
- BEHAR, Patricia Alejandra. *Modelos pedagógicos em educação a distância*. Porto Alegre: Artmed Editora, 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm. Acesso em: 23 mai. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em 23 mai. 2022.
- BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Educação a Distância. *Gov.br*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia>. Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Polos UAB. *Gov.br*, Brasília, DF, 12 jan. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/educacao-a-distancia/uab/mais-sobre-o-sistema-uab/polos-uab>. Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. *Programas de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek*. Estado do Plano de Desenvolvimento Econômico em 30 de junho de 1958. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1958. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/33>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CARMO, Bruno Cleiton Macedo do; FUMES, Neiza de Lourdes Frederico; MERCADO, Elisângela Leal de Oliveira; MAGALHÃES, Luciana de Oliveira Rocha. Políticas públicas educacionais e formação de professores: convergências e distanciamentos na área de Educação Especial. *Revista Educação Especial*, Santa Maria, v. 32, p. 1-28, 2019. DOI: <https://doi.org/10.5902/1984686X39223>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/educacaoespecial/article/view/39223>. Acesso em: 13 jun. 2022.

COSTA, Celso José da; PIMENTEL, Nara Maria. O sistema Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância no Brasil. *ETD-Educação Temática Digital*, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 71-90, 2009.

COSTA, Maria Luisa Furlan. História e políticas públicas para o ensino superior a distância no Brasil: o programa Universidade Aberta do Brasil em questão. *Revista HISTEDBR On-line*, [S. l.], v. 12, n. 45, p. 281-295, 2012.

EASTMAN, J. Ronald. *IDRISI for Windows: introdução e exercícios tutoriais*. Porto Alegre: UFRGS, Centro de Recursos Idrisi, 1998.

FRANCO, Sérgio Roberto Kieling. O programa Pró-Licenciatura: gênese, construção e perspectivas. In: SEED. *Desafios da educação a distância na formação de professores*. Brasília, DF: SEED, 2006.

HERMIDA, Jorge Fernando. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 9 de janeiro de 2001. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 27, p. 239-258, 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/6483/4666>. Acesso em: 13 jun. 2022.

IBGE. *Censo Demográfico de 2010*. Brasília, DF: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 19 out. 2022.

INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior 2020*. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 25 maio 2022.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LOBO, Sônia Aparecida. Políticas para educação sob o Governo Bolsonaro e seus impactos sobre a formação de professores. *Sintef-GO*, Goiânia, p. 1-16, 2020. Disponível em: <http://sintef.org.br/wp/wp-content/uploads/2020/06/LOBO.-Sonia-A.-Pol%C3%ADticas-para-educa%C3%A7%C3%A3o-sob-o-Governo-Bolsonaro-e-seus-impactos-sobre-a-forma%C3%A7%C3%A3o-de-professores.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MORAES, Nelson Russo; SOUZA, Fernando; HAMADA, Caroliny. Políticas públicas de educação: recorte a partir de uma revisão bibliográfica sistemática. *Revista Observatório*, Palmas, v. 5, n. 4, p. 670-709, 2019. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/7288/15515>. Acesso em: 14 jun. 2022.

MORAN, José Manuel; VALENTE, Armando José. *Educação a distância: pontos e contrapontos*. São Paulo: Summus, 2011.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta.; MARTINS, Carlos Benetido. Ensino superior no Brasil: uma visão abrangente. In: DWYER, Tom; ZEN, Eduardo Luiz; WELLER, Wivian; SHUGUANG, Jiu; KAIYUAN, Guo (org.). *Jovens universitários em um mundo em transformação: uma pesquisa sino-brasileira*. Brasília, DF: IPEA; Pequim: Social Science Academic Press/SSAP. v. 1. p. 95-124, 2016.

NOGUEIRA, Maria Zuleide de Lima. Políticas públicas educacionais: desafios da inclusão no ensino regular. *ID On Line. Revista de Psicologia*, [S. l.], v. 10, n. 33, p. 149-172, 2017.

PEREIRA, Eva Waisros; MORAES, Raquel de Almeida. História da educação a distância e os desafios na formação de professores no Brasil. In: SOUZA, A. M., FIORENTINI, L. M. R.; RODRIGUES, M. A. M. (org.). *Educação superior a distância: comunidade de trabalho e aprendizagem em rede*. Brasília, DF: Editora da UnB, 2010. v. 3. p. 65-90.

PEREIRA, Wendell; SANTOS, Sônia. Políticas públicas e educacionais no contexto histórico brasileiro. In: SIMPÓSIO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 28., Uberlândia. *Anais (...)*. Uberlândia: UFU, 2009. Disponível em <http://www.simpósioestadopolíticas.ufu.br/imagens/anais/pdf/AC15.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

PINTO, Glenio do Couto Junior; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Programa Universidade Aberta do Brasil: aspectos relevantes na construção de uma metodologia para avaliar sua implementação. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, Campinas, p. 227-249, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000100011>. Acesso em: 5 jul. 2024.

SAATY, Thomas Lorie. A scaling method for priorities in hierarchical structures. *Journal of Mathematical Psychology*, [S. l.], v. 15, p. 234-281, 1977. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0022249677900335?via%3Dihub>. Acesso em: 14 set. 2022.

SANTOS, Kátia Silva. Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios. In: 25º SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. 2º CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. *Anais Eletrônicos (...)*. São Paulo: ANPAE, 2011. p. 1-13. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simpósio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0271.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2022.

SANTOS, Núbia Schaper; DIAS, Rosilana Aparecida. Educação a distância: aspectos da legislação e da organização. *Biblioteca Virtual do NEAD*, Juiz de Fora, p. 17- 27, 2010.

SECCHI, Leonardo; SOUZA COELHO, Fernando de; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. [S. l.]: Cengage Learning Edições Ltda., 2019.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SILVA, Anicleide Pereira da; RIBEIRO, Tiago Nery; SCHNEIDER, Henrique Nou. UNIREDE: uma proposta para o ensino público a distância no Brasil e as ações no Estado de Sergipe. *Scientia Plena*, [S. l.], v. 2, n. 7, p. 74-81, 2006. Disponível em: <https://scientiaplena.org.br/sp/article/view/597/252>. Acesso em: 4 jun. 2022.

SILVA, Fabrício Martins Carvalho da; ABREU, Júlio Cesar Andrade. Aplicação do método de análise em rede na instalação de polos de educação a distância na Região Serrana fluminense. *Revista EDaPECI*, Sergipe, v. 19, n. 1, p. 28-43, jan./abr. 2019. DOI: 10.29276/redapeci.2019.19.19664.28-43. Acesso em: 12 jun 2022.

SILVA, Fabrício Martins Carvalho da. *Avaliação de critérios para a instalação de polos de apoio presencial para cursos de educação a distância*. 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2018. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/9445/Disserta%3a7%20Fabr%3adcio%20Martins%20Carvalho%20da%20Silva.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 jun. 2022.

SILVA, Fabrício Martins Carvalho da; HERNÁNDEZ, Cecília Toledo; ABREU, Júlio Cesar Andrade. Avaliação de critérios para instalação de polos de apoio presencial para cursos de ensino a distância utilizando o Analytic Network Process. *Competência*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.24936/2177-4986.v10n2.2017.597>. Acesso em: 12 jun. 2022.

SILVA, Lilian Catiúscia Eifler Firme da. *Políticas públicas em educação: o referencial curricular para educação física em escolas da rede estadual no ensino médio em Porto Velho/RO*. 2017. Dissertação (Mestrado), Fundação Universidade Federal de Rondônia, Rondônia, 2017. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/294854202.pdf>. Acesso em 13 jun. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Dossiê Sociedade e Políticas Públicas: Sociologia*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 7 jan. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 12 jun 2022.

TAKEUCHI, Hirotaka; NONAKA, Ikujiro (org.). *Gestão do conhecimento*. Porto Alegre: Bookman, 2008. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=oNUYV8AoPgAC&oi=fnd&pg=PR7&dq=gest%C3%A3o+do+conhecimento+TAKEUCHI%3B+NONAKA,+2008&ots=8dx_3jleIB&sig=nrOT1exfkhtV96SdAjImpGDILwE#v=onepage&q=gest%C3%A3o%20do%20conhecimento%20TAKEUCHI%3B%20NONAKA%2C%202008&f=false. Acesso em: 2 jun. 2022.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

TEIXEIRA, Aurilédia Batista; RAMOS, Ivoneti da Silva; VIEIRA, Carlos Antonio Oliveira. Implementação de políticas públicas educacionais: proposta metodológica para implantação de polos associados da Universidade Aberta do Brasil (UAB). *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 99-119, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART05.SC

O impacto do controle social na gestão pública democrática

Renato Nóbrega Rodrigues Machado

Auditor fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).
Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Marcos Fey Probst

Desembargador do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC). Doutor em Direito Público pela
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Resumo: O objetivo do artigo é examinar os impactos do controle social na gestão pública, destacando sua importância como um instrumento democrático. Para alcançá-lo, será utilizada uma revisão bibliográfica em que são explorados os mecanismos e as práticas que permitem aos cidadãos influenciar e monitorar as ações governamentais. Será, ainda, necessário analisar os principais conceitos relacionados ao controle social, sua importância na gestão pública e, principalmente, seus efeitos na governança democrática. Ainda que os resultados indiquem que o controle social pode gerar impactos positivos na qualidade dos serviços públicos, na redução da corrupção e no fortalecimento da legitimidade democrática das instituições estatais, desafios e limitações para a sua efetivação, incluindo questões culturais e de acesso à informação, também serão abordados.

Palavras-chave: Controle social. Gestão pública. Democracia.

Sumário: 1 Introdução – 2 Conceito e Mecanismos – 3 Desafios e Limitações – 4 Impactos – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

Fruto dos ideais iluministas e de duas grandes revoluções que impactaram a história ocidental – a Americana (1776) e a Francesa (1789) –, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 já demonstrava o desejo dos representantes do povo francês de assegurar o direito dos cidadãos de fiscalizar os gastos públicos, ao prever no *caput* do artigo 15 desse célebre marco legislativo: “La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration”.¹

¹ “A sociedade tem o direito de exigir prestação de contas de todo agente público de sua Administração” (tradução nossa).

No Brasil, a participação popular na fiscalização da gestão pública foi incorporada à Constituição de 1988 – fruto do processo de redemocratização e consolidação do Estado Democrático de Direito. Inspirada por uma série de princípios e pelos anseios por justiça social, a Carta Política consagrou diversos mecanismos de controle social, reconhecendo o papel fundamental dos cidadãos na vigilância e na promoção da transparência na gestão pública. Audiências públicas, ações populares e ações civis públicas foram alguns dos instrumentos destacados na defesa dos interesses coletivos.

Apesar de a Constituição Federal atribuir ao Poder Legislativo a responsabilidade primária pelo controle externo da gestão pública –² em estrita colaboração com os tribunais de contas –,³ o controle social surge como um componente essencial para a consolidação de uma gestão pública eficiente e responsável.

Mas, afinal, quais são os impactos do controle social na gestão pública?

Para responder a essa questão, este artigo analisará os conceitos e mecanismos de controle social, examinando suas limitações e desafios que devem ser superados para que se torne uma ferramenta eficaz de cidadania ativa.

Utilizando uma abordagem qualitativa e empregando técnicas de revisão bibliográfica e documental, esta pesquisa se dedicará a uma análise teórica e crítica das principais teorias, doutrinas e legislações relevantes sobre o tema, para que seja possível compreender a importância do fortalecimento do controle social.

2 Conceito e mecanismos

A primeira concepção relevante para o desenvolvimento desta pesquisa é a de *controle social*.

Durante muito tempo essa expressão delineou a influência do Estado na regulação e orientação dos comportamentos dos cidadãos, estabelecendo padrões e normas que moldassem a conduta individual e coletiva dentro da sociedade. Esse controle (muitas vezes exercido por meio de instituições governamentais, leis e políticas públicas) buscava garantir – pelo menos em tese – a ordem, a coesão social e a realização dos objetivos comuns.

Essa ideia de vigilância do Estado sobre o indivíduo fica muito evidenciada no conceito de “panoptismo” do filósofo francês Michel Foucault:

² “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

³ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (...).”

É uma forma de poder que se exerce sobre os indivíduos em forma de vigilância individual e contínua, em forma de controle de punição e recompensa e em forma de correção, isto é, de formação e transformação dos indivíduos em função de certas normas. Este tríplice aspecto do panoptismo – vigilância, controle, correção – parece ser uma dimensão fundamental e característica das relações de poder que existem em nossa sociedade.⁴

Embora esse sentido de “dominação” ainda seja empregado no âmbito acadêmico,⁵ as revoluções liberais e a ascensão dos direitos humanos desafiaram essa lógica do controle centralizado do Estado sobre a vida dos cidadãos, permitindo que sistemas políticos democráticos emergissem. Esses movimentos não apenas influenciaram profundamente a organização política de nações, mas mudaram a própria concepção de controle social.

Nesse novo contexto, surge uma acepção mais moderna (e democrática) sintetizada por Vanderlei Siraque da seguinte forma:

O controle, que dever ser realizado por alguém, já o definimos como institucional ou social. Dissemos que o controle institucional é aquele cuja competência interna recai sobre os próprios poderes estatais. É o Estado fiscalizando as atividades do próprio Estado, por meio do princípio da repartição de poderes.

Agora precisamos construir um conceito de controle social, isto é, o controle realizado por alguém que não seja agente público no exercício da função ou órgão do Estado.

E quem é esse alguém? É uma pessoa física, jurídica, um grupo de pessoas ou todas ao mesmo tempo? Para efeitos do nosso estudo, qual o significado do vocábulo social que foi agregado à palavra controle?

O controle social é realizado por um particular, por pessoa estranha ao Estado, individualmente, em grupo ou por meio de entidades juridicamente constituídas, sendo que, nesse caso, não há necessidade de serem estranhas ao Estado, mas pelo menos de uma parte de seus membros ser eleita pela sociedade. Citamos como exemplo de pessoas jurídicas de caráter público, os Conselhos de Saúde e a Ordem dos Advogados do Brasil, os quais foram instituídos por lei. Como exemplo de entidades de caráter privado que podem fazer o

⁴ FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução: Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. 3. ed. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002. p. 103.

⁵ TAPSCOTT, Rebecca. *Arbitrary States: Social Control and Modern Authoritarianism in Museveni's Uganda*. Oxford: Oxford University Press, 2021. Disponível em: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/49735/9780198856474.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 ago. 2024.

controle social, mencionamos todas as organizações não governamentais constituídas há mais de um ano, desde que tal finalidade conste de seus estatutos sociais.⁶

A vigilância, fiscalização e coleta de informações sobre a função administrativa do Estado, de acordo com o supracitado autor, pode ser exercida de duas formas: institucionalmente ou socialmente. O controle institucional é realizado pelo próprio Estado, fiscalizando suas atividades através da repartição de Poderes. Já o controle social é exercido por indivíduos ou grupos fora do aparato estatal, incluindo pessoas físicas, jurídicas ou entidades.

O parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal do Brasil estabelece que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esse dispositivo reflete um dos princípios fundamentais da democracia: o da soberania popular, ou seja, o poder político em um Estado democrático é originário do povo, deve ser exercido em seu nome e em benefício do interesse público.

Ora, se o poder emana do povo, como proclama a Constituição, ao mesmo tempo que cabe aos representantes eleitos prestarem contas e agirem de acordo com os interesses e valores da sociedade que representam, é direito dos cidadãos influenciar as decisões e as políticas públicas, fiscalizando a atuação desses agentes públicos.

O controle social permite que a soberania popular seja exercida de forma constante, não se restringindo a períodos eleitorais, plebiscitos ou referendos. Ainda a respeito da amplitude dessa expressão, valiosos são os ensinamentos de Carlos Ayres Britto:

E por onde começa a Lei Maior o disciplinamento desse controle social do poder? Começa no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos (capítulo I do título II). Ora para habilitar o particular a saber das coisa do Estado com vista à defesa de direito ou de interesse pessoal, ora para habilitar o particular a saber das coisas do Estado com vista à defesa de direito ou de interesse geral; ou seja, a Constituição tanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos que só repercutem no universo do particular do sindicante, quanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos que repercutem no universo social por inteiro.⁷

⁶ SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 99.

⁷ BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre ‘Controle Social do Poder’ e ‘Participação Popular’. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 115, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45286/47723>. Acesso em: 15 maio 2023.

Como alerta o autor, a Constituição disciplina o controle social do poder, principalmente, no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, garantindo aos cidadãos tanto a defesa de interesses pessoais quanto interesses gerais. Assim, a própria norma fundamental do país legitima que indivíduos privados se envolvam nas atividades do Estado para atender a demandas que afetam a sociedade como um todo.

A partir dos ensinamentos doutrinários é possível se compreender o controle social como os meios e métodos pelos quais os cidadãos podem impactar as decisões governamentais ao mesmo tempo que supervisionam a atuação estatal em prol do bem coletivo.

Diversos mecanismos podem ser empregados para promover o controle social. Destacam-se: consultas e audiências públicas, orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, organizações não governamentais e ouvidorias.

Consultas públicas são geralmente realizadas quando da implementação de uma nova política ou projeto que afetará o público. Justamente por isso, auxiliam e influenciam o processo de tomada de decisão. Por sua vez, *audiências públicas* são eventos nos quais os convidados – geralmente da sociedade civil organizada – fornecem comentários, testemunhos ou evidências sobre uma determinada questão. São frequentemente realizadas como parte do processo legislativo.

Os detalhes que diferenciam esses institutos ficam evidenciados nas lições extraídas da doutrina:

Pela consulta pública, a Administração procura obter a opinião pública de pessoas e entidades sobre determinado assunto de relevância discutido no processo, formalizando-se as manifestações através de peças formais instrutórias. Já a audiência pública (que, em última instância, é também forma de consulta) se destina a obter informações orais e provocar debates em sessão pública especificamente designada para o debate acerca de determinada matéria. Ambas retratam, na verdade, instrumentos de participação das comunidades na tomada de decisões administrativas. É correto, pois, firmar que de sua realização emanam efeitos significativos: um deles é o de influenciar a vontade estatal; outro, é o de reclamar que a Administração (ou o juiz) apresente argumentação convincente no caso de optar por caminho contrário ao que foi sugerido na consulta ou na sessão da audiência pública.⁸

Ou seja, enquanto a consulta pública busca obter opiniões de indivíduos e entidades sobre questões relevantes, registrando essas manifestações formalmente, a audiência pública promove debates em sessões abertas para discutir

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 984.

matérias específicas. Em comum, ambas visam envolver a comunidade no processo decisório, influenciando a vontade estatal e exigindo que, caso as sugestões não sejam acatadas, a Administração ou o juiz forneçam justificativas convincentes para sua decisão contrária.

O *orçamento participativo* envolve a inclusão direta dos cidadãos na definição das prioridades de gastos públicos, o que significa uma distribuição do poder de decisão do Estado com a sociedade:

O orçamento participativo pode ser entendido como um instrumento de governança democrática de cooperação, assentado na participação direta dos cidadãos, e se opera por processos reflexivos de debates em consulta e/ou em codecisão deliberativa, para definição das prioridades de investimentos do orçamento público em um determinado território, exigindo por parte do poder público a contrapartida da transparência.⁹

Como visto, esse mecanismo permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre a destinação de parte dos recursos públicos. Um dos (muitos) aspectos do orçamento participativo restou positivado no artigo 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal: “As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”.¹⁰

Já os *conselhos de políticas públicas* são colegiados compostos por representantes da sociedade civil e do governo que têm por finalidade participar da formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas em áreas como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, entre outras. Por meio desses conselhos, descentraliza-se o poder decisório, permitindo-se que diferentes atores sociais contribuam para a definição das prioridades e diretrizes das políticas governamentais.

Citem-se, como exemplos, o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH) criado pela Lei nº 12.986, de 2 de junho de 2014, e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), regulamentado pelo Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007.

⁹ AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. *A democracia deliberativa habermasiana: o orçamento participativo como instrumento viabilizador da transformação urbana*. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. p. 170.

¹⁰ 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, seção 1, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 21 maio 2024.

Por outro lado, nas *organizações não governamentais* (ONGs) – como o próprio nome já sugere – não há participação estatal. De acordo com Vanderlei Siraque,¹¹ são entidades criadas por movimentos sociais que atuam como mecanismos de pressão e articulação de demandas populares, promovendo causas sociais, ambientais, culturais ou humanitárias.

Um exemplo de ONG que atua diretamente no controle social é o Observatório Social. Em artigo publicado para a *Revista da Controladoria-Geral da União*, Júnia Fátima do Carmo Guerra e Mário Vasconcellos Sobrinho esclarecem que:

Os observatórios sociais são instrumentos da sociedade civil organizada que busca monitorar, fiscalizar e promover ações democráticas e cidadãs. Eles podem ser implantados por governos nacionais e locais, universidades e por organizações da sociedade civil. Um princípio básico entre eles é o de monitorar de forma sistemática o funcionamento de um setor ou tema específico (SCHOMMER E MORAES, 2010). Tais características se apoiam nos fundamentos do controle social que parte de dinâmicas como monitoramento e supervisão, por parte dos cidadãos, do desempenho do setor público e/ou do setor privado; sistemas de acesso/disseminação de informações públicas centradas nos usuários; assim como participação cidadã.¹²

Conforme se depreende, observatórios sociais são organizações que monitoram e avaliam a gestão pública, visando promover a transparência, a ética e a eficiência no uso dos recursos públicos.

Por fim, merece honrosa menção as *ouvidorias*, efetivo mecanismo do controle social. Isso porque atuam como um canal direto de comunicação entre o público e os órgãos que compõe o poder público, proporcionando aos cidadãos um meio de expressar suas opiniões e demandas. Tem como papel primordial investigar as reclamações e buscar soluções para os problemas identificados pela sociedade.

Justamente por isso, as ouvidorias públicas “tornaram-se uma ferramenta essencial à integridade administrativa e à participação social, inserindo-se no contexto das diretrizes que regem a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP)”.¹³

¹¹ SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.130.

¹² GUERRA, Júnia Fátima do Carmo; SOBRINHO, Mário Vasconcellos. Produção de Conhecimento sobre Gestão Social no Observatório Social de Belém/Pará. *Revista da CGU*, Belém, p. 133, 2013. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/89/pdf_80/1514. Acesso em: 15 maio 2023.

¹³ MACHADO, Jorge Luís. Por que ouvir? A contribuição da Ouvidoria pública para o acesso à informação, ao controle social e à gestão participativa. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região*, Goiânia, v. 23-24, p. 610, 2021. Disponível em: <https://revista.trt18.jus.br/index.php/revista/article/view/48/52>. Acesso em: 13 ago. 2024.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC), a ouvidoria desempenha um papel ainda mais relevante uma vez que, através dela, a sociedade auxilia a Corte no desempenho das suas atribuições constitucionais de fiscalização.

A propósito, os motivos constantes na Resolução nº 28/2008 – a qual instituiu a ouvidoria na Corte de Contas catarinense – evidenciam a importância desse órgão na estrutura do Estado:

Considerando a importância que tem o controle social no acompanhamento das contas e atos dos gestores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores do Poder Público;

Considerando que a participação da sociedade no acompanhamento da execução das ações e programas de governo, no âmbito das administrações públicas dos Municípios e do Estado de Santa Catarina, pode contribuir para o aprimoramento e aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados, com reflexo na ampliação do exercício da cidadania;

Considerando a conveniência de ser estimulada a participação no exercício de ações que visem contribuir para o aprimoramento dos serviços públicos prestados à sociedade, pelos órgãos e entidades públicas dos Municípios e do Estado de Santa Catarina, através de canal específico de comunicação com o Tribunal de Contas.¹⁴

Ainda que não constitua objeto de aprofundamento neste artigo, oportuno deixar registrado que instrumentos jurídicos igualmente garantem acesso ao controle social da gestão pública: direito de certidão, direito de petição, mandado de segurança individual e coletivo, mandado de injunção, ação popular e ação civil pública. Todos são mecanismos garantidos pela Constituição Federal para instrumentalização da sociedade quanto ao exercício dos direitos de acesso à informação e, conseqüentemente, de controle social.

3 Desafios e limitações

Embora a doutrina identifique diversos fatores que limitam o fortalecimento do controle social, dois aspectos se destacam: a ausência de uma cultura participativa e a falta de transparência pública.

Acerca da primeira, Vanderlei Siraque menciona em sua obra¹⁵ uma interessante manchete extraída do jornal *Folha de S. Paulo* do ano de 2003: “Maioria no

¹⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução nº 28, de 30 de julho de 2008. Institui a unidade de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e dá outras providências. *Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis, n. 8, 23 out. 2008.

¹⁵ SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.175.

Brasil não exerce o poder político, diz pesquisa. Estudo mostra que 56% não se interessam por influenciar políticas públicas”. Como referido autor se restringe a apontar o título da matéria jornalística, em buscas realizadas junto à página eletrônica do periódico, encontrou-se a íntegra da publicação, redigida nos seguintes termos:

Apesar de o primeiro artigo da Constituição afirmar que “todo poder emana do povo”, a idéia desse poder ainda é distante para a maioria dos brasileiros.

É o que aponta uma pesquisa realizada pelo Ibope a pedido da ONG (organização não-governamental) Ação Educativa.

De acordo com a pesquisa, apenas 44% dos brasileiros disseram que acreditam exercer esse poder, enquanto 30% afirmaram que não o exercem e 26% não souberam opinar.

Os resultados mostram que a maioria dos brasileiros (56%) não tem interesse em participar de nenhum tipo de prática que influencie, de alguma maneira, as políticas públicas.

A pesquisa foi realizada com recursos fornecidos pela Petrobras e ouviu 2.000 pessoas entre 29 de outubro e 2 de novembro deste ano. A margem de erro é de 2,2 pontos percentuais, para mais ou para menos.

O objetivo da pesquisa foi ter uma idéia da percepção que o brasileiro possui a respeito da democracia.

Mesmo entre aqueles que disseram que acreditam exercer algum poder, a maioria (68%) cita apenas a eleição de representantes como exemplo dessa prática.

A participação direta foi lembrada por 26%, enquanto 6% citaram as duas formas.

Os organizadores da pesquisa entenderam como participação direta a atuação em conselhos de educação, movimentos sociais, audiências públicas, reuniões para discussão de Orçamento Participativo e até mesmo o encaminhamento de ações para o Ministério Público.

“O fato de apenas 44% dos brasileiros acreditarem exercer o poder mostra que esse índice é relativamente baixo, mas a gente imaginava um percentual ainda menor num país com pouca tradição participativa como o Brasil”, informou Camilla Croso, coordenadora do Observatório da Educação e da Juventude da ONG Ação Educativa.

Croso afirmou não considerar negativa a informação de que a maioria dos brasileiros não tem interesse em participar de ações diretas que influenciem as políticas públicas.

“Isso desmonta o mito de que todos querem participar, mas, entre os que disseram que não se interessam, uma parcela significativa [35%] disse que não deseja por falta de informação. Isso demonstra que ainda temos um terreno fértil para aumentar essa participação”, disse ela.¹⁶

¹⁶ GOIS, Antônio. Maioria no Brasil não exerce o poder político, diz pesquisa: Estudo mostra que 56% não se interessam por influenciar políticas públicas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, nov. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2611200326.htm>. Acesso em: 15 maio 2024.

A citação do inteiro teor da notícia é relevante uma vez que da publicação dessa matéria no ano de 2003 até hoje a sociedade brasileira passou por profundas transformações: mobilizações de massa ocorridas em junho 2013, advento das redes sociais, crescimento do fenômeno orgânico das *fake news* e, mais recentemente, a Inteligência Artificial (IA). A despeito do advento destas circunstâncias, a ausência de uma cultura participativa ainda é atual.

Não se desconhece que a revolução digital (principalmente com o surgimento das redes sociais e da IA) transformou a maneira com que a informação é consumida e compartilhada. Ocorre que os algoritmos – na frenética busca de manter o usuário conectado pelo maior tempo possível – acabam fragmentando a informação, expondo as pessoas apenas aos fatos e opiniões que reforcem suas crenças pré-existentes. Essas “ilhas de informação” dificultam o diálogo e uma participação social mais ampla e informada.

Outrossim, há uma falsa percepção de que a atuação superficial através das redes sociais substitui um controle social “real”. Curtidas, compartilhamentos, comentários e *hashtags* são realizadas com pouca (ou nenhuma) reflexão e, embora possam criar uma sensação de envolvimento, geralmente carecem da profundidade e do impacto necessário para provocar mudanças significativas.

Ainda nesse contexto de desenvolvimento de uma cultura participativa frente aos desafios atuais, há que se mencionar o fenômeno alarmante da disseminação em massa das notícias falsas (*fake news*), o qual Yuval Noah Harari conceitua como “nova era da pós-verdade”:

Portanto, em vez de aceitar *fake news* como a norma, deveríamos reconhecer que é um problema muito mais difícil do que supomos, e que deveríamos nos esforçar ainda mais para distinguir a realidade da ficção. Que não se espere perfeição. Uma das maiores ficções de todas é negar a complexidade do mundo e pensar em termos absolutos numa pureza imaculada contra o mal satânico. Nenhum político diz toda a verdade e nada além da verdade, mas alguns políticos são bem melhores que outros. (...). Da mesma forma, nenhum jornal está livre de vieses e erros, mas alguns fazem um esforço honesto de descobrir a verdade, enquanto outros são uma máquina de lavagem cerebral. (...). Como observado em capítulos anteriores, não somos capazes de investigar tudo sozinhos. Mas exatamente por causa disso precisamos ao menos investigar com cuidado nossas fontes de informação preferidas – seja um jornal, um site, uma rede de televisão ou uma pessoa.¹⁷

¹⁷ HARARI, Yuval Noah. *21 Lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 260.

Como alerta o professor israelense, a tarefa de distinguir entre realidade e ficção é intrinsecamente complexa. Por isso, é necessária a realização de uma avaliação crítica das fontes de informação, reconhecendo que tanto figuras políticas quanto veículos de comunicação estão sujeitos a vieses e imprecisões. A responsabilidade de investigar e questionar essas fontes é crucial para alcançar uma compreensão mais precisa e confiável da verdade.

Outro fator que contribui para esse cenário de baixa participação social reside na educação, ou melhor, nas deficiências da educação. O ensino sobre direitos, responsabilidades e como participar ativa e politicamente da vida pública é, de certa forma, negligenciado no sistema educacional nacional.

Sem uma compreensão adequada do funcionamento das estruturas de governo, dos direitos e deveres previstos na Constituição Federal e do papel do cidadão no controle da gestão pública, a sociedade brasileira acaba por não exercer, ao menos numa intensidade compatível com o potencial almejado pelo constituinte originário, o controle social das funções públicas e do Erário.

A desigualdade socioeconômica do país se reflete no acesso desigual à educação, ao passo que muitos jovens enfrentam barreiras significativas para acessar um ensino de qualidade. Essa disparidade limita o conhecimento a determinados grupos, sonogando-o àqueles que mais dele precisam (já que as políticas públicas, de forma geral, são direcionadas principalmente aos mais necessitados). A ausência de uma compreensão adequada acerca dos mecanismos e instrumentos do controle social perpetua um ciclo de exclusão e marginalização.

Ainda, não há como se falar em controle social efetivo sem transparência pública. Informações extraídas do *Relatório do Levantamento dos Portais do Programa Nacional da Transparência Pública* (ciclo 2023)¹⁸ evidenciam o seguinte cenário:

Apurou-se que, em média, os portais públicos do Brasil atendem a 58,11% dos quesitos avaliados, o que representa nível intermediário de transparência. Em 2022, o Índice Geral de Transparência dos portais públicos estava registrado em 67,55%. Houve uma diminuição de quase 11% deste indicador. (...)

Ressalte-se que apenas 1.320 (16,41%) delas obtiveram Índice para recebimento de Selo de Qualidade de Transparência Pública, reservado para quem atingiu pelo menos 75% dos requisitos e teve atendimento de 100% dos critérios “essenciais”. Em 2022 este número foi de 1.372, 17,11% das instituições avaliadas, números bastante semelhantes. Isso pode ser interpretado como positivo diante das

¹⁸ ATRICON. *Relatório do Levantamento dos Portais do PNTP*. Ciclo 2023. Programa Nacional de Transparência Pública. Brasília, DF, Atricon, 2023. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

mudanças de metodologia que dificultaram a obtenção de selos em 2023. (...)

Além disso, apenas 241 conseguiram o selo Diamante, a maior classificação, reservada para quem cumpriu mais de 95% dos requisitos da avaliação. Abaixo a quantidade de instituições que receberam o mencionado selo, por estado da Federação.

Menos de 17% das entidades avaliadas conseguiram cumprir “pelo menos 75% dos requisitos” e atender a 100% dos critérios considerados “essenciais”. Esse resultado ilustra um grave obstáculo ao exercício de qualquer espécie de controle, ainda mais o social.

A difusão de dados e informações é característica essencial de uma gestão pública democrática. Mais uma vez, oportuno citar as relevantes ponderações de Yuval Harari:

No final do século XX as democracias no geral superaram as ditaduras porque são melhores no processamento de dados. A democracia difunde o poder para processar informação e as decisões são tomadas por muitas pessoas e instituições, enquanto a ditadura concentra informação e poder num só lugar. Dada a tecnologia do século XX, seria ineficiente concentrar informação e poder demais num só lugar. Ninguém tinha capacidade para processar toda a informação com rapidez suficiente para tomar decisões corretas. Essa é em parte a razão de a União Soviética ter tomado decisões muito piores que as dos Estados Unidos, e de a economia soviética ter ficado bem atrás da economia americana.¹⁹

Quando os cidadãos não têm acesso à informação necessária sobre as atividades do governo, políticas públicas, gastos governamentais e outras questões relevantes, a fiscalização social dificilmente pode se desenvolver.

Dessa forma, “embora o cidadão brasileiro possa propor projetos populares, a dependência de acesso à informação e a baixa conscientização sobre os problemas comunitários tornam sua participação política ineficaz”.²⁰

Uma alternativa eficiente para lidar com esses dois desafios no acesso ao controle social é fortalecer instituições de controle e fiscalização, como tribunais de contas.

¹⁹ HARARI, Yuval Noah. *21 Lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 80.

²⁰ RODRIGUES, Jesiélli Santana; OLIVEIRA, Juliana Alves Nogueira de; OLIVEIRA, Carlyle Tadeu Falcão de. Controle Social da Administração Pública no Brasil: perspectivas e desafios. *Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília*, Marília, v. 10, p. 5, 2024. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/15002>. Acesso em: 13 ago. 2024.

As cortes de contas são “importantes agentes de disseminação de conhecimento, posto que (*sic*) são órgãos técnicos de controle e sua expertise pode contribuir de modo eficiente para o exercício do controle social”,²¹ ou seja, desempenham um papel educativo importante, fornecendo informações, capacitações e orientações sobre questões relacionadas às finanças públicas e à governança.

Com relação à transparência pública, estas Instituições já demonstraram parte do seu potencial pelo fato da pesquisa mencionada ter sido organizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), o que denota a grande atenção das Cortes de Contas à transparência das informações públicas, decorrente do seu mister constitucional.

Portanto, a parceria entre os tribunais de contas e as iniciativas de controle social emerge como uma necessidade premente no contexto contemporâneo da Administração Pública.

Enfim, o exercício do controle social “requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas”.²²

4 Impactos

O controle social traz inúmeras consequências significativas na gestão pública, influenciando diretamente a qualidade, a eficácia e a legitimidade das políticas e ações governamentais.

De plano, essa espécie de controle constitui mais uma camada de fiscalização, complementando os esforços dos órgãos de controle interno e externo. Estes mecanismos disponibilizados à sociedade podem identificar atos de má gestão – inclusive de corrupção –, constituindo medida de prevenção, até porque a exposição de irregularidades e a pressão da sociedade civil podem dissuadir agentes públicos de se envolverem em comportamentos antiéticos.

Nesse sentido, inquestionável “a importância do controle social exercido por cada cidadão como fiscalizador das ações do Estado e por isso, o acesso à informação se torna um elemento fundamental como ferramenta de controle social, com a finalidade de coibir a corrupção e fraudes de recursos públicos”.²³

²¹ MARETTI, Audrey Jaqueline do Vale. *Tribunais de contas e controle social em municípios: estudo Comparativo Portugal e Paraná/Brasil*. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Autárquica) – Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo, Instituto Politécnico de Bragança. Bragança, 2022. p. 48. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10198/30125>. Acesso em: 13 ago. 2024.

²² TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. *Caderno CRH*, [S. l.], v. 10, n. 26, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18669>. Acesso em: 1 ago. 2024.

²³ GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira; CARVALHO Kliandra de Almeida Galdino. Controle social como exercício da cidadania no combate à corrupção. *Textos e Debates*, [S. l.], v. 1, n. 32, 2019.

Outra repercussão desse controle da sociedade está na melhoria dos serviços públicos. Nada mais legítimo que o próprio cidadão usuário destes serviços para avaliar e monitorar falhas e deficiências que muitas vezes passam despercebidas pelas próprias instituições.

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – que regula a concessão e permissão de serviços públicos –, estabelece que é um direito fundamental do usuário receber um serviço adequado e eficiente. Além disso, a legislação confere ao usuário a prerrogativa de comunicar às autoridades competentes quaisquer irregularidades ou deficiências observadas nos serviços concedidos, reforçando-se a importância do papel dos cidadãos na vigilância e na melhoria contínua dos serviços públicos, assegurando que suas necessidades e direitos sejam devidamente atendidos.

Dispositivo similar é encontrado na Lei nº 13.460,²⁴ de 26 de junho de 2017, que “funciona como uma ferramenta de exercício do controle social sobre o Poder Público, capaz de provocar a Administração Pública para que atente a demandas relativas à prestação de serviços públicos”.²⁵

O maior impacto do controle social, contudo, está no próprio fortalecimento do regime democrático. Sob a ótica da governança contemporânea, a relação entre democracia e fiscalização da sociedade emerge como um dos temas centrais de debate. A conexão entre esses dois conceitos fundamentais reflete não apenas a essência da gestão democrática, mas também a dinâmica das relações entre Estado e sociedade.

Embora a democracia seja amplamente considerada como o regime político mais justo e eficaz de governança, ela não está imune a desafios e turbulências que, de tempos em tempos, colocam em xeque sua estabilidade e legitimidade. Desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 até a promulgação da Constituição Brasileira de 1988, o controle social tem sido reconhecido como direito fundamental dos cidadãos e um elemento essencial na consolidação da democracia, sem o qual parte da soberania popular esvai-se, justamente pela impossibilidade de a sociedade controlar (diretamente ou por representantes eleitos) aqueles responsáveis pelo exercício de funções públicas e pela gestão do Erário. Nas palavras de Geraldo Ataliba, “a responsabilidade é o penhor da idoneidade da representação popular”.²⁶

²⁴ Trata sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública.

²⁵ PEREIRA, Paulo Ricardo; CRISTÓVAM, José Sérgio; MEZZAROBBA, Orides. O direito de reclamação do usuário de serviços públicos na Lei nº 13.460/2017: instrumento de efetivação do controle social da Administração Pública. *Revista de Direito Brasileira*, [S. l.], v. 27, n. 10, p. 63, 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6214/5334>. Acesso em: 13 ago. 2024.

²⁶ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1985. p. 13.

Ao permitir que os cidadãos tenham acesso a informações sobre as ações do governo, o controle social torna os processos políticos mais transparentes e responsáveis. Isso significa que os líderes eleitos são mais suscetíveis a prestar contas por suas decisões e ações, sabendo que estão sujeitos ao escrutínio público. Esse ciclo de transparência é essencial para construir a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas e garantir que o governo atue em prol do interesse público.

Ademais, o controle social fomenta a participação cidadã ativa na vida política e na tomada de decisões, oferecendo oportunidades para que a população se envolva na formulação e implementação de políticas públicas, promovendo uma cultura de democracia participativa. O tratado que estabelece uma Constituição para a União Europeia (ainda não ratificado) trouxe um interessante dispositivo legal a respeito:

Artigo 46.^o

Princípio da democracia participativa

1. As instituições da União, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de acção da União.
2. As instituições da União estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as organizações representativas e com a sociedade civil.
3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das acções da União, a Comissão procede a amplas consultas às partes interessadas.
4. Por iniciativa de pelo menos um milhão de cidadãos da União oriundos de um número significativo de Estados-Membros, a Comissão pode ser convidada a apresentar propostas adequadas em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar a Constituição. As normas processuais e as condições específicas para a apresentação das iniciativas dos cidadãos à Comissão são estabelecidas por lei europeia.²⁷

Esses instrumentos não apenas fortalecem a legitimidade das decisões, mas também garantem que as políticas reflitam os interesses e necessidades da população em geral, não apenas de um determinado grupo. Quando os cidadãos se sentem capacitados e engajados na governança de sua sociedade, eles estão mais dispostos a apoiar e defender os princípios democráticos, mesmo em tempos de desafios e turbulências.

²⁷ UNIÃO EUROPEIA. Projecto de tratado que estabelece uma constituição para a Europa. *Jornal Oficial da União Europeia*, Paris, 2003. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=C ELEX:52003XX0718\(01\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=C ELEX:52003XX0718(01)&from=BG). Acesso em: 4 jun. 2024.

Garantir que o poder seja exercido de forma responsável, transparente e em benefício do povo é o objetivo primordial do controle social. Para tanto é necessário proteger e fortalecer as instituições democráticas, como advertem Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, ao destacarem a importância das normas democráticas e dos mecanismos de controle social (cidadãos organizados) na defesa das instituições contra líderes autoritários:

Uma vez chegado um candidato a autocrata ao poder, as democracias enfrentam um segundo teste crítico: conseguirá o líder autocrático subverter as instituições democráticas, ou será constringido por elas? As instituições, por si sós, não são suficientes para firmar rédeas aos autocratas eleitos. As constituições devem ser defendidas — pelos partidos políticos e por cidadãos organizados, mas também pelas normas democráticas. Sem normas robustas, o sistema de freios e contrapesos constitucionais não funciona como o baluarte da democracia que imaginamos que seja. As instituições tornam-se armas políticas, manejadas energeticamente por aqueles que as controlam contra aqueles que não as controlam.²⁸

Para referidos autores, a mera existência de instituições não é suficiente; é necessário que haja um compromisso com a defesa das normas democráticas para evitar o enfraquecimento e a eventual erosão da democracia.

Portanto, empoderar a sociedade civil e torná-la uma parceira na gestão pública contribui para a construção de uma democracia mais robusta, resiliente e sustentável.

5 Considerações finais

Atuando individualmente ou em grupo (organizações da sociedade civil, conselhos municipais, associações, sindicatos ou movimentos sociais), os cidadãos conscientes percebem – cada vez mais – que uma atuação ativa no controle das ações do Estado (e, por consequência, dos gestores públicos e das respectivas contas) é um dever de todos aqueles que buscam exercer sua cidadania na plenitude.

Neste trabalho, buscou-se evidenciar a “metamorfose” do conceito de controle social, transitando de uma ideia de vigilância do Estado, como articulada nas teorias de Michel Foucault, para um modelo em que a sociedade exerce controle sobre o Estado. Nesse novo paradigma, a sociedade não apenas monitora e fiscaliza, mas também influencia as decisões e ações dos gestores públicos, refletindo uma mudança fundamental na dinâmica de poder e na relação entre governantes e governados.

²⁸ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. São Paulo: Zahar, 2018. p. 18-19.

Mecanismos de controle social incluem instrumentos legais e institucionais, como consultas e audiências públicas, orçamento participativo, conselhos de políticas públicas, organizações não governamentais e ouvidorias. Esses instrumentos permitem aos cidadãos participar ativamente da governança, exigindo responsabilidade e prestação de contas dos governantes, e atuando como um contrapeso essencial ao poder estatal.

Ainda que haja dificuldades para o desempenho do controle social (falta de uma cultura participativa e ausência de transparência pública), a superação desses desafios é possível através de um esforço conjunto entre governo, sociedade civil e indivíduos, visando criar um ambiente mais propício à participação cidadã e à fiscalização das ações do Estado.

Retomando-se ao questionamento central trazido no capítulo introdutório, além de dar transparência, identificar e prevenir atos de malversação de dinheiro público, o controle da sociedade impacta diretamente o fortalecimento de uma gestão pública democrática.

Daí por que a efetividade do controle social impacta diretamente a qualidade da gestão pública, não somente no campo da moralidade administrativa, mas, especialmente, no campo da eficiência do serviço público e regularidade dos atos administrativos, o que, por consequência, igualmente solidifica os postulados constitucionais democráticos e republicanos.

Democracia e controle social são conceitos intrinsecamente correlacionados, em que a presença de um implica necessariamente a existência do outro. Não há controle social em regimes autoritários (afinal, não há o que se controlar uma vez que “o rei não comete erros”), assim como inexistente democracia sem mecanismos efetivos que possibilitem o controle social, pois este constitui concreta expressão da soberania popular.

The impact of social control on Democratic Public Management

Abstract: The aim of the article is to examine the role of social control in Public Management and its importance as a democratic instrument. In order to achieve so, a literature review exploring the mechanisms and practices that allow citizens to influence and monitor governmental actions will be adopted. Additionally, it will be necessary to analyze the main concepts related to social control, its importance in Public Management, and, most importantly, its effects on democratic governance. Although the results indicate that social control can have positive impacts on the quality of public services, the reduction of corruption, and the strengthening of the democratic legitimacy of state institutions, challenges and limitations for its implementation, including cultural issues and access to information, will also be addressed.

Keywords: Social control. Public Management. Democracy.

Referências

AMARAL, Claudia Tannus Gurgel do. *A democracia deliberativa habermasiana: o orçamento participativo como instrumento viabilizador da transformação urbana*. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1985.

ATRICON. *Relatório do Levantamento dos Portais do PNTF*. Ciclo 2023. Programa Nacional de Transparência Pública. Brasília, DF, Atricon, 2023. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/pdf/relatorio-nacional-2023.pdf>. Acesso em: 15 maio 2024.

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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, seção 1, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 21 maio 2024.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre 'Controle Social do Poder' e 'Participação Popular'. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45286/47723>. Acesso em: 15 maio 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução: Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Moraes. 3. ed. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002.

GOIS, Antônio. Maioria no Brasil não exerce o poder político, diz pesquisa: Estudo mostra que 56% não se interessam por influenciar políticas públicas. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, nov. 2003. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2611200326.htm>. Acesso em: 15 maio 2024.

GUERRA, Júnia Fátima do Carmo; SOBRINHO, Mário Vasconcellos. Produção de conhecimento sobre gestão social no Observatório Social de Belém/Pará. *Revista da CGU*, Belém, 2013. Disponível em: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/89/pdf_80/1514. Acesso em: 15 maio 2023.

GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira; CARVALHO Kliandra de Almeida Galdino. Controle social como exercício da cidadania no combate à corrupção. *Textos e Debates*, [S. l.], v. 1, n. 32, 2019.

HARARI, Yuval Noah. *21 Lições para o século 21*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. São Paulo: Zahar, 2018.

MACHADO, Jorge Luis. Por que ouvir? A contribuição da Ouvidoria pública para o acesso à informação, ao controle social e à gestão participativa. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região*, Goiânia, v. 23-24, p. 607-615, 2021. Disponível em: <https://revista.trt18.jus.br/index.php/revista/article/view/48/52>. Acesso em: 13 ago. 2024.

MARETTI, Audrey Jaqueline do Vale. *Tribunais de contas e controle social em municípios: estudo comparativo Portugal e Paraná/Brasil*. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Autárquica) – Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo, Instituto Politécnico de Bragança, Bragança, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10198/30125>. Acesso em: 13 ago. 2024.

PEREIRA, Paulo Ricardo; CRISTÓVAM, José Sérgio; MEZZAROBBA, Orides. O direito de reclamação do usuário de serviços públicos na Lei nº 13.460/2017: instrumento de efetivação do controle social da Administração Pública. *Revista de Direito Brasileira*, [S. l.], v. 27, n. 10, p. 51-69, 2021. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6214/5334>. Acesso em: 13 ago. 2024.

PEREIRA, Paulo Ricardo; CRISTÓVAM, José Sérgio; MEZZAROBBA, Orides. O direito de reclamação do usuário de serviços públicos na Lei nº 13.460/2017: instrumento de efetivação do controle social da Administração Pública. *Revista de Direito Brasileira*, [S. l.], v. 27, n. 10, p. 63, 2021.

RODRIGUES, Jesiéli Santana; OLIVEIRA, Juliana Alves Nogueira de; OLIVEIRA, Carlyle Tadeu Falcão de. Controle social da Administração Pública no Brasil: perspectivas e desafios. *Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília*, Marília, v. 10, 2024. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RIPPMAR/article/view/15002>. Acesso em: 13 ago. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Resolução nº 28, de 30 de julho de 2008. Institui a unidade de Ouvidoria do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina e dá outras providências. *Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina*, Florianópolis, n. 8, 23 out. 2008.

SIRAQUE, Vanderlei. *Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de. *Escola de contas e o controle social na formação profissional*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1522>. Acesso em: 14 maio 2024.

TAPSCOTT, Rebecca. *Arbitrary States: Social Control and Modern Authoritarianism in Museveni's Uganda*. Oxford: Oxford University Press, 2021. Disponível em: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/49735/9780198856474.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 ago. 2024.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. *Caderno CRH*, [S. l.], v. 10, n. 26, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/18669>. Acesso em: 1 ago. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. Projecto de tratado que estabelece uma constituição para a Europa. *Jornal Oficial da União Europeia*, Paris, 2003. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)&from=BG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003XX0718(01)&from=BG). Acesso em: 4 jun. 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MACHADO, Renato Nóbrega Rodrigues; PROBST, Marcos Fey. O impacto do controle social na gestão pública democrática. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 121-139, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART06.SC

DOCTRINA

TRABALHOS TÉCNICOS



TRIBUNAL
DE CONTAS
DE SANTA
CATARINA

Contribuindo para o debate sobre Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões no Brasil: saneamento básico – é sustentável, é infra, é *pop...* É ESG¹

Antônio Felipe de Oliveira Rodrigues

Auditor fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Doutor em Administração Pública pela Universidade Estadual de Santa Catarina (UDESC). Mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Aluno do MBA em PPPs e Concessões na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). *E-mail:* felipe.rodrigues@tcesc.tc.br.

Caroline de Souza

Auditora fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Assessora de Conselheiro do TCE/SC. Diretora de Licitações e Contratações (DLC) do TCE/SC (2021-2023). Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-graduada em Direito Municipal pela Faculdade Cesusc. Aluna do MBA em PPPs e Concessões na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), em parceria com a University College London (UCL). Coautora do Capítulo 2 do livro *Pontos da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021* (Livraria do Advogado, 2024). *E-mail:* caroline.souza@tcesc.tc.br.

Igor Guadagnin

Auditor fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Aluno do MBA em PPPs e Concessões na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). *E-mail:* igor.guadagnin@tcesc.tc.br.

Maira Luz Galdino

Auditora fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Engenheira de Produção Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Especialista em Gestão de Finanças Públicas pela mesma instituição. Especialista em Engenharia Econômica pela Faculdade Multivix. Mestre em Business Administration pela Must University, Flórida, EUA. Aluna do MBA em PPPs e Concessões na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Atual coordenadora de Concessões e PPPs. *E-mail:* maira.galdino@tcesc.tc.br.

¹ Este trabalho técnico integra o escopo de trabalho do curso na modalidade Master of Business Administration (MBA), com o título de “MBA PPP e Concessões, da Sociologia e Política – Escola de Humanidade – FESPSP”, oferecido aos servidores do TCE/SC.

Manuela Coutinho Domingues Marinho

Engenheira Civil pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-graduada em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade de Pernambuco. Auditora fiscal da Receita Estadual da Paraíba. Secretária executiva do Programa de Desenvolvimento do Turismo de Pernambuco (Prodetur). Secretária de Turismo, Esportes e Lazer de Pernambuco. Secretária executiva de Transportes na Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos (Seinfra). Presidente da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) (2019-2022). Vice-presidente do Conselho de Administração da Compesa. Aluna do MBA em PPPs e Concessões na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Aluna de ESG e Stakeholders pela Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA USP).

Rafael Galvão de Souza

Auditor fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Doutor e mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul) e em Ciências Contábeis pela Universidade Estácio de Sá. Certificações Chartered Alternative Investment Analyst (CAIA) e Financial Risk Manager (FRM). Aprovado no Nível II do Chartered Financial Analyst (CFA). Aluno do MBA em PPPs e Concessões na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), em parceria com a University College London (UCL). *E-mail:* rafael.galvao@tcesc.tc.br.

Rogério Loch

Auditor fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Diretor de Licitações de Contratações do TCE/SC. Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Concessões Públicas pela Fundação Escola de Governo (ENA), em parceria com a Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Aluno do MBA em PPPs e Concessões pela Sociologia e Política na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). *E-mail:* rogerio.loch@tcesc.tc.br.

Teresa Cristina de Jesus Guimarães Moura

Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE PI). Graduada em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Especializada em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), em convênio com a Fundação de Apoio à Pesquisa e Extensão do Piauí (Fundape). Especializada em Controle Externo pela Faculdade Integral Diferencial (Facid), Teresina-PI. Aluna do MBA em PPPs e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), em parceria com a University College London (UCL). Co-organizadora da cartilha *Acessibilidade – cartilha de orientação* (TCE PI/DFESP, 2013), distribuída gratuitamente. *E-mail:* teresa.moura@tcepi.tc.br.

Resumo: O presente trabalho técnico discute a importância dos requisitos ambientais, sociais e de governança na busca pela universalização do saneamento básico no Brasil, enfatizando a Agenda Environmental, Social and Governance (Agenda ESG), como requisito para a viabilidade de financiamentos, e pelo sucesso de projetos nesse setor, destacando que não se trata de um modismo, mas de uma mudança de paradigma para superar diversos desafios de infraestrutura.

Palavras-chave: Saneamento básico. Environmental, Social and Governance (ESG). Concessões.

Sumário: **1** Introdução – **2** Práticas de mercado – **3** Representatividade do saneamento básico – **4** Emissão de carbono – **5** ESG e a universalização do saneamento básico – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

Saneamento básico é essencial para o desenvolvimento sustentável. É, também, um investimento em infraestrutura social intensiva, em capital com enormes externalidades positivas, que exigem grandes investimentos, para os quais as concessões e parcerias público-privadas surgem como alternativa para fazer frente às restrições orçamentárias de governo.

É *pop*, pois aumenta drasticamente a qualidade de vida da população que passa a ser atendida por esse serviço. É Environment, Social and Governance (ESG). Talvez, seja o setor mais ESG de todos. É como se todos os projetos, as atividades e os contratos setoriais ganhassem, *a priori*, o direito de serem ESG e, por derivação, a possibilidade de usarem o selo de ESG nos seus relatórios financeiros e materiais de *marketing*. Mas o que são, de fato, as práticas ESG? Em especial, por que um projeto de PPP ou de concessão deveria considerar os temas ESG? Como estimular a adoção e os ganhos para os contratos de PPPs e as concessões?

ESG é a sigla em inglês para Meio Ambiente, Social e Governança. Ela surgiu em 2004, no relatório *Who Care Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World*,² produzido em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU) e com o Banco Mundial, e endossado por uma série de bancos, de gestoras de recursos e de companhias de seguros. Seu objetivo imediato era influenciar, dar suporte e habilitar as partes interessadas no mercado de capitais a integrarem os fatores ESG nos processos de alocação de capital e de gestão de portfólio. Queria-se criar um mercado para “fluxos de capitais sustentáveis”.³

O conceito de sustentabilidade tal qual nós o conhecemos hoje teve origem na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo. Em 1992, na Eco-92 (ou Rio-92), passou a ser compreendido como desenvolvimento sustentável. Em 2015, a ONU propôs uma agenda de desenvolvimento sustentável, conhecida como Agenda 2030, na qual detalhou 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Segundo o Sebrae, a sustentabilidade está ligada ao macro ambiente, relacionando governos, empresas, países e regiões.⁴ Trata-se de uma abordagem mais ampla, e de alcance em longo prazo, que incorpora a preocupação e a responsabilidade

² UNITED NATIONS. Swiss Federal Department of Foreign Affairs. *Who Cares Wins: Connecting the Financial Markets to a Changing World?* Geneva: UN, 2004. Disponível em: https://www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who_cares_wins_global_compact_2004.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

³ UNITED NATIONS; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. *Who Cares Wins, 2004-08. Issue Brief. 2004*. Washington, D.C.: UN; IFC, 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/444801491483640669/pdf/113850-BRI-IFC-Breif-whocares-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁴ ENTENDA a diferença entre ESG e sustentabilidade. *Portal Sebrae*, Brasília, DF. 27 out. 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-a-diferenca-entre-esg-e-sustentabilidade,4af474cd892a2810VgnVCM100000d701210aRCRD>. Acesso em: 15 abr. 2024.

intergeracional nas decisões. Para a empresa, além do lucro, contam o impacto social e o impacto no planeta para as gerações futuras como objetivos a serem alcançados por suas ações.

Um dos principais *stakeholders* nesse mercado são as empresas, as quais passaram a ser encorajadas a adotarem e a implementarem os princípios ESG e melhorarem sua transparência e os mecanismos de divulgação dessas práticas, justamente para se conectarem à oferta de capital sustentável na outra ponta. A lógica aqui é que “mercados de investimento melhores” podem induzir as sociedades a serem mais sustentáveis.

Diferenciando-se do conceito de sustentabilidade, segundo o Sebrae,⁵ ESG está relacionado ao microambiente, ou seja, às práticas internas das empresas. São práticas que buscam transformar valores e propósitos em ações concretas, efetivas e mensuráveis. Esse aspecto, aliás, é fundamental na abordagem ESG: a produção de dados a partir das ações, a mensurabilidade a partir de critérios objetivos, enfim, a aferição da performance em questões ambientais, sociais e de governança.

ESG e sustentabilidade, embora sejam altamente correlacionados, apresentam diferenças entre si, e essas diferenças importam. São conceitos que carregam um olhar distinto sobre o mesmo fenômeno, e com esse olhar vêm categorias de análise, método e públicos que muitas vezes podem ser diversos. Isso é importante, pois, caso esse olhar distinto não seja levado em conta, a mensagem pode não chegar efetivamente a quem se destina e tornar menos efetivo o impacto subjacente da pauta socioambiental.

Aqui, um debate conceitual e principiológico a respeito das práticas ESG tem lugar, mas não precisa tirar o sono do empresário, do investidor e do consumidor. No seu surgimento, desde o relatório *Who Care Wins* até seus desenvolvimentos atuais, na linha do que podemos chamar de *mainstream*, os teóricos do ESG buscam a objetivação dos parâmetros e dos princípios da sustentabilidade em critérios e em indicadores mensuráveis e comparáveis. Por outro lado, há uma outra visão preocupada com essa “instrumentalização da sustentabilidade”. Essa posição alternativa acredita em uma efetiva mudança de cultura que venha a impactar genuinamente no comportamento das empresas e dos consumidores.

Essa polêmica é interessante, inclusive sob o aspecto da moral e da ética, porém, em termos práticos, parece-nos pouco relevante saber se primeiro deve haver uma mudança de paradigma cultural, por meio da qual cada empresário genuinamente se importe com os critérios ESG, ou se o empresário pode incorporar a pauta de sustentabilidade e ESG nos seus projetos para, por exemplo, conseguir acesso a determinadas linhas de financiamento.

⁵ ENTENDA a diferença entre ESG e sustentabilidade. *Portal Sebrae*, Brasília, DF. 27 out. 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-a-diferenca-entre-esg-e-sustentabilidade,4af474cd892a2810VgnVCM100000d701210aRCRD>. Acesso em: 15 abr. 2024.

Desde que a implementação de práticas ESG seja séria, aferível e transparente, o resultado, direta ou indiretamente, será vantajoso para a sociedade. Assim, a adoção de práticas ESG pode ser incentivada pelas “linhas de capital sustentáveis” disponíveis nas instituições financeiras, por regulamentações contábeis, por leis e por regulamentos editados pelos diversos entes governamentais e mesmo por sutis *nudges*. De uma forma ou de outra, uma mudança de paradigma está em curso.

2 Práticas de mercado

Para exemplificar como as empresas estão desenvolvendo suas estratégias e ações em relação às práticas ESG em suas unidades, é muito importante que a sigla integre o planejamento estratégico daquelas, e não figure apenas como um item que está no site, como peça de ornamentação.

Aliás, atenção ao *greenwashing*, na tradução para português chamado de “lavagem verde” – considerada a prática de camuflar, mentir ou omitir informações sobre os reais impactos das atividades de uma empresa no meio ambiente. Alguns organismos reguladores, como a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a partir da Resolução CVM nº 193/2023, já criaram normativos jurídicos para coibir tais atos, podendo chegar à multa.

A governança da empresa deve se pautar pela busca dos princípios éticos e norteadores do seu propósito, com implantação de *due dilligence*, procedimento para compreender se os números e procedimentos apresentados por uma empresa refletem na sua realidade de mercado, canal de denúncias e de ouvidoria efetivo, conselho de administração independente e diverso, código de ética e conduta internalizados pelo staff, transparência e tempestividade na divulgação das informações, não constituindo mais uma mera formalidade.

A atividade fim da empresa – e aqui falando das operações ligadas ao saneamento – tem na própria natureza do negócio muito do *e-environment*, a preservação do meio ambiente, pela repercussão positiva ambiental decorrente das ações bem desenvolvidas. Como benefícios trazidos pelo setor, especificamente quanto à implantação de sistemas de esgotamento sanitário e de sistemas de abastecimento de água, têm-se a redução da carga orgânica nos biomas aquáticos, em contraponto à que representaria o lançamento do esgoto bruto – com conseqüente redução da emissão de CO₂; limpeza desses biomas, recuperação das matas ciliares, protegendo a natureza e preservando os recursos hídricos, trabalhando com reuso e economia circular. A busca pela transição energética, em que o gasto com energia é uma das principais despesas das empresas de saneamento, é assunto discutido e meta de investimento. Todos esses fatores, devidamente monitorados, trazem muito da visão estratégica da companhia sobre como e onde investir e com

que olhar sustentável. E não se pode deixar de mencionar os resultados transversais que todas essas ações trazem para quem recebe o serviço: mais cidadania, desenvolvimento econômico e social, melhoria dos índices de saúde pública, isso para citar alguns.

Mas a prática das ações de governança deve ser sempre desenvolvida e associada à práticas sociais bem planejadas, com respeito à diversidade dentro da organização, estímulo à capacitação contínua de seus colaboradores, programas sociais que apoiem a comunidade do entorno da instalação da empresa, buscando a satisfação do cliente, seja ele interno ou externo à organização.

Ressaltando o fato de que a própria natureza das atividades econômicas ligadas ao saneamento básico está intrinsecamente ligada ao *e-environment*, sabemos que os benefícios trazidos para a qualidade de vida das pessoas vão além da saúde, pois ao ofertar abastecimento de água potável, respeitando a preservação desse recurso finito; esgotamento sanitário, com a possibilidade de produção de água de reuso ou seu lançamento em condições adequadas para reduzir em muito os danos ao meio ambiente; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, proporcionando um ambiente limpo e seguro para viver; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, prevenindo desastres como enchentes e deslizamentos, impacta-se de maneira abrangente no nosso hábitat.

3 Representatividade do saneamento básico

Estudos demonstram que o saneamento básico é um fator essencial para que haja melhores condições para a vida humana. Para além da melhoria das condições sanitárias, demonstram os dados do *Trata Brasil*⁶ que investir em saneamento básico de forma indireta reflete na escolaridade da população, no aumento da remuneração dos cidadãos e, ainda, no turismo e na valorização imobiliária. Fazendo um recorte dos dados constantes nos estudos realizados pelo referido instituto, apresentados para os estados do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, na área da saúde e do trabalho, tem-se a exata dimensão desse impacto.

Destaca-se que o estudo adotou a data de 2040 para a universalização, ao passo que o marco legal do saneamento definiu o ano de 2033 como meta de referência, prazo esse que pode ser estendido até 2040 mediante condicionantes.

⁶ Quem morava em domicílio sem acesso à água e à coleta de esgoto recebe salário 83% menor; quem morava em domicílio sem acesso à água e à coleta de esgoto tem escolaridade 42,1% menor; o aluguel pago em moradias com acesso integral ao saneamento é três vezes maior; renda do turismo após os investimentos será de R\$ 31.272 bilhões (BENEFÍCIOS econômicos da expansão do saneamento no estado de Santa Catarina [Release]. *Trata Brasil*, Brasília, DF, out. 2021. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/beneficios-economicos-e-sociais-no-estado-de-santa-catarina>. Acesso em: 15 abr. 2024).

No Paraná, com a universalização dos serviços de água e de esgotamento sanitário até 2040, está prevista a redução de R\$68,234 milhões por ano com custos na saúde, representando uma economia total de R\$1,228 bilhão entre 2023 e 2040. Para esse mesmo período, com relação à renda do trabalhador, o impacto também é muito positivo: com trabalhadores mais saudáveis e a redução do absenteísmo, estima-se um forte aumento da produtividade, prevendo-se o valor presente da elevação da renda no montante de R\$1,452 bilhão por ano, representando um ganho total de R\$26,139 bilhões.⁷

Em Santa Catarina, estima-se uma redução de R\$258,945 milhões anuais nos custos com saúde, o que representa R\$5,178 bilhão entre 2020 e 2040. A representatividade anual instiga a pensar no avanço que o setor de saúde poderia ter com essa disponibilidade para investimentos, haja vista ser bem maior do que nos estados vizinhos. O impacto na renda dos trabalhadores, aqui representado pelo aumento da produtividade, é de R\$91,983 bilhão por ano, representando um ganho total de R\$1,839 bilhões.⁸

No Rio Grande do Sul, a redução de custos na área da saúde prevista é de aproximadamente R\$77 milhões por ano, representando uma economia total de R\$847 milhões entre 2023 e 2033. A melhoria das condições de saúde da população reflete-se na redução do custo com horas pagas e não trabalhadas em razão do afastamento por diarreia ou vômito e por doenças respiratórias e redução das despesas com internações por infecções gastrointestinais e respiratórias na rede hospitalar do SUS no Estado. Para esse mesmo período, o impacto do saneamento básico no valor presente do aumento de renda do trabalhador previsto é de R\$1,964 bilhão por ano, representando um ganho total de R\$21,603 bilhões.⁹

4 Emissão de carbono

Uma questão bastante presente nas discussões sobre ESG é o carbono, na medida em que há critérios objetivos de mensuração da emissão em cada setor. Discutem-se tecnologias e possibilidades de reduzir o carbono nos projetos de PPP e de concessões. Normalmente, até então, setores como o de saneamento básico não fazem um balanço da sua produção líquida de carbono. A adoção de práticas ESG, por sua vez, para além de mecanismos cogentes impostos pelos

⁷ SANEAMENTO para todos pode gerar benefícios de R\$47 bilhões para a população do Paraná [Release]. *Trata Brasil*, Brasília, DF, mar. 2024. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Release_Estudo-de-Beneficios-no-Parana-TRATA-BRASIL.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁸ BENEFÍCIOS econômicos e sociais da expansão do saneamento do Brasil [Release]. *Trata Brasil*, Brasília, DF, nov. 2022. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Beneficios-economicos-do-saneamento-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

⁹ UNIVERSALIZAÇÃO do Saneamento até 2033 deve gerar benefícios socioeconômicos de R\$34,3 bilhões ao Rio Grande do Sul [Release]. *Trata Brasil*, Brasília, DF, abr. 2023. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/05/Release_Beneficios-Economicos_RS.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

reguladores, faz com que os atores envolvidos assumam a responsabilidade, internalizem os custos e busquem adotar práticas e tecnologias que diminuam as emissões de gases de efeito estufa, ao mesmo tempo em que medem todo esse ganho, para: i) avaliarem e divulgarem sua performance ambiental e os benefícios à sociedade e ii) internalizarem ganhos (mercado de crédito de carbono e dos próprios produtos).

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), por meio do seu Núcleo de Acesso ao Crédito (NAC), divulgou *e-book*,¹⁰ em 2023, para disseminar informações e elevar o desempenho das empresas nos aspectos ESG, incluindo critérios e maneiras de as empresas se beneficiarem com as soluções de financiamento disponíveis para o ramo.

Segundo o *e-book*, melhorar a gestão de riscos corporativos é uma das três principais motivações que vêm impulsionando o compromisso estratégico das organizações com os critérios ESG, de acordo com consulta realizada pela CNI em maio de 2022, além de que os respondentes reportaram o aumento de competitividade como um de seus benefícios.

Além disso, em pesquisa com investidores, por meio de trabalho elaborado pela Equipe da Assessoria de Análise Econômica e Gestão de Riscos (ASA), a CVM¹¹ destacou que, dentre os participantes que afirmaram ter algum tipo de conhecimento sobre o tema ESG, aproximadamente 64% já indicaram considerar os critérios ESG na determinação de investimentos. Dessa forma, não surpreende que o documento finalize sinalizando que o fomento a iniciativas e a negócios com práticas sustentáveis vem se tornando uma tendência em crescimento, elencando 49 iniciativas de financiamento para apoio ao desenvolvimento sustentável no Brasil.

Como exemplo do momento vivenciado pelos financiamentos no setor, tem-se a emissão de debênture sustentável, sendo possível citar a emissão de séries de debêntures, em 2023, na qual Sociedades de Propósito Específicas (SPes) da subsidiária que controla os ativos provenientes do leilão da Cedae, totalizando R\$5,5 bilhões, apresentaram uma demanda de R\$9,6 bilhões, ou 1,74 vezes o valor do *book* (preço de um novo ativo no mercado).¹²

A ausência de saneamento, com a conseqüente poluição dos corpos hídricos, gera um desafio para as companhias de saneamento. Pesquisas estimam

¹⁰ NÚCLEO DE ACESSO AO CRÉDITO. *Crítérios ESG e Soluções de Financiamento*. Brasília, DF: NAC, 2023. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/1b/f2/1bf2bfa1-0140-495c-a319-50291a42b829/e-book_esg_v08032023.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

¹¹ ASSESSORIA DE ANÁLISE ECONÔMICA E GESTÃO DE RISCOS. *A agenda ASG e o mercado de capitais: uma análise das iniciativas em andamento, desafios e oportunidades para futuras reflexões da CVM*. Brasília, DF: ASA, maio 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/a-agenda-asg-e-o-mercado-de-capitais.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

¹² ARBEX, Pedro; SAMOR, Geraldo. Na Aegea, uma comissão que fez a alegria dos bancos. *Brazil Journal*, [S. l.], 17 ago. 2023. Disponível em: <https://braziljournal.com/na-aegea-uma-comissao-que-fez-a-alegria-dos-bancos/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

que a poluição de rios e de córregos libere até 3,9 bilhões de toneladas de carbono por ano. Essa quantidade é quatro vezes maior que a emitida pela indústria global de aviação, por exemplo. Os biomas aquáticos contaminados contribuem com cerca de 50% do metano enviado à atmosfera, gás classificado como o segundo maior causador do aumento do aquecimento global.¹³

No entanto, essa situação gera uma possibilidade para as companhias no Brasil. Programas de restauração de rios por meio do tratamento do esgoto melhoraram a qualidade da água, com redução significativa das emissões de gases de efeito estufa. Hoje, construir uma estação de tratamento de esgoto é considerado consumo de créditos de carbono. No entanto, pessoas como Adriano Stringuini, ex-diretor da Sabesp, consideram que as companhias de saneamento deveriam receber créditos de carbono pela emissão que foi evitada, com as águas doces agora descontaminadas.¹⁴ Portanto, em um futuro próximo o “E” do ESG existente no setor pode ficar ainda mais evidente, com os efeitos positivos da diminuição da emissão de gases nocivos para o meio ambiente.

5 ESG e a universalização do saneamento básico

Importante trazer para essa discussão o marco legal do setor do saneamento básico – Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020 –, que estabeleceu metas para universalização do acesso e definiu que a prestação dos serviços depende da celebração de contrato de concessão, quando não houver a prestação direta pela Administração Pública, ao tempo em que vedou a utilização dos chamados contratos de programa, a partir dos quais empresas públicas estatais atuam desde a década de 1970.

Esses contratos de concessão buscam uma parceria entre os setores público e privado, em que são estabelecidas condições para a prestação de um serviço, precedido ou não da execução de obras, e internalizam um financiamento para a realização de investimentos necessários para que o serviço possa ser disponibilizado aos usuários, como é o caso do abastecimento de água e/ou da coleta e tratamento de esgotos sanitários.

A concretização de projetos dessa natureza, sempre mediante processo de licitação, requer uma complexidade de estudos, haja vista os vultosos recursos envolvidos, os riscos, os prazos e o convencimento do mercado acerca da viabilidade do empreendimento. A partir dessas condições, a Administração Pública

¹³ RYMER, Julia; LARA, André, AZEVEDO, Daniel; TASSI, Felipe. Desafios para a descarbonização do setor de saneamento. In: WAYCARBON. *Waycarbon*. Belo Horizonte, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://blog.waycarbon.com/2023/08/desafios-para-a-descarbonizacao-do-setor-de-saneamento/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

¹⁴ STRINGUINI, Adriano Cândido. As relações entre o mercado de carbono e o saneamento básico. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2024/01/as-relacoes-entre-o-mercado-de-carbono-e-o-saneamento-basico.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2024.

deve ponderar que o projeto precisa ser financiável, ou haver “bancabilidade”, no jargão do mercado. Justamente nesse ponto é que se verifica a importância de considerar as práticas de ESG desde o levantamento dos dados e a concepção dos estudos e dos projetos, que permita avaliar a viabilidade dos empreendimentos. Isso tem a capacidade de gerar um ambiente institucional mais eficiente, transparente e confiável.

Com objetivo de convencer prestadores e financiadores a participarem dos processos licitatórios, ou seja, de aumentar a atratividade do capital privado para a carteira de projetos de infraestrutura, é preciso considerar os ditames ambientais, sociais e de governança desde o início dos estudos, pois impactam nas diversas premissas que envolvem uma modelagem de projeto de concessão. Dentre esses aspectos podemos citar a emissão de carbono, os benefícios sociais gerados pelo projeto e os dispositivos anticorrupção que impeçam ou que inibam essa prática tão presente nos contratos de infraestrutura.

Nos projetos de esgotamento sanitário, em relação à questão da governança, por exemplo, é preciso considerar a efetiva ligação das residências às redes de esgoto, inclusive discutindo financiamentos para as populações mais carentes se conectarem à infraestrutura disponibilizada, pois somente com o engajamento de todos é que haverá efetividade na prestação do serviço, de modo que de nada adianta investir em obras sem que o esgoto gerado seja coletado e tratado. E isso precisa ser resolvido desde a concepção dos projetos.

As questões ambientais, por exemplo, devem ser avaliadas junto com a estruturação dos projetos, assim, em vez de como um problema, apresentam-se como solução para a viabilidade do negócio. Postergar a inclusão dos requisitos ESG para uma fase adiantada da estruturação das concessões é sinônimo de enfrentamento de problema à frente, com prejuízo ao andamento regular dos projetos.

Possível afirmar, inclusive, que a Agenda ESG tem que estar no estudo de pré-viabilidade, ou seja, no momento em que se discute a necessidade estratégica do projeto. Premissas dessa natureza podem ser encontradas no guia de estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões,¹⁵ uma adaptação que indica, também, a necessidade de identificação de riscos em alto nível, incluindo riscos ambientais e sociais, que o governo precisará gerenciar; e os benefícios econômicos e sociais que um projeto pode gerar.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Economia. Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões. *Gov.br*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/modelo-de-cinco-dimensoes/guia-modelo-de-cinco-dimensoes.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

6 Considerações finais

A importância dessas considerações acerca de condicionantes ambientais, sociais e de governança, é representativa ao ponto de interferir na viabilidade do negócio, não só em termos financeiros, mas pela ausência de benefício estratégico em relação à Agenda ESG ou aos ODSs, por exemplo. Ressalte-se que há um nítido aumento da consciência global sobre o impacto das mudanças climáticas e da perda da biodiversidade sobre populações e territórios mais vulneráveis, bem como sobre a oferta de matérias-primas e de insumos, o que coloca o saneamento básico brasileiro na vitrine das ações que derivam dessa compreensão, uma vez que atinge toda a população, urbana e rural, pobres e ricos, e que investimentos nessa área podem garantir o fornecimento de água para as gerações futuras, para citar apenas um benefício do investimento nesse setor.

Destaca-se aqui a recente tragédia climática que assolou o estado do Rio Grande do Sul durante o mês de maio de 2024, com enchentes devastadoras que afetaram várias cidades. As fortes chuvas causaram inundações, deslizamentos de terra e deixaram um rastro de destruição. As comunidades locais enfrentaram grandes perdas, incluindo danos a residências, a infraestrutura e perdas de vidas humanas. A tragédia aponta para a urgência de medidas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, para reduzir o impacto de eventos extremos no futuro.

Por todo o exposto, é bastante razoável afirmar que a adoção do ESG no planejamento de uma contratação de concessão, sobretudo no setor do saneamento básico, é uma prática sem volta, e que o sucesso e a viabilidade do projeto dependem da presença desses requisitos desde o nascedouro dos estudos.

Referências

ARBEX, Pedro; SAMOR, Geraldo. Na Aegea, uma comissão que fez a alegria dos bancos. *Brazil Journal*, [S. l.], 17 ago. 2023. Disponível em: <https://braziljournal.com/na-aegea-uma-comissao-que-fez-a-alegria-dos-bancos/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

ASSESSORIA DE ANÁLISE ECONÔMICA E GESTÃO DE RISCOS. *A agenda ASG e o mercado de capitais: uma análise das iniciativas em andamento, desafios e oportunidades para futuras reflexões da CVM*. Brasília, DF: ASA, maio 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos/a-agenda-asg-e-o-mercado-de-capitais.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BENEFÍCIOS econômicos e sociais da expansão do saneamento do Brasil [Release]. *Trata Brasil*, Brasília, DF, nov. 2022. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Beneficios-economicos-do-saneamento-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões. *Gov.br*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/choque-de-investimento-privado/modelo-de-cinco-dimensoes/guia-modelo-de-cinco-dimensoes.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

ENTENDA a diferença entre ESG e sustentabilidade. *Portal Sebrae*, Brasília, DF. 27 out. 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/entenda-a-diferenca-entre-esg-e-sustentabilidade,4af474cd892a2810VgnVCM100000d701210aRCRD>. Acesso em: 15 abr. 2024.

NÚCLEO DE ACESSO AO CRÉDITO. *Crerios ESG e Soluções de Financiamento*. Brasília, DF: NAC, 2023. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/1b/f2/1bf2bfa1-0140-495c-a319-50291a42b829/e-book_esg_v08032023.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

RYMER, Julia; LARA, André, AZEVEDO, Daniel; TASSI, Felipe. Desafios para a descarbonização do setor de saneamento. In: WAYCARBON. *Waycarbon*. Belo Horizonte, 28 ago. 2023. Disponível em: <https://blog.waycarbon.com/2023/08/desafios-para-a-descarbonizacao-do-setor-de-saneamento/>. Acesso em: 17 abr. 2024.

SANEAMENTO para todos pode gerar benefícios de R\$47 bilhões para a população do Paraná [Release]. *Trata Brasil*, Brasília, DF, mar. 2024. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Release_Estudo-de-Beneficios-no-Parana-TRATA-BRASIL.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

STRINGUINI, Adriano Cândido. As relações entre o mercado de carbono e o saneamento básico. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 15 jan. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2024/01/as-relacoes-entre-o-mercado-de-carbono-e-o-saneamento-basico.shtml>. Acesso em: 20 abr. 2024.

UNITED NATIONS; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. *Who Cares Wins, 2004-08*. Issue Brief. 2004. Washington, D.C.: UN; IFC, 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/444801491483640669/pdf/113850-BRI-IFC-Breif-whocares-PUBLIC.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

UNITED NATIONS. Swiss Federal Department of Foreign Affairs. *Who Cares Wins: Connecting the Financial Markets to a Changing World?* Geneva: UN, 2004. Disponível em: https://www.unepfi.org/fileadmin/events/2004/stocks/who_cares_wins_global_compact_2004.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

UNIVERSALIZAÇÃO do Saneamento até 2033 deve gerar benefícios socioeconômicos de R\$34,3 bilhões ao Rio Grande do Sul [Release]. *Trata Brasil*, Brasília, DF, abr. 2023. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/05/Release_Beneficios-Economicos_RS.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

RODRIGUES, Antônio Felipe de Oliveira; SOUZA, Caroline de; GUADAGNIN, Igor; GALDINO, Maira Luz; MARINHO, Manuela Coutinho Domingues; SOUZA, Rafael Galvão de; LOCH, Rogério; MOURA, Teresa Cristina de Jesus Guimarães. Contribuindo para o debate sobre Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões no Brasil: saneamento básico – é sustentável, é infra, é pop... É ESG. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 143-154, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART07.SC

Inteligência Artificial Generativa (IAG): perspectivas inéditas no controle público

Alessandro Marinho de Albuquerque

Doutorando em Ciência da Computação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência da Computação da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGCC/UFSC). Auditor fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). *E-mail:* alessandro.marinho@tcesc.tc.br.

Igor May Wensing

Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Cientista de dados. *E-mail:* igormaywensing@gmail.com.

Nelson Luiz Joppi Filho

Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Cientista de dados. *E-mail:* nelsonluizjoppifilho@gmail.com.

Resumo: Na esteira de um governo cada vez mais digital, o volume, a variedade e a velocidade das informações somente aumenta, originando um fenômeno chamado dados escuros. Tal fenômeno ocorre quando a capacidade de produção/custódia dessas informações superam a capacidade de curadoria ou análise. As consequências de um dado escuro afetam a tomada de decisão de gestores públicos, bem como representam riscos de ordem de não conformidade com normas. Na função de controle público, os riscos são maiores ainda, pois como orientar ou detectar irregularidades em um cenário em que necessita de rápida resposta decorrente da velocidade dos dados, do grande volume e da alta variedade de estrutura de dados? Para essa resposta, este trabalho apresenta uma perspectiva inovadora do uso de Inteligência Artificial Generativa (IAG) para ser aplicado no controle público em vários cenários mapeados no Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC).

Palavras-chave: Controle público. Dados escuros. Inteligência Artificial Generativa (IAG).

Sumário: 1 Introdução – 2 Dados escuros – 3 Inteligência Artificial Generativa (IAG) – 4 Perspectiva de uso de IAG no controle externo – 5 Considerações finais – Referências

1 Introdução

De acordo com relatório intitulado *2022 GovTech Maturity Index Update*, do Banco Mundial, que versa acerca o grau de maturidade de governo digital no mundo, o Brasil tem se destacado como um dos líderes de governo digital (“Grupo A”), que reúne 43 países (Dener *et al.*, 2021, p. 24).

Nesse mesmo relatório, o Brasil se destaca com boas práticas relacionadas ao Portal Gov.br, com mais de 80 milhões de usuários com acesso a serviços públicos digitais, e à plataforma Fala.BR, que permite uma interação entre cidadãos e governo. Destaca-se também com a nova estratégia de governo digital do Brasil, focada em políticas e serviços orientados ao cidadão (Dener *et al.*, 2021, p. 56).

O volume e a variedade de informações por meio de uma sociedade cada vez mais digitalizada são crescentes. Esse cenário também se repete para os governos, em especial o do Brasil, em que continua fortemente investindo em digitalização.

Diante desse cenário, a capacidade de aumento de curadoria das informações não acompanha a sua produção, ocasionando o fenômeno de dados escuros (Munot *et al.*, 2019, p. 3). Os dados escuros, para o governo, representam diversos riscos como a falha de suporte à decisão (Munot *et al.*, 2019, p. 4) e o vazamento de dados (Moumeni *et al.*, 2021, p. 218).

Destaca-se que o desconhecimento de dados, seja qual for a sua proporção, desencadeia aumento de risco associado à execução do ato de governo ou da política pública (Gertler *et al.*, 2016, p. 3). Cumpre que essas ações sejam detectadas e corrigidas pela função de controle de governo.

O controle, quando considerado do ponto de vista contábil, representa um sistema abrangente composto por quatro componentes integrados: (1) o elemento de detecção, responsável por identificar e reagir a eventos dentro do processo controlado; (2) o elemento de avaliação, encarregado de determinar a importância desses eventos, comparando-os a padrões predefinidos; (3) o componente executor, capaz de ajustar o comportamento do processo conforme as ocorrências relevantes identificadas pelo avaliador; e (4) o elemento de comunicação, que interliga os elementos de detecção, avaliação e execução por meio do compartilhamento de informações (Anthony; Govindarajan, 2008, p. 2).

Na gestão pública do Brasil, conforme estipulado pela Constituição Federal de 1988, o controle desempenha dois papéis distintos: o interno e o externo (Di Pietro, 1999, p. 1027). O controle interno é essencial para o funcionamento adequado da entidade. Sua ausência ou fragilidade expõe a entidade a desvios, malversação de recursos e práticas fraudulentas. Em sua essência, o controle interno, conforme definido na Constituição, desempenha um papel fundamental na construção da confiança nos controles externo e social.

Por outro lado, o controle externo exercido pelo Poder Legislativo e por órgãos como os tribunais de contas opera sob a perspectiva dos “riscos de auditoria”, com ênfase no chamado “risco de controle”. Este risco diz respeito à possibilidade de os sistemas contábeis e de controle interno falharem em prevenir, detectar e corrigir prontamente distorções que possam causar danos aos ativos da entidade (Instituto Rui Barbosa, 2022, p. 17).

Assim, a função de controle em um governo digital deve ser repensada para que suas ações mitiguem o surgimento de dados escuros, com o objetivo de detectar irregularidades e orientar o gestor público para melhor execução da política pública. Soma-se a isso a necessidade de agir de forma concomitante mediante a disponibilidade de dados governamentais de grande volume e a ampla diversidade de atividades de governo.

Nesse contexto, as tecnologias analíticas emergem como uma ferramenta crucial para impulsionar a atividade de controle do governo, tais como a Big Data, permitindo integração de múltiplas fontes em diferentes formatos, bem como a coleta de tais dados (Kim; Trimi; Chung, 2014, p. 80). Com mais agências de governo utilizando ferramentas de Big Data para transformar políticas públicas e órgãos, os líderes de governo se perguntam: Que descobertas podemos fazer com Big Data? Que análises fazemos com os dados? Como confiar nos resultados? (Joseph; Johnson, 2013, p. 47).

Recentemente a IAG, com a evolução dos modelos *transformers* e o surgimento do ChatGPT da OpenAI, revolucionou o mundo, promovendo mudanças em todas as escalas, incluindo o próprio governo digital. Os efeitos da IAG são promissores e expandem inúmeras possibilidades em todas as facetas da sociedade, e isso inclui a função do controle.

Diante disso, este artigo propõe trazer elementos do impacto de modelos de IAG no controle externo, citando inclusive exemplos de uso. A metodologia utilizada foi exploratória, elencando possíveis casos de uso a serem investigados para contribuição desse tipo de tecnologia no controle externo e também de forma científica.

2 Dados escuros para o controle

Uma das primeiras definições de dados escuros surgiu em 2008. Dados escuros são aqueles que não são previamente indexados e armazenados, o que os torna de difícil acesso para cientistas e outros usuários em potencial. Como resultado, esses dados são mais propensos a serem subutilizados e eventualmente perdidos (Heidorn, 2008, p. 282).

Outro trabalho associa dados escuros a dados que foram “cortados”. Tais dados são escuros por conta de que seu conhecimento não alcança o âmbito científico e a comunidade (Goetz, 2007, p. 1).

Alguns estudos investigam a relevância única que dados escuros podem ter para avanços científicos (Goetz, 2007). No contexto organizacional, Moumeni *et al.* (2021) destacam a importância de extrair novos *insights* a partir de dados escuros, os quais podem agregar valor aos negócios das organizações e contribuir para uma tomada de decisão mais eficaz.

A tomada de decisão é um aspecto em que dados escuros podem desempenhar um papel crucial. De fato, há um potencial ganho de valor em explorá-los, assim como um risco significativo em não o fazer. Há relato de associação de dados escuros ao risco de falhas no suporte à decisão, ressaltando que esses dados podem conter informações relevantes para o processo decisório. Quando permanecem no estado de dados escuros, essas informações ficam ocultas para a organização, o que representa uma oportunidade perdida e um risco potencial (Munot *et al.*, 2019, p. 4).

Em recente mapeamento acerca de dados escuros para o controle, Albuquerque e Dornelles (2022, p. 84) elaboraram um mapa conceitual que traz as principais características: sem curadoria atual; não documentados; não gerenciados; coletados para uma finalidade mas não para outras; inexplorados ou não analisados e dados estruturados ou não.

Os autores supracitados pontuam que o governo tem uma enorme capacidade de criar sistemas e coletar dados; contudo, boa parte desses dados permanecem inexplorados, o que se atribui à falta de curadoria, de tecnologia analítica e de mão de obra especializada. Outra característica dada pelos autores se dá na falta de capacidade de integrar esses dados para geração de um novo conhecimento, a exemplo do caso de “falecidos na folha de pagamento”, por eles citado.

Quanto à natureza dos dados escuros e seu impacto, Albuquerque e Dornelles (2022, p. 83) pontuam:

O fato de uma parcela significativa dos dados escuros serem não estruturados reflete basicamente a grande capacidade do governo realizar seus atos a partir da geração de documentos eletrônicos (contratos, atos de admissão, empenhamento, emissão de nota fiscal, memorandos, ofícios etc.), os inúmeros dados decorrentes de interações sociais por meio de aplicativos de mensagens corporativos. Especialmente no contexto da continuidade do trabalho remoto, iniciado em decorrência da pandemia de COVID-19 em meados de março de 2020. Tais documentos não estruturados tem um potencial enorme para o exercício de controle público. Sua natureza não estruturada, volume e variabilidade, dificulta o alcance do controle. Nesse cenário, artefatos probatórios para fins de investigação que poderiam ser o elo para responsabilização ou expansão de atividades de fiscalização/investigação permanecem escuros ao controle.

Quanto a exemplos de dados escuros no contexto de controle público, Albuquerque e Dornelles demonstram os principais na Tabela 1:

Tabela 1 - Tipos de dados escuros para controle público

Tipo de dados	Formato
Documentos de comunicação oficial	PDFs, arquivos texto
Documentos de admissão de pessoal, despesa e comprovação, processos licitatórios	PDFs, imagens, arquivos e textos
<i>E-mails</i> e aplicativos de comunicação oficial	Arquivos texto, imagens e vídeos
Sistemas legados	Tabelas relacionais
Documentos de arrecadação	Arquivos PDF e texto
Logs de sistemas	Arquivos texto
Informações obtidas de cruzamentos de dados	Arquivos PDF, tabelas relacionais
Tabelas relacionais legadas	Tabelas relacionais

Fonte: Albuquerque e Dornelles (2022, p. 84).

Diante das várias características apresentadas, a literatura busca responder a uma questão comum: como reduzir a “longa cauda” para que dados escuros se tornem conhecidos e bem utilizados? As possíveis soluções para lançar luz sobre esses dados começaram com a proposta de criar centros de ciência segregados por disciplinas, bibliotecas e museus (Heidorn, 2008, p. 293).

Posteriormente, surgiram as primeiras propostas de ferramentas, como as apresentadas por Shukla (2015), De Sa (2016) e Schembera (2021). Também há a sugestão de criar um papel específico de dados escuros nas organizações (Schembera; Dúran, 2020). Outras iniciativas envolvem o uso de algoritmos de aprendizado de máquina e de processamento de linguagem natural (Munot *et al.*, 2019, p. 6).

3 Inteligência Artificial Generativa (IAG)

As tecnologias de IAG representam uma mudança de paradigma na IA, avançando além do simples processamento e da análise de dados existentes para a criação de conteúdo totalmente novo (Vrabie, 2023, p. 1).

Esses sistemas utilizam técnicas avançadas de aprendizado de máquina, especialmente grandes modelos de linguagem treinados (*large language models*) em vastos conjuntos de dados, para gerar saídas semelhantes às humanas em várias modalidades, como texto, imagem, áudio e código.

Ao detectar padrões nos dados de treinamento, os modelos de IAG conseguem produzir conteúdo coerente e contextualmente relevante, a partir de entradas recebidas (*prompts*) (Loukis *et al.*, 2023, p. 109).

Sistemas como o ChatGPT exemplificam essa capacidade generativa no campo do processamento de linguagem natural. Com arquiteturas baseadas em transformadores, esses modelos de linguagem conseguem realizar trocas escritas com fluência, compreendendo e respondendo a consultas com saídas textuais e contextualmente apropriadas, que muitas vezes exibem características de comunicação semelhantes às humanas (Dwivedi *et al.*, 2023, p. 1).

A habilidade de produzir conteúdo sob demanda que imita de perto a expressão humana abre possibilidades transformadoras em diversos setores. Na esfera de governo, a IAG pode revolucionar a forma como os cidadãos interagem com o governo, acessam informações e participam dos processos de tomada de decisão, através de interfaces conversacionais intuitivas e de geração personalizada de conteúdo (Vrabie, 2023, p. 6)

Ainda no contexto de governo, os grandes modelos de linguagem (LLMs) são ideais para auxiliar atores de integridade na automação de certas atividades de detecção de fraudes, como a consulta de documentos e de fontes de dados para identificar riscos potenciais (Ugale; Hall, 2024, p. 15).

Eles também podem ajudar auditores e investigadores a realizar diversas tarefas operacionais que, embora não sejam exclusivas dos atores de integridade, são especialmente promissoras devido ao grande volume de documentação e de dados que os órgãos de auditoria, anticorrupção e investigação geralmente processam. Por exemplo, os LLMs podem organizar grandes volumes de texto para facilitar a priorização e o consumo, além de auxiliar em análises de causas raiz ou no reconhecimento de padrões (Ugale; Hall, 2024, p. 15).

Alguns países, como a Suécia, estão desenvolvendo assistentes virtuais para uso em toda a Administração Pública, para otimizar essas tarefas operacionais (Ugale; Hall, 2024, p. 15).

As eficiências obtidas com essas técnicas podem reduzir tanto o esforço quanto os erros, permitindo que auditores e investigadores se concentrem em tarefas de alto valor que exigem julgamento e expertise humanos, algo que a IAG ainda não substitui. Ao tornar as atividades de combate à corrupção e à fraude mais eficazes, a IAG pode também fortalecer a integridade e a transparência (Ugale; Hall, 2024, p. 15).

4 Perspectivas de uso de IAG no controle

4.1 Licitações

O caso de uso de licitações consagra o uso de modelos generativos de IA como principal cenário da atualidade de dados escuros – grande volume (centenas

de licitações diariamente no país), alta variedade (compras de diversos objetos: obras, tecnologia da informação, material permanente, serviços etc.) – e requer uma velocidade de análise rápida por parte do controle público, de preferência antes da data de abertura.

Para o controle, analisar o inteiro teor do edital em conjunto com as peças (termo de referência, estudo técnico preliminar etc.) em busca de irregularidades é uma tarefa de leitura extensiva, que consome horas de trabalho de agentes de controle, tarefa que, além disso, é impossível de escalar para dezenas ou centenas de licitações que acontecem diariamente.

Nesse cenário, automatizar a leitura e fazer os modelos generativos ir atrás de irregularidades é o objetivo para auxiliar na tomada de decisão, diminuindo o custo de obtenção e conclusão de irregularidades pelo agente de controle. Para esse contexto, iniciativa do TCE/SC chamada VigIA permite a análise de centenas de editais de licitação.

O VigIA é um arcabouço tecnológico composto de ferramentas de Big Data e IAG capaz integradas por meio de dados.

O VigIA funciona a partir da criação de questões que podem ser divididas em categorias. Tais questões são executadas de forma automática em cada licitação que é enviada ao TCE/SC, em um *pipeline* automático sem intervenção humana, a partir de uma integração com um modelo generativo de IA que faz uso do modelo GPT 4o. As perguntas de auditoria cadastradas pelos auditores são executadas de forma automática em cada edital, gerando respostas pelo modelo generativo, conforme demonstra a Figura 1:

Figura 1 - Funcionamento básico do VigIA



Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Em dois meses de implantação, o VigIA depurou mais de 2.000 licitações com mais de 10.000 perguntas executadas, apontando indícios de irregularidades

e regulares. Alguns desses resultados foram confirmados por auditores fiscais e encaminhados ao jurisdicionado responsável pela licitação, retificando ou suspendendo ou anulando o edital.

O VigIA demonstrou de forma inédita a capacidade de automação de análise de editais de licitação, e alguns desafios de ordem científica e técnica surgiram, como a formação de uma base consolidada de perguntas de regularidade, com *prompts* associados de orientação de resposta do modelo, e de métricas para computação de acurácia de cada pergunta.

Outro caso de uso que o VigIA habilitou foi outro ineditismo que a possibilidade de análise de política pública de transporte escolar questionando em cada licitação de edital de transporte escolar as aderências às normas de Código de Trânsito Brasileiro (CTB) e ano de fabricação dos veículos.

Para além desses desafios, abriu oportunidades e questionamentos tais como: É possível classificar objeto de licitação? O VigIA pode analisar planilhas de custos para detectar sobrepreços? É possível que o próprio modelo faça perguntas de irregularidades? Certamente são questões que os órgãos de controle irão explorar e que contribuirão para compreender os limites e as possibilidades do uso desses modelos generativos de IA.

4.2 Concurso público

De forma inédita, modelos de IAG podem realizar a automação de análises de textos de editais de concurso público. Não há trabalhos científicos que aplicam técnicas computacionais especificamente nesse objeto, tampouco projetos ligados ao controle que exploram especificamente o dado escuro contido no edital de concurso público.

Trabalhos ligados a automação de análise de pessoal são feitos pelo Tribunal de Contas do Estado do Santa Catarina (TCE/SC),¹ Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE),² Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF),³ Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)⁴ e Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA),⁵ além do Tribunal de Contas da União (TCU).⁶ Há relatos também

¹ Disponível em: https://www.tcsc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/PORTARIA%20CONJUNTA%20N.%20TC-PRES-GCG-MPTC-01-2023%20CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.

² Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/2230-tce-conclui-primeira-fase-do-projeto-de-automatizacao-dos-atos-de-pessoal>. Acesso em: 3 set. 2024.

³ Disponível em: <https://atricon.org.br/praticas-exitosas-com-novas-tecnologias-sao-apresentadas-no-2-labtcs/>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁴ Disponível em: <https://atricon.org.br/praticas-exitosas-com-novas-tecnologias-sao-apresentadas-no-2-labtcs/>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁵ Disponível em: <https://atricon.org.br/praticas-exitosas-com-novas-tecnologias-sao-apresentadas-no-2-labtcs/>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tcu.htm>. Acesso em: 3 set. 2024.

de projetos ligados à análise automática de folha de pagamento realizados por alguns tribunais.

Não há relatos de que esses projetos permeiem o dado não estruturado do edital do concurso público. Tudo indica que parte dos dados do concurso público e dos registros de admissão é no formato estruturado, e a base desses trabalhos, parte de dados estruturados. Estruturá-los a partir de um documento não estruturado é uma tarefa normalmente declaratória por um ser humano, sendo passível de erros, e demanda processos de intervenção manual à medida que o dado do edital for sendo atualizado, o que aumenta o risco também de o dado estruturado não refletir o dado não estruturado.

Outro indicativo importante é que os trabalhos de automação mapeados atuam com ênfase no processo de admissão, ou seja, após a homologação do concurso. A tarefa de automação de análise de editais de concurso público em seu formato não estruturado permanece um desafio.

Modelos grandes de linguagem possuem potencial de analisar esses documentos buscando informações sobre aderência de vagas PCD/Cotas com a ampla concorrência, exigência de comprovação excessiva ou inadequada de tempo de exercício de profissão para determinados cargos, requisitos desnecessários para a posse, tais como idade ou graduação incompatível com a área do cargo, prazos exíguos das fases do edital.

Os modelos de linguagem permitem, assim, explorar irregularidades que, mesmo em dados estruturados, são difíceis de se detectarem, além de abrir várias outras oportunidades para explorar o texto original do edital do concurso público.

4.3 Peças orçamentárias

As peças orçamentárias são instrumentos fundamentais para a gestão pública, desempenhando um papel importante na administração dos recursos financeiros de um governo. As principais peças orçamentárias são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada uma dessas peças possui características e finalidades específicas que contribuem para a eficiência e a transparência na alocação de recursos públicos.

O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. É um instrumento de planejamento de médio prazo, que orienta a elaboração dos orçamentos anuais, visando à continuidade dos programas e dos projetos governamentais. A LDO orienta a elaboração e a execução do orçamento anual, estabelecendo as metas e prioridades do governo para o exercício financeiro seguinte. A LOA, por sua vez, estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro anual. Ela é a peça orçamentária mais detalhada e operacional, sendo essencial para a execução das políticas públicas.

Trabalhos de automação de análise dessas peças orçamentárias não são triviais, dado o conteúdo detalhado e diverso. Por essa razão, não foram encontrados projetos ligados à automação de análise dessas peças.

Contudo, a IAG pode apoiar a atividade de controle na análise dessas peças, desde a aplicação de análises de sentimentos de *feedback* da população sobre os objetivos e as metas dessas peças, identificando áreas maiores de preocupação ou interesse público, auxiliando na aderência dessas peças ao interesse público.

A possibilidade de a IAG extrair informações relevantes de documentos externos, como as peças orçamentárias, permite identificar prioridades e objetivos principais sem leitura extensiva e fazer a comparação automática entre essas peças de diferentes períodos ou diferentes regiões, identificando tendências e mudanças ao longo do tempo. A identificação de indícios de irregularidades a partir de contradições nos objetivos e metas também é uma linha de atuação a ser explorada.

4.4 Reconhecimento de entidade nomeada

O reconhecimento de entidades nomeadas Named Entity Recognition (NER) e de uma subárea de estudo no campo de extração de informações, cujo objetivo é identificar entidades nomeadas, bem como classificá-las dentro de um conjunto de categorias pré-definidas, tais como pessoa, organização e local, as quais remetem a um referente específico (Fonseca *et al.*, 2015, p. 1).

Dentro desse contexto, a entrada para um sistema de extração de entidades nomeadas é um texto em sua forma livre, e sua saída é um conjunto de textos anotados, ou seja, uma representação estruturada a partir da entrada de um texto não estruturado (Fonseca *et al.*, 2015, p. 1).

Os métodos de reconhecimento de entidade nomeada atuais são predominantemente supervisionados. No aprendizado supervisionado, os modelos são treinados usando um conjunto de dados anotados, em que as entidades nomeadas estão explicitamente marcadas nas sentenças. Esse processo de anotação fornece ao modelo exemplos claros do que constitui uma entidade em várias categorias, permitindo que o modelo aprenda a reconhecer e classificá-la em novos textos (Ehrmann *et al.*, 2023, p. 10).

Os métodos supervisionados são mais custosos devido à necessidade de construir uma base de dados rotulada para treinamento. Em contraste, os métodos não supervisionados, que não requerem rotulação, têm despertado um interesse científico crescente (Ehrmann *et al.*, 2023, p. 10).

No âmbito do controle, identificar pessoa física e jurídica em textos não estruturados é um passo importante para a aplicação de regras, como a verificação de sanção que impediria que tal pessoa de ter vínculo com a Administração Pública, ou até mesmo a construção estruturada de relação de vínculo da pessoa

identificada com o documento para fins de responsabilização ou investigação. Padrões de telefones, endereços e placas de veículos também são aplicáveis para a finalidade de construção de vínculos.

Para além da necessidade específica de controle, essa detecção de entidades pode ser bastante útil para o mapeamento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Modelos de linguagem possuem capacidade de identificar pessoas físicas, jurídicas (Jiang *et al.*, 2024, p. 1), locais (Wang *et al.*, 2023, p. 1), telefones ou outras classificações, que podem ser realizados no contexto de negócio do controle, como a classificação de documentos tais como notas fiscais, editais de licitação ou documentos pessoais.

A grande vantagem do uso de modelos de linguagem nessa situação é que não há necessidade de supervisão ou de preparação de base de treinamento. Um indicativo de estudo para a abordagem é o uso de *few-shot prompts* para fazer com que o modelo entenda os exemplos associados de entidades nomeadas.

4.5 Análise de atos de diário oficial

Os atos administrativos são publicados em plataformas de diário oficial, de domínios de informações variadas que vão desde atos de pessoal (nomeação, exoneração, posse etc.), atos jurídicos (contratos, licitações) e até decretos, leis. As informações são de caráter não estruturado e não possuem padrão de escrita, podendo variar de ente para ente, o que dificulta o processamento de dados.

Há iniciativas por parte de alguns tribunais de contas para explorar essa base de dados: do TCE/SC,⁷ do TCU,⁸ do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS)⁹ e dos tribunais de contas dos municípios do Pará.¹⁰ Há diversas utilidades dos referidos tribunais para varredura, tais como a validação de informações remetidas em suas bases internas, a identificação de indícios de irregularidades, a verificação de produtos de uso incomum pela administração e a identificação de pessoas físicas e jurídicas.

Não há trabalhos científicos mapeados relacionados ao uso de modelos de linguagem em bases de dados de diários oficiais; contudo, dado seu potencial generalista, o seu uso certamente será explorado pelos órgãos de controle para não somente acima, mas em conjunto com a possibilidade de classificação da publicação e q consequente extração de informação estruturada.

⁷ Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/robo-desenvolvido-pelo-tcesc-cruza-dados-e-alerta-orgaos-publicos-sobre-pessoas-fisicas-e-juridicas>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁸ Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/Noticia/Detalha?noticia=16251>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁹ Disponível em: <https://siga.tce.rs.gov.br/issues/233>. Acesso em: 3 set. 2024.

¹⁰ Disponível em: <https://atricon.org.br/tcmpa-implanta-robo-para-aumentar-fiscalizacao-em-licitacoes-relacionadas-ao-combate-a-covid-19/>. Acesso em: 3 set. 2024.

Esse tipo de análise em saídas estruturadas feita pelo modelo de IA abre oportunidades de cruzamento de dados com fontes internas do órgão de controle, para geração de novos conhecimentos e consequente ação. Um exemplo é a publicação de um edital de concurso público no Diário Oficial, com o modelo de IA identificando que se trata de um ente em particular, disparando, assim, uma checagem para verificar se aquele ente não está no limite de alerta e assim já notificar o órgão de controle.

5 Considerações finais

O advento do governo digital transformou o cenário do gerenciamento de informação no governo. Contudo, uma significativa porção dessas informações permanecem inutilizadas, escondidas ou fora do conhecimento do próprio governo. Essas características fazem parte do fenômeno de dados escuros.

Dados escuros representam riscos e oportunidades para o governo. A tomada de decisão baseada nesses dados pode melhor guiar uma política pública ou uma determinada operação realizada pelo agente governamental, além de aumentar a transparência e a mitigação de riscos, como o vazamento de dados, e de classificar as informações de maneira mais adequada.

Para a função de controle do governo, lançar luz sobre dados escuros pode ser determinante para um bom planejamento de fiscalização, detecção e prevenção de irregularidades/não conformidades.

Logo, torna-se necessário investimento em tecnologias analíticas para explorar dados escuros e transformá-los em ativos de conhecimento do órgão de controle. Nessa esteira, os modelos de IA generativos se destacam pela alta capacidade de compreensão textual.

Muito embora os primeiros casos de uso de tais modelos no âmbito do controle foram baseados em *chats* para busca de respostas de forma mais célere, o caso do TCE/SC, com seu sistema VigIA, chama atenção por ser o primeiro capaz de operar em um nível de automação considerando alto volume, velocidade e variedade de dados.

O VigIA foi aplicado no contexto de editais de licitação; contudo, a margem de atuação dele se expande para outros casos de uso, como para os editais de concurso público, com capacidade de detectar irregularidades nesses documentos, assim como para a análise de peças orçamentárias como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O VigIA também possui capacidade de detectar entidades nomeadas em textos não estruturados como nomes de pessoas, CPFs, CNPJs e endereços. A

leitura de diários oficiais também é um caso de uso que pode ser aplicado para detecção de irregularidades. Toda essa análise com suporte de agentes de controle em busca de irregularidades, e quando tais irregularidades são apontadas pelo modelo, a confirmação pelo agente de controle ainda assim é necessária.

O uso de modelos de IAG ainda está na fase experimental, de forma que mais casos de uso aplicado ao controle irão aparecer, permitindo que uma evolução em várias estruturas de controle pelo país surja. Com a evolução do mercado global de tais produtos, mais oportunidades surgirão, consolidando a tecnologia como a última geração de análise de IA.

Generative Artificial Intelligence (GAI): Perspectives in public control

Abstract: In the wake of an increasingly digital government, the volume, variety, and velocity of information are only growing, giving rise to a phenomenon called dark data. This phenomenon occurs when the capacity to produce/store this information exceeds the capacity for curation or analysis. The consequences of dark data affect the decision-making of public managers and represent risks of non-compliance with regulations. In the function of public control, the risks are even greater, as how can one guide or detect irregularities in a scenario that requires a quick response due to the speed of data, the large volume, and the high variety of data structures? To address this issue, this work presents an innovative perspective on the use of generative artificial intelligence to be applied in public control in various scenarios mapped by the Court of Auditors of Santa Catarina – “TCE/SC.

Keywords: Public control. Dark data. Generative Artificial Intelligence (GAI).

Referências

- ALBUQUERQUE, A. M. de; DORNELES, C. F. Dados escuros à luz do controle público. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE BANCOS DE DADOS*, 37., [S. l.]. *Anais (...)*. [S. l.]: SBC, 2022. p. 78-89.
- ANTHONY, R.; GOVINDARAJAN, V. *Sistemas de controle gerencial*. São Paulo: AMGH Editora, 2008.
- CAPRARO, V. *et al.* The impact of Generative Artificial Intelligence on socioeconomic inequalities and policy making. *PNAS Nexus*, [S. l.], v. 3, n. 6, 2024.
- DE SA, C. *et al.* Deepdive: Declarative knowledge base construction. *ACM SIGMOD Record*, [S. l.], v. 45, n. 1, p. 60-67, 2016.
- DENER, C.; NII-APONSAH, H.; GHUNNEY, L. E.; JOHNS, K. *GovTech maturity index: The state of public sector digital transformation*. [S. l.]: World Bank Publications, 2021.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1999.
- DWIVEDI, Y. *et al.* So what if ChatGPT wrote it? Multidisciplinary perspectives on opportunities, challenges and implications of generative conversational AI for research, practice and policy. *International Journal of Information Management*, [S. l.], v. 71, 2023.

- EHRMANN, M. *et al.* Named entity recognition and classification in historical documents: A survey. *ACM Computing Surveys*, [S. l.], v. 56, n. 2, p. 1-47, 2023.
- FONSECA, E.; CHIELE, G.; VANIM, A.; VIEIRA, R. Reconhecimento de entidades nomeadas para o português usando o opennlp. *In: ENIAC. Anais (...)*. [S. l.]: ENIAC, 2015.
- GERTLER, P. *et al.* *Impact evaluation in practice*. [S. l.]: World Bank Group, 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/4659ef23-61ff-5df7-9b4e-89fda12b074d/content>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- GOETZ, T. Freeing the dark data of failed scientific experiments. *Wired Magazine*, [S. l.], v. 15, n. 10, p. 15-10, 2007.
- HEIDORN, P. B. Shedding light on the dark data in the long tail of science. *Library Trends*, [S. l.], v. 57, n. 2, p. 280-299, 2008.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. *NBASP 4000: Norma para Auditoria de Conformidade*. Rio de Janeiro: IRB, 2022. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-4000-Norma-de-Auditoria-de-Conformidade.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024.
- JIANG, G. *et al.* *P-ICL: Point In-Context Learning for Named Entity Recognition with Large Language Models*. arXiv preprint arXiv:2405.04960. [S. l.]: [s. n.]: 2024.
- JOSEPH, R. C.; JOHNSON, N. A. Big Data and transformational government. *IT Professional*, [S. l.], v. 15, n. 6, p. 43-48, 2013.
- KIM, G.-H.; TRIMI, S.; CHUNG, J.-H. Big Data applications in the government sector. *Communications of the ACM*, [S. l.], v. 57, n. 3, p. 78-85, 2014.
- LOUKIS, E. *et al.* ChatGPT Application vis-a-vis Open Government Data (OGD): Capabilities, Public Values, Issues and a Research Agenda. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON ELECTRONIC GOVERNMENT. Proceedings (...)*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. p. 95-110.
- MUNOT, K. *et al.* Importance of dark data and its applications. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM, COMPUTATION, AUTOMATION AND NETWORKING (ICSCAN). Proceedings (...)*. [S. l.]: IEEE, 2019. p. 1-6.
- MOUMENI, L. *et al.* Dark data as a new challenge to improve business performances: Review and perspectives. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL AGE & TECHNOLOGICAL ADVANCES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Proceedings (...)*. [S. l.]: IEEE, 2021. p. 216-220.
- SCHEMBERA, B.; DÚRAN, J. Dark data as the new challenge for Big Data Science and the introduction of the scientific data officer. *Philosophy & Technology*, [S. l.], v. 33, n. 1, p. 93-115, 2020.
- SCHEMBERA, B. Like a rainbow in the dark: Metadata annotation for HPC applications in the age of dark data. *The Journal of Supercomputing*, [S. l.], v. 77, n. 8, p. 8946-8966, 2021.
- SHUKLA, M. *et al.* POSTER: WinOver enterprise dark data. *In: ACM SIGSAC CONFERENCE ON COMPUTER AND COMMUNICATIONS SECURITY, 22., [S. l.]. Proceedings (...)*. [S. l.]: ACM, 2015. p. 1674-1676.
- UGALE, G.; HALL, C. *Generative AI for anti-corruption and integrity in government: Taking stock of promise, perils and practice*. [S. l.]: [s. n.], 2024.

VRABIE, C. E-Government 3.0: An AI model to use for enhanced local democracies. *Sustainability*, [S. l.], v. 15, n. 12, p. 9572, 2023.

WANG, S. *et al.* *Gpt-ner*: Named entity recognition via large language models. arXiv preprint arXiv:2304.10428. [S. l.]: [s. n.], 2023.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ALBUQUERQUE, Alessandro Marinho de; WENSING, Igor May; JOPPI FILHO, Nelson Luiz. Inteligência Artificial Generativa (IAG): perspectivas inéditas no controle público. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 155-169, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART08.SC

Lei de Responsabilidade Fiscal: aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato em Santa Catarina

Franklin Zummach

Economista. Auditor interno na Prefeitura do Município de Lages-SC.

Resumo: Este é um parecer opinativo acerca da interpretação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que tratam da nulidade de atos que resultem em aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, com ênfase nos municípios de Santa Catarina.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Despesa com pessoal. Últimos 180 dias do mandato. Santa Catarina.

Sumário: 1 Introdução – 2 Análise – 3 Considerações finais – Referências

1 Introdução

É manifesto que, em ano eleitoral, sobretudo nos últimos 180 dias do mandato (de 5 de julho até 31 de dezembro), os gestores municipais estão sujeitos a uma série de vedações em termos de aumento de despesa com pessoal trazidas pela Lei Complementar Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ademais, na esteira da LRF, a Lei Federal nº 10.028/2000 alterou o Código Penal, tipificando como crime contra as finanças públicas, entre outros, o ato que acarrete aumento da despesa total com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, cuja pena é de reclusão de 1 a 4 anos.¹

Nesse sentido, o presente parecer o se dispõe a interpretar dispositivos da LRF que tratam da nulidade de atos que resultem em aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, com ênfase nos municípios catarinenses.

¹ Além da LRF, há de se observarem, em ano eleitoral, as proibições relativas a atos de pessoal impostas pelos incisos V e VIII do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/1997 – Lei Eleitoral.

2 Análise

Em termos de vedações de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, especificamente, a LRF tornou nulo de pleno direito:

- 1) “o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato (...)” (art. 21, II);
- 2) “o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato (...)” (art. 21, III).
- 3) “a aprovação, a edição ou a sanção (...) de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:
 - a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
 - b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo” (art. 21, IV).

Em um primeiro momento, poder-se-ia concluir que a LRF restringiu todo e qualquer *aumento da despesa com pessoal* nos últimos 180 dias do mandato. Todavia, tal entendimento se revela uma “visão simplista e linear” (Mileski, 2001, p. 5) – denominada *tese nominal* por Toledo Jr. e Rossi (2002) – que urge ser desmistificada. De fato, Di Pietro (2009, p. 170) elucida que

(...) se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.

Cabe lembrar que a LRF dispõe que a despesa (total) com pessoal (DTP) deve ser controlada mediante comparação com a receita corrente líquida, sendo ambas apuradas somando-se as despesas realizadas (no caso da despesa com pessoal) ou receitas correntes (no caso da receita corrente líquida) no mês em referência e nos 11 imediatamente anteriores. Com efeito, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC) (Santa Catarina, 2017, p. 134) esclarece que “(...) a verificação é feita pelo percentual resultante do cálculo da despesa com pessoal dos últimos 12 meses em relação à Receita Corrente Líquida do mesmo período”.²

² “Nesse cenário, não há de se falar em despesa de pessoal de um mês, de três ou seis meses, mas, tão só, de doze meses. E nem poderia ser de outra forma, vez que a base de comparação – a receita corrente líquida – é também um consolidado de doze meses” (Toledo Jr.; Rossi, 2010, p. 69).

Portanto, o acompanhamento da despesa total com pessoal (DTP) deve dar-se não meramente em termos absolutos, mas também em termos relativos à receita corrente líquida (RCL), isto é, pela relação *DTP/RCL*. Trata-se da “tese proporcional”, nas palavras de Toledo Jr. e Rossi (2002), adotada de forma majoritária pelos tribunais de contas, inclusive pelo TCE/SC.³

O TCE/SC esclarece que:

(...) no período de vedação, poderá a administração pública municipal aumentar as despesas com pessoal não descumprindo a norma legal da LRF, caso as receitas arrecadadas que compõem o cálculo da Receita Corrente Líquida acompanhem proporcionalmente o acréscimo, ou que haja a redução das despesas com pessoal já existente (Santa Catarina, 2017, p. 134).

Da mesma forma, por exemplo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) entende que, se houver no “(...) período de vedação aumento na base do cálculo – a receita corrente líquida –, poderá haver proporcional engrandecimento da despesa laboral, sem que nisso haja transgressão à regra fiscal” (Toledo Jr.; Rossi, 2010, p. 69).

Entretanto, isso não implica, em sentido oposto, que uma queda na arrecadação nos últimos 180 dias do mandato necessita ser acompanhada de uma redução proporcional (ou maior) da despesa com pessoal para preservar a relação *DTP/RCL*. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO) defende que, nesse caso, a *tese proporcional* deve ser combinada com a *tese nominal*, uma vez que “(...) não foi praticado nenhum novo ato que resulte em aumento de gasto com pessoal, inviável a aplicação da sanção de nulidade”.

Em especial para os municípios catarinenses, destaca-se o Prejulgado nº 1252, decorrente da Decisão nº 3010/2002, em que o Pleno do TCE/SC fixou entendimento de que

a nomeação de candidatos em concurso público dentro dos últimos cento e oitenta dias de final de mandato do titular de Poder ou órgão somente é possível se as despesas decorrentes destas nomeações tiverem a proporcional compensação, relativamente ao aumento da receita corrente líquida ou a diminuição da despesa com pessoal, de forma que o percentual de comprometimento verificado no mês anterior ao início do 180º (centésimo octagésimo) dia não seja ultrapassado até o último dia do mandato (Santa Catarina, 2002).

³ Ver, por exemplo: TCE/AM (2020), TCE/MG (2002), TCE/MT (2014), TCE/PR (2019), TCE/RJ (2021), TCE/RO (2018), TCE/RS (2024), TCE/SC (2002), TCE/SP (2015), TCM/BA (2020).

Além disso, o mesmo Prejulgado nº 1252 estabelece que a regra da nulidade de atos que acarretam aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato deve ser interpretada à luz dos princípios da indisponibilidade do interesse público e da continuidade dos serviços públicos. Assim, o TCE/SC entende que

(...) estariam fora da vedação legal os atos que conferem direitos aos servidores à percepção de adicionais por tempo de serviço e progressões funcionais horizontais na tabela de vencimentos do quadro de cargos e vencimentos do Poder ou órgão, decorrentes de aplicação de leis aprovadas antes do início do 180º (centésimo octogésimo) dia anterior ao final do mandato, bem como os que viessem a atender às situações decorrentes de fatos que provocam estado de emergência ou de calamidade pública, e, ainda, os que tivessem a proporcional compensação em relação ao aumento da despesa com pessoal, seja pelo aumento da receita corrente líquida, seja pela diminuição de outras despesas com pessoal (Santa Catarina, 2002).

Cumprido esclarecer que não há violação da LRF se o aumento da despesa com pessoal não estiver alicerçado em ato voluntário do ordenador da despesa nos últimos 180 dias do mandato, isto é, se for oriundo de determinação legal preexistente ao período de vedação (Toledo Jr., 2008). Ou seja, deve estar evidenciada a relação de causa e efeito entre o aumento da despesa com pessoal e o ato praticado pelo gestor público municipal.

Neste sentido, a regra não alcança a “concessão de vantagens, inclusive as temporais – *ex facto temporis* – reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, porque estes são benefícios pessoais do servidor, já adquiridos” (Santa Catarina, 2024, p. 16). Por exemplo, não estão proibidos os aumentos advindos de vantagens pessoais já previstas no estatuto dos servidores (São Paulo, 2015).⁴ Mileski (2001, p. 7) assevera que “(...) há que ser observado o disposto no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Ainda assim, contudo, deve-se obedecer aos demais limites e condições acerca da despesa com pessoal dispostos na LRF, válidos do início ao fim do mandato. Em particular, ressalta-se que significativa parte das despesas de pessoal configura-se como despesa obrigatória de caráter continuado, isto é, fixa “(...) para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”, a qual exige compensação “(...) pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa” (LRF, art. 17). Logo, ainda que preservada

⁴ Para mais exemplos de atos excetuados da proibição legal, ver, entre outros, Mileski (2001) e Rio Grande do Sul (2024, p. 15-16).

a relação *DTP/RCL*, o aumento da despesa com pessoal classificada como despesa obrigatória de caráter continuado não pode ser neutralizado pelo aumento temporário da receita, por exemplo, por meio de transferências voluntárias (Toledo Jr.; Rossi, 2002).

3 Considerações finais

Em síntese, o aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias de mandato é condição necessária, mas não suficiente para violação da LRF. Para que a nulidade do ato esteja efetivamente concretizada, o aumento da despesa com pessoal deve ser praticado de forma voluntária pelo gestor municipal, além de não ser compensado proporcionalmente com aumento da receita corrente líquida.

Invariavelmente, no entanto, cada ato de aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato deve ser previamente examinado e devidamente motivado, de modo a evidenciar a legalidade e legitimidade da despesa.

Por fim, embora a *tese proporcional* esteja, ao que tudo indica, consolidada no TCE/SC e em outras cortes de contas brasileiras, caso ainda assim persistirem dúvidas de natureza interpretativa, sobretudo em situações específicas, recomenda-se que seja formulada consulta ao TCE/SC pelas autoridades competentes, nos termos do Capítulo VIII da Resolução nº TC-06/2001.

Brazilian Fiscal Responsibility Law: Increase in personnel expenses in the last 180 days of mandate in the State of Santa Catarina

Abstract: Technical opinion about the interpretation of provisions of the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) regarding annulment of acts that result in an increase in personnel expenses in the last 180 days of mandate, with an emphasis on the State of Santa Catarina.

Keywords: Fiscal Responsibility Law ("LRF"). Personnel expenses. Last 180 days of mandate. State of Santa Catarina.

Referências

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 10006/2020*. Manaus: TCE/AM, 2020. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Processo-n%C2%BA-10006.2020.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado. *Processo 09065e20*. Salvador: TCM/BA, 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 3 set. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Arts. 18 a 28. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 14.055-4/2014*. Cuiabá: TCE/MT, 2014. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/processo/140554/2014#/. Acesso em: 3 set. 2024.

MILESKI, Helio Saul. Algumas questões jurídicas controvertidas da Lei Complementar nº 101, de 05.05.2000: controle da despesa total com pessoal, fiscalização e julgamento da prestação de contas da gestão fiscal. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, DF, v. 3, n. 24, 2001.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. *Consulta 660.552*. Belo Horizonte: TCE/MG, 2002.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 350634/16*. Curitiba: TCE/PR, 2019. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2019/5/pdf/00336591.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 221.379-4/21*. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 2021. Acesso em: 3 set. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Orientações para o encerramento de mandato*. Porto Alegre: TCE/RS, 2024. Disponível em: <https://tcers.tc.br/arquivos/orientacoes-encerramento-mandato-2024.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado. *Processo 01591/17-TCE-RO*. Porto Velho, TCE/RO, 2018. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/-1591-2017.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Prejulgado:1252*. Florianópolis: TCE/SC, 2002. Disponível em: https://consulta.tce.sc.gov.br/cogNovo/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1252. Acesso em: 3 set. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Guia do mandato: orientações para gestores públicos e municipais*. Florianópolis: TCE/SC, 2017. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/guia%20ONLINE_0.pdf. Acesso em: 3 set. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. *Os cuidados com o último ano de mandato*. São Paulo: TCE/SP, 2015. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-tcesp-prefeitos.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

TOLEDO JR., Flavio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam os mandatos: uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista do TCU*, Brasília, DF, v. 33, n. 93, p. 74-78, 2002.

TOLEDO JR., Flavio Corrêa de. Fim de mandato: as despesas proibidas. *Revista do TCU*, Brasília, DF, n. 111, p. 45-54, 2008.

TOLEDO JR., Flavio Corrêa de; ROSSI, Sérgio Ciquera. O controle da Lei de Responsabilidade Fiscal: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – dez anos de vigência. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Brasília, DF, ano 1, n. 0, p. 57-71, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ZUMMACH, Franklin. Lei de Responsabilidade Fiscal: aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato em Santa Catarina. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 171-176, maio/out. 2024. DOI: 10.52028/tce-sc.v02.i03.ART09.SC

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

Despesas com serviço de segurança armada não podem ser consideradas no mínimo necessário de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino

EMENTA RESUMIDA:

EDUCAÇÃO BÁSICA. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE). LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL DE 25%. DESPESAS. CUSTEIO DE SEGURANÇA ARMADA. IMPOSSIBILIDADE.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina respondeu à consulta do Município de Blumenau a respeito da possibilidade de enquadrar a contratação do serviço de segurança armada como atividade-meio necessária ao sistema de ensino e, portanto, considerar as despesas dela decorrentes para fins do mínimo necessário de aplicação da receita de impostos nos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Para tanto, fixou o Prejulgado nº 2394.

O Tribunal considerou que as despesas inerentes aos serviços de vigilância própria do ambiente escolar podem ser enquadradas como “atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”, tendo-se em conta as orientações emanadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, sendo enquadradas no inciso V do art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Consequentemente, podem ser contabilizadas para fins de atingir o mínimo de 25% dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Para isso, devem contribuir efetivamente para a consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais e ser destinados exclusivamente às atividades de educação infantil e ensino fundamental do Município.

Entretanto, entendeu que o custeio de guardas armados para segurança das escolas não se compatibiliza com os objetivos básicos das instituições educacionais, por ser atividade típica de segurança pública. Portanto, não pode ser contabilizado para fins de atingir o mínimo de 25% dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, exigido pelo art. 212 da Constituição Federal.

@CON 23/00219560. Relatora: Conselheiro Herneus João De Nadal
Decisão nº 1954/2023, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 09/01/2024.

Nota técnica sobre a apresentação da carteira de vacinação dos estudantes no ato da matrícula

EMENTA RESUMIDA:

NOTA TÉCNICA. OBRIGATORIEDADE. APRESENTAÇÃO DA CADERNETA DE VACINAÇÃO. CALENDÁRIO DE VACINAÇÃO. VACINA. VACINA CONTRA A COVID-19. REDE PÚBLICA DE ENSINO. ESCOLA PÚBLICA.

RESUMO:

Os gestores devem exigir apresentação da caderneta de vacinação dos estudantes com até 18 (dezoito) anos de idade, atualizada de acordo com o Calendário de Vacinação da Criança e com o Calendário de Vacinação do Adolescente, no ato da matrícula na rede pública de ensino. Essa foi a orientação da Nota Técnica Nº TC-8/2024, aprovada pelo Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Ainda, as cadernetas de vacinação devem estar em conformidade com as disposições estabelecidas pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria de Estado da Saúde, constando a vacina contra covid-19, nos termos do Programa Nacional de Imunizações (PNI). Foi concedido o prazo de 30 dias para que as prefeituras e o Estado regularizem a situação, nos termos do art. 1º da Lei (estadual) nº 14.949/2009.

Por fim, os gestores públicos foram orientados que, ao não receberem a caderneta de vacinação atualizada no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhem as informações necessárias ao Conselho Tutelar, nos termos do art. 1º, §3º, da Lei (estadual) nº 14.949/2009.

@PNO 24/00181505. Relator: Conselheiro Herneus João De Nadal.

Nota Técnica Nº TC-8/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 05/03/2024.

Nota técnica sobre licitações e contratações para coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares

EMENTA RESUMIDA:

NOTA TÉCNICA. DISPOSIÇÃO FINAL E COLETA DE RESÍDUOS DOMICILIARES. PARCELAMENTO OU NÃO DA LICITAÇÃO. JURISPRUDÊNCIAS. BOAS PRÁTICAS. HOMOLOGAÇÃO.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina emitiu a Nota Técnica Nº TC-7/2023, com o objetivo de disseminar boas práticas e orientações na gestão de licitações na

área de limpeza pública, visando ao aperfeiçoamento de contratações para coleta, transporte e disposição final de resíduos sólidos domiciliares. O Tribunal entende que sua adoção pelas Unidades Gestoras contribuirá para mais eficiência nas licitações e contratações, além do aprimoramento da governança pública.

Segundo o Relator, nesse tipo de licitação, o parcelamento do objeto deve ser a regra, a fim de aumentar a competitividade dos certames. Por outro lado, a contratação de serviços em um único lote (aglutinação) deve ser realizada desde que devidamente comprovada a sua vantajosidade técnica e econômica para a Administração.

Ou seja, a regra do parcelamento do objeto não se aplica caso este resulte em prejuízo para o conjunto ou complexo, ou em perda da economia de escala. Assim, o grau de aglutinação na contratação dos serviços deve ser objeto de estudo prévio em busca da solução mais eficiente para a boa gestão dos recursos públicos.

Ainda, o planejamento, a organização e a prestação dos serviços de resíduos sólidos devem ser realizadas de acordo com o Marco Legal do Saneamento Básico, notadamente na forma de prestação regionalizada, definida como princípio fundamental na Lei Federal nº 14.026/2020, que alterou a Lei Federal nº 11.445/2007. Além disso, independentemente da forma adotada para a prestação dos serviços, somente um estudo de viabilidade técnica e financeira, levando em conta diversos fatores, poderá demonstrar qual o melhor arranjo para o caso concreto.

@PNO 23/00123538. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Nota Técnica Nº TC-7/2023, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 21/11/2023.

Levantamento de políticas de assistência social nos municípios de Santa Catarina

EMENTA RESUMIDA:

LEVANTAMENTO. MAPEAMENTO DA REDE DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. DEFICIÊNCIAS ENCONTRADAS. INCLUSÃO NO PLANEJAMENTO DE FUTURAS AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina realizou levantamento envolvendo mapeamento da rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) dos municípios catarinenses, para verificação preliminar de temas relacionados às políticas de assistência social, com a finalidade de subsidiar decisões de realização de procedimentos de auditoria ou de realização de capacitação de membros dos respectivos conselhos.

Nesse contexto, a metodologia utilizada abordou três blocos temáticos: 1) gestão da política de assistência social; 2) serviços e benefícios socioassistenciais; e 3) controle social.

No levantamento, diversas deficiências relacionadas aos três eixos foram encontradas em diferentes municípios, tais como: baixo reconhecimento da assistência social como política pública; quantitativo de servidores efetivos inferior a outros vínculos funcionais; ausência de unidade de acolhimento para mulheres em situação de violência doméstica ou familiar e para pessoa idosa; ausência de plano municipal da primeira infância, pouca oferta de serviços e benefícios, entre outras.

Dessa forma, o Tribunal incluiu diversos procedimentos fiscalizatórios no seu Plano de Ação do Controle Externo para execuções futuras, como: a) avaliar os equipamentos e atendimentos das unidades de acolhimento institucional e familiar para crianças e adolescentes; b) avaliar as unidades de acolhimento para pessoa idosa; c) avaliar a adequação da implantação das diretrizes contidas no Decreto nº 7.053/2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua; d) avaliar a adequação da aplicação dos recursos da pactuação do cofinanciamento do Estado.

Além disso, incluiu: e) avaliar a adequação do quadro de pessoal das secretarias municipais de assistência social; f) verificar as inconsistências de saldos e adequação da aplicação dos recursos dos fundos municipais da criança e do adolescente e da pessoa idosa; g) verificar a adequação dos benefícios eventuais em observância ao disposto na LOAS, na NOB/SUAS e nas regulamentações municipais; e h) acompanhar a implantação do Programa Primeira Infância no SUAS e o reordenamento das ações de Assistência Social do Programa Criança Feliz.

@LEV 22/80067913. Relator: Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior. Decisão nº 737/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 23/05/2024.

Consórcio público não pode realizar contrato de rateio ou pagar despesas de outro

EMENTA RESUMIDA:

CONSULTA. CONSÓRCIO PÚBLICO. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO. PARTICIPAÇÃO NO RATEIO. PAGAMENTO DE DESPESAS. DESPESAS DE RATEIO. SANEAMENTO BÁSICO. ÁGUA E ESGOTO.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina fixou o Prejulgado nº 2419 ao responder à consulta da Diretora-Presidente do Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de

Joaçaba, Herval d'Oeste e Luzerna, sobre a legalidade de entidades municipais ou consórcios públicos realizarem pagamento de despesas administrativas (contrato de rateio) para o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental.

Nesse sentido, o Tribunal entendeu que entidades municipais ou consórcios públicos não podem celebrar contrato de rateio ou realizar pagamento de despesas de rateio de outro consórcio público, visto a ausência de previsão legal. Assim, somente entes federados podem participar da constituição de consórcio e respectivas despesas de rateio.

Além disso, é permitido à entidade prestadora dos serviços de saneamento básico realizar o pagamento das despesas de regulação e fiscalização devidas à entidade reguladora contratada pelo ente federado, podendo participar como anuente no contrato entre o município e entidade fiscalizadora, não cabendo contrato administrativo entre prestador de serviços de saneamento básico e entidade reguladora para tal finalidade.

Ainda, o Tribunal considerou que existe conflito de interesse quando a entidade prestadora de serviços de saneamento básico contrata a instituição reguladora e fiscalizadora para simultaneamente realizar análises de laboratório quanto à qualidade da água e resíduos de tratamento de esgoto, pois esta não pode realizar a fiscalização dos próprios serviços. Por fim, o Prejulgado nº 2337 foi revogado

@CON 23/00252184. Relator: Conselheiro Luiz Roberto Herbst.

Decisão nº 395/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 01/04/2024.

Levantamento sobre cuidados e serviços de saúde mental nos municípios catarinenses

EMENTA RESUMIDA:

LEVANTAMENTO. CUIDADOS E SERVIÇOS RELACIONADOS À SAÚDE MENTAL. MUNICÍPIOS CATARINENSES. QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO. RECOMENDAÇÕES.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina realizou levantamento com o objetivo de identificar estratégias, diretrizes e ações adotadas pelos 295 municípios catarinenses para organizar a assistência às pessoas com necessidades de tratamento e cuidados específicos em saúde mental, além de constatar novas iniciativas para ampliar o acesso ao cuidado nessa área.

Nesse sentido, foram avaliadas estratégias adotadas pelos entes para organização da assistência em saúde mental, bem como para prevenção de suicídio,

ações de prevenção e de promoção, medicação, serviços especializados e interação hospitalar, recursos orçamentários e financeiros, infraestrutura física e organização de serviços, tudo relacionado à saúde mental.

Os resultados obtidos revelaram a necessidade de ações estratégicas para corrigir disparidades e fortalecer o sistema de saúde mental e delinearam caminhos para soluções eficazes, destacando a urgência de uma abordagem colaborativa entre áreas como saúde, assistência social e educação.

Assim, várias recomendações foram feitas à Secretária de Estado da Saúde de Santa Catarina. Dentre elas, que promova parcerias intergovernamentais, visando ao desenvolvimento e ao fortalecimento dos serviços de saúde mental, que execute medidas de desenvolvimento, de acompanhamento, de avaliação e de aprimoramento quanto a assecuração de estrutura organizacional, a expansão dos serviços dos Centros de Atenção Prisional (CAPS), a gestão de tempo de espera para atendimento, entre outras.

Ainda, foi recomendado que acompanhe e avalie continuamente os serviços de saúde mental prestados pelos municípios, buscando maior efetividade nos atendimentos/cuidados e auxiliando-os quando necessário, bem como que forneça suporte técnico necessário para que os municípios desenvolvam e implementem protocolos de prevenção e gerenciamento do risco de suicídio, apoiando-se em boas práticas com resultados comprovados e adaptáveis à realidade local, envolvendo profissionais qualificados e buscando apoio do governo federal.

Os(as) Chefes dos Poderes Executivos Municipais catarinenses também receberam várias recomendações, dentre as quais a de que revisem e atualizem os Planos Municipais de Saúde, incorporando propostas relacionadas à saúde mental, alinhadas com dados epidemiológicos e peculiaridades territoriais, e fomentem parcerias intergovernamentais para o desenvolvimento e fortalecimento dos serviços de saúde mental no território municipal.

@LEV 23/80094084. Relator: Conselheiro Luiz Eduardo Cherem.

Decisão nº 4/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 01/02/2024.

Participação de fundações sem fins lucrativos em licitações

EMENTA RESUMIDA:

CONSULTA. LEI GERAL DE LICITAÇÕES. PARTICIPAÇÃO DE FUNDAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS EM PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS. POSSIBILIDADE. ESTATUTO NACIONAL DA MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE. TRATAMENTO DIFERENCIADO. IMPOSSIBILIDADE.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina respondeu à consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Curitiba, sobre a possibilidade de participação de fundações privadas em licitações em geral, bem como nas previstas exclusivamente para microempresas e empresas de pequeno porte. Para tanto, fixou o Prejulgado nº 2402.

O Tribunal Pleno orientou que é permitida a participação de fundações sem fins lucrativos nos procedimentos licitatórios, por inexistência de vedação legal, em consonância com as diretrizes gerais de contratações e princípios da competitividade e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Entretanto, a prestação de serviços a ser contratada deve estar vinculada ao objeto social da fundação e ser de natureza técnica, prestada exclusivamente por pessoal vinculado à instituição, sendo vedada a terceirização de mão de obra.

Ainda, as fundações qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou Organizações Sociais não podem participar de procedimentos licitatórios, uma vez que nessa condição somente podem concorrer em procedimento específico visando à celebração de “Termo de Parceria” ou “Contrato de Gestão”, conforme o caso, nos termos definidos pela legislação específica (Prejulgados nº 1.653 e 2.279).

Por fim, o Tribunal entendeu que o regime diferenciado de contratação para microempresa e empresa de pequeno porte não se aplica às fundações sem fins lucrativos, por não se enquadrarem na natureza jurídica das entidades previstas no art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006.

@CON 23/00538665. Relator: Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall.

Decisão nº 179/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 19/02/2024.

Municípios podem participar simultaneamente de múltiplos consórcios intermunicipais de saúde

EMENTA RESUMIDA:

CONSULTA. PARTICIPAÇÃO SIMULTÂNEA DE ENTE FEDERATIVO EM MÚLTIPLOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL. INCOMPATIBILIDADES DEVEM SER APURADAS EM CADA CASO. CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE. EXCLUSÃO DE ENTE CONSORCIADO. REQUISITOS LEGAIS.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina respondeu à consulta formulada pelo presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Associação dos Municípios da Região Carbonífera de Santa Catarina, acerca da possibilidade de ente federativo

municipal participar simultaneamente de múltiplos consórcios intermunicipais de saúde, com as mesmas finalidades e objetos.

Em resposta, o Tribunal formulou o Prejulgado nº 2403, estabelecendo que não há impossibilidade normativa que impeça de modo geral e abstrato que municípios participem simultaneamente de mais de um consórcio público, ainda que possuam objetos e finalidades semelhantes ou idênticas, de forma que eventuais incompatibilidades com contratos já firmados devem ser analisadas diante de casos concretos.

Ainda, o princípio da “organização dos serviços públicos de modo a evitar a duplicidade de meios para fins idênticos” (art. 7º, XIII, da Lei nº 8.080/1990) deve ser observado na formação de consórcios públicos de saúde, além das diretrizes e dos demais princípios do Sistema Único de Saúde, primando-se pela criação de novos consórcios em consonância com o Planejamento Regional Integrado (art. 101-F, I, V e VI, da Portaria de Consolidação nº GM/MS-1/2017).

A exclusão de ente, na hipótese de vir a integrar outro consórcio público com fins semelhantes ou idênticos sem autorização dos demais consorciados, deve estar respaldada em cláusula do contrato de consórcio, ser precedida de suspensão do ente e ocorrer mediante deliberação por maioria em assembleia geral, após a conclusão de processo administrativo no qual seja substancialmente garantido o exercício da ampla defesa e do contraditório, com fulcro nas normas depreendidas dos arts. 26, 27 e 28 do Decreto nº 6.017/2007.

@CON 23/00338658. Relator: Conselheiro Aderson Flores.

Decisão nº 188/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 19/02/2024.

Levantamento sobre o uso indevido do solo frente aos desastres naturais no Estado

EMENTA RESUMIDA:

PROCEDIMENTO DE FISCALIZAÇÃO. ÁREAS DE RISCO. LEVANTAMENTO DE DADOS E INFORMAÇÕES ACERCA DAS CONDIÇÕES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO. PREVENÇÃO E MITIGAÇÃO DE CONSEQUÊNCIAS DE DESASTRES NATURAIS GEOLÓGICOS E HIDROLÓGICOS. PROVIDÊNCIAS.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina realizou levantamento visando a coleta de dados e informações sobre o serviço de defesa civil municipal, bem como sobre as providências adotadas pelos municípios catarinenses para prevenir e mitigar as consequências de desastres naturais geológicos, hidrológicos e outros na vida da população.

O levantamento foi realizado por meio de questionário eletrônico, que foi respondido por 286 municípios dos 295. As questões foram organizadas em grupos que tratavam: 1) da estrutura do serviço público municipal de defesa civil; 2) da preparação do município para enfrentar desastres naturais; e 3) da adequação do Plano Diretor.

Para o Relator, o resultado do trabalho é um diagnóstico atual de como está o planejamento, a execução e o gerenciamento da prevenção de desastres em áreas de risco nos municípios catarinenses, bem como os planos de contingenciamento em caso de desastres. Ainda, irá orientar as estratégias de atuações futuras não só do Tribunal, mas de outros órgãos de controle, bem como subsidiar informações aos gestores e à sociedade. Além disso, três mil áreas suscetíveis a desastres naturais (inundações e deslizamentos) no estado, presentes em 100 municípios, foram mapeadas.

O levantamento detalha os Municípios que precisam organizar as condições necessárias para executar a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, os que não se inscreveram no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, além de outras recomendações.

O tema é importante para a sociedade catarinense e tem relação direta com a promoção da sustentabilidade urbana, da qualidade de vida e até mesmo da integridade física dos habitantes, a fim de evitar desastres e prevenir prejuízos ambientais, sociais, políticos e econômicos.

@LEV 23/80020552. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari.

Decisão nº 275/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 29/02/2024.

Levantamento sobre esgotamento sanitário e seus impactos socioeconômicos nos municípios catarinenses

EMENTA RESUMIDA:

LEVANTAMENTO. PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. IMPACTOS EM INDICADORES SOCIOECONÔMICOS. ANÁLISE ECONOMÉTRICA.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina publicou relatório de levantamento realizado com o objetivo de verificar a prestação do serviço público de esgotamento sanitário e seus impactos socioeconômicos nos municípios catarinenses. Utilizando uma análise econométrica, impactos como saúde, educação e renda, além de enfoque racial e de gênero, foram estudados.

Com base no estudo da Diretoria de Atividades Especiais, o Tribunal verificou que há carência de dados fidedignos e atualizados dos municípios sobre esgotamento sanitário e que a maior parte dos municípios não possui sistema público de esgotamento sanitário/sistema centralizado. Além disso, a maioria da população de baixa renda não tem acesso aos sistemas públicos, sendo que as questões de raça e de gênero também influenciam.

Devido a esses fatores, o Tribunal emitiu diversas orientações aos gestores municipais catarinenses, entre as quais a de que implementem e/ou aprimorem sistema de informações com dados atualizados dos sistemas públicos e dos sistemas individuais e coletivos de esgotamento sanitário e implantem e/ou expandam sistemas públicos de esgotamento sanitário com vistas à universalização do serviço.

Ademais, o relator destacou a importância da realização de estudo de viabilidade técnica dos modais e das formas de prestação dos serviços públicos de esgotamento para cada região do município e do desenvolvimento de programas de cooperação técnica interinstitucional entre os gestores, agências reguladoras, instituições de ensino, consórcios municipais e/ou demais atores, para desenvolver planejamento e ações visando à universalização, inclusive com a utilização de tecnologias avançadas e diferentes modais de prestação dos serviços públicos.

@LEV 23/80085336. Relator: Conselheiro José Nei Alberton Ascari.
Decisão nº 2/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 31/01/2024.

Possibilidade de dispensa do Estudo Técnico Preliminar

EMENTA RESUMIDA:

CONSULTA. LICITAÇÃO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR SIMPLIFICADO. INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO. DISPENSA. CONTRATAÇÃO DIRETA. CATÁLOGO ELETRÔNICO DE PADRONIZAÇÃO. REGULAMENTO.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina respondeu à consulta do Prefeito do Município de São Miguel do Oeste, sobre a possibilidade de gestor público facultar ou dispensar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), a depender do objeto licitado e de suas condições de contratação. Para tanto, foi fixado o Prejulgado nº 2414.

Assim, concluiu-se que o ETP pode ser dispensado nas contratações que utilizem catálogo eletrônico de padronização, desde que este já tenha sido realizado por ocasião da inclusão do item em tal catálogo e conste a declaração de que os parâmetros utilizados no estudo anterior não se modificaram. Além disso, o ETP também pode ser dispensado nos casos de contratação direta, em situações excepcionais, nos termos de regulamento.

Ademais, o §2º, art. 18 da Lei nº 14.133/2021, permite a elaboração do ETP simplificado, devendo o gestor justificar a omissão das exigências facultativas.

Por fim, o Tribunal considerou que a elaboração de ETP simplificado ou a sua dispensa deve ser avaliada e justificada pela autoridade competente, dada a importância de tal instrumento para o planejamento das aquisições públicas, bem como para garantir maior segurança jurídica aos envolvidos na tomada de decisão.

@CON 23/00306020. Relatora: Conselheira Substituta Sabrina Nunes locken. Decisão nº 337/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 12/03/2024.

Dispensa de licitação para manutenção de veículos automotores

EMENTA RESUMIDA:

CONSULTA. SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. DISPENSA DE LICITAÇÃO. PREVISÃO NA LEI Nº 14.133/2021.

RESUMO:

Em consulta formulada pelo Prefeito do Município de Presidente Getúlio, o Tribunal de Contas de Santa Catarina fixou o Prejulgado nº 2401, sobre a possibilidade de dispensa de licitação para a manutenção de veículos automotores, nos termos do art. 75, §7º, da Lei nº 14.133/2021.

De acordo com o Tribunal Pleno, o gestor público deve planejar as contratações anuais para manutenção de veículos, incluindo o fornecimento de peças, em vista do dever geral de licitar imposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal. Além disso, poderá, de acordo com a conveniência e a oportunidade, autorizar a contratação direta nas situações em que o somatório anual das despesas com manutenção de veículos automotores da Unidade Gestora não ultrapasse o limite fixado no art. 75, I, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, as contratações diretas dos referidos objetos, cujos valores individualmente considerados não ultrapassem o limite previsto no §7º do art. 75 da citada Lei não serão considerados para fins de somatório das despesas anualmente despendidas pela Unidade Gestora. O fracionamento da despesa (parcelamento da execução dos serviços ou fornecimentos de peças) é considerado irregular para fins de enquadramento nas hipóteses do §1º, I e II, e do §7º do art. 75 também da Lei de Licitações.

@CON 23/00282172. Relator: Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca. Decisão nº 192/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 19/02/2024.

Recolhimento de contribuição previdenciária do servidor licenciado sem remuneração

EMENTA RESUMIDA:

CONSULTA. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. APOSENTADORIA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. LICENÇA SEM REMUNERAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. OPÇÃO DE ESCOLHA DO SERVIDOR. RECOLHIMENTO DA CONTRIBUIÇÃO.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina fixou o Prejulgado nº 2415 ao responder à consulta do Diretor Executivo do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Rio do Sul, sobre a imposição de recolhimento de contribuição previdenciária por parte dos servidores licenciados sem remuneração, bem como a possibilidade de cobrança de eventual débito.

Nesse sentido, o Tribunal considerou que o servidor público licenciado sem remuneração, desejando computar esse tempo afastado para fins de aposentadoria mediante prévia e formal opção, deverá efetuar o recolhimento das contribuições previdenciárias a seu cargo e as relativas à parcela patronal, em atenção ao §10 do art. 40 da Constituição Federal.

Desse modo, diante do inadimplemento das contribuições assumidas no período da licença não remunerada, o sujeito ativo tributário deve dispor de meios administrativos e judiciais para cobrar o débito apurado, conforme as leis nº 4.320/1964 e 6.830/1980. Por outro lado, caso o segurado não faça a opção, não poderá computar o tempo de afastamento do exercício do cargo como tempo contributivo ao RPPS, mas também não será compelido a recolher contribuição previdenciária do período.

Ainda, o segurado pode escolher efetuar o recolhimento retroativo das contribuições previdenciárias relativas ao tempo de licença não remunerada já usufruída, mediante o pagamento do principal e dos encargos moratórios incidentes na espécie, consoante a jurisprudência do Prejulgado nº 2228 desta Corte.

@CON 23/00738672. Relator: Conselheiro Substituto Gerson dos Santos Sicca. Decisão nº 334/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 18/03/2024.

Possibilidade de parceria de ente federativo com organização da sociedade civil sediada em município diferente

EMENTA RESUMIDA:

CONSULTA. CELEBRAÇÃO DE AJUSTE PARA REPASSE DE AUXÍLIOS E SUBVENÇÕES À ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS SEDIADA EM MUNICÍPIO DIVERSO

DO CONCEDENTE. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE PARCERIAS. LEI Nº 13.019/2014.**RESUMO:**

O Tribunal de Contas de Santa Catarina fixou o Prejulgado nº 2396 ao responder à consulta formulada pelo Município de Tunápolis, sobre a possibilidade de realização de parceria com organização da sociedade civil sediada em ente federativo diverso do concedente.

A resposta do Tribunal foi afirmativa, destacando que a parceria deve ser para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, respeitado o regime jurídico estabelecido pela Lei (Federal) nº 13.019/2014. Além disso, os itens 1.3 e 8 do Prejulgado nº 2188 devem ser observados.

@CON 23/00445730. Relator: Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi.
Decisão nº 23/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 05/02/2024.

Impossibilidade de rescisão unilateral de contrato administrativo com empresas investigadas por crimes**EMENTA RESUMIDA:**

CONSULTA. LICITAÇÃO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. RESCISÃO DE CONTRATO. INTERESSE PÚBLICO. IRREGULARIDADE. PROCESSO ADMINISTRATIVO. APURAÇÃO DE SUPOSTO CRIME. INVESTIGAÇÃO. CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SONEGAÇÃO FISCAL. LAVAGEM DE DINHEIRO.

RESUMO:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina respondeu à consulta da Procuradora Geral do Município de Barra Velha e fixou o Prejulgado nº 2408, acerca da rescisão unilateral de contrato nos casos em que a empresa contratada passa a ser publicamente investigada pela prática de supostos crimes contra a Administração Pública, sonegação fiscal e lavagem de dinheiro.

Assim, o Tribunal considerou que a instauração de procedimentos para a apuração de crimes ou irregularidades em face de empresa contratada não constitui razão de interesse público para motivar a rescisão contratual, com fundamento no art. 137, VIII, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 78, XII, da Lei nº 8.666/93.

Por fim, concluiu que a apuração de irregularidades realizadas na vigência do contrato deve ser realizada em processo administrativo a ser instaurado pela autoridade competente, assegurando a ampla defesa e o contraditório, com possibilidade de aplicação de sanções previstas em lei.

@CON 22/00641057. Relator: Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi.
Decisão nº 300/2024, disponibilizada no Diário Oficial do TCE/SC de 04/03/2024.

Instruções para os autores

A *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC* é um periódico especializado, cujo objetivo é disseminar produções contemporâneas, científicas e técnicas, voltadas ao controle externo e ao aprimoramento da gestão pública, nos campos do Controle Externo, da Auditoria Pública, do Direito Público, da Administração Pública, das Políticas Públicas, da Economia do Setor Público, da Contabilidade Pública, da Engenharia, da Tecnologia da Informação e da Inovação.

A *RTCE/SC* é publicada semestralmente e os textos são recebidos em fluxo contínuo, sendo que não há cobrança de taxas para a submissão e para a publicação dos artigos e das resenhas.

Serão aceitos artigos, artigos de opinião e resenhas pertinentes ao escopo da revista, entendidos aqueles como textos relacionados a estudos ou a pesquisas, a matérias de caráter opinativo, a revisões da literatura e a colaborações assemelhadas, e essas como textos com apreciações e com análises críticas sobre uma obra específica, recém-lançada, ou sobre um clássico da literatura das áreas de conhecimento integrantes do escopo da revista, ou de atos normativos, de pareceres e de decisões paradigmáticas. Também serão recebidos trabalhos técnicos, a exemplo de relatórios, de relatos de experiência, de pareceres, de transcrições e de comentários sobre decisões e sobre deliberações.

As colaborações a serem submetidas para a revista devem ser inéditas. Somente a critério dos editores poderá haver publicação de trabalhos já veiculados em outros meios físicos ou eletrônicos, assim como convites a pesquisadores de reconhecimento nacional e internacional.

As propostas de artigos e de resenhas para edição deverão ser enviadas para o endereço eletrônico revistatce@tcesc.tc.br. Os textos deverão ser acompanhados de arquivos individuais (separados) contendo:

- a) nome do(s) autor(es), qualificação acadêmica (preferencialmente um dos autores deverá ter doutorado) e profissional, endereço completo, telefone e endereço eletrônico;
- b) autorização de publicação e
- c) declaração de inexistência de conflitos de interesse.

A publicação de um artigo ou de uma resenha estará condicionada à sua adequação às normas editoriais, e o simples recebimento pela revista não obriga a sua publicação.

Os artigos e as resenhas deverão ser inéditos e ter pertinência com o escopo da revista, cabendo aos editores a análise da adequação. Preferencialmente, os textos deverão ser submetidos apenas à *RTCE/SC*; caso estejam em avaliação por outro periódico ou veículo, o autor deve informar no momento do envio. Caso venham a ser submetidos posteriormente a outro periódico ou veículo, essa informação deve ser prontamente atualizada junto à *RTCE/SC*.

A revista reserva-se o direito de aceitar ou de vetar qualquer original recebido, de acordo com as recomendações do seu corpo editorial, bem como o direito de propor eventuais alterações.

Os textos deverão ser redigidos em formato Word, com fonte Times New Roman, de tamanho 12, e com espaçamento entre linhas de 1,5. Os parágrafos devem ser justificados. O tamanho do papel deve ser A4, e as margens utilizadas devem ser idênticas, de 3 cm. O número médio de laudas é de 15 a 25 para os artigos e de 5 a 8 para as resenhas.

Os textos devem estar revisados, além de terem sua linguagem adequada a uma publicação editorial científica.

Os originais dos artigos devem ser apresentados de forma completa, seguindo as instruções constantes nos “Critérios para submissão de artigos” e nos “Critérios para submissão de resenhas”.

Recomenda-se que todo destaque que se queira dar ao texto seja feito com o uso de *itálico*, evitando-se o **negrito** e o sublinhado. As citações (palavras, expressões, períodos) devem ser cuidadosamente conferidas pelos autores e/ou tradutores; as citações textuais longas (de mais de três linhas) devem constituir um parágrafo independente, com recuo de 2 cm à esquerda e alinhamento justificado, utilizando-se espaçamento entre linhas simples e tamanho da fonte 10; as citações textuais curtas (de até três linhas) devem ser inseridas no texto, entre aspas e sem *itálico*. As expressões em língua estrangeira deverão ser padronizadas, destacadas em *itálico*. As notas bibliográficas devem ser apresentadas no pé da página. O uso de *op. cit.*, de *ibidem* e de *idem* nas notas bibliográficas deve ser evitado e substituído pelo nome da obra por extenso.

Após a análise preliminar, os textos serão encaminhados pela equipe executiva da revista aos pareceristas *ad hoc*, para avaliação às cegas (duplo *blind review*), e serão examinados de acordo com o tópico “Normas para avaliação”. Os resultados serão comunicados aos autores, com cópia dos pareceres. Não serão devidos direitos autorais ou qualquer outra remuneração pela publicação.

Antes da avaliação do artigo, os autores devem se manifestar, em declaração própria, sobre possíveis conflitos de interesse, inclusive com os editores, com o Conselho Editorial e com os avaliadores.

As opiniões emitidas pelos autores dos artigos e das resenhas são de sua exclusiva responsabilidade e não refletem necessariamente a opinião dos diretores, dos editores, dos associados da Editora, nem dos membros do Conselho Editorial e da equipe executiva da RTCE/SC. Por terem ampla liberdade de opinião e de crítica, cabe aos colaboradores da RTCE/SC a responsabilidade pelas ideias e pelos conceitos emitidos em seus artigos.

É de responsabilidade dos autores a integridade do texto, de modo que a submissão significa também a declaração de autoria e de que todo material enviado está livre de direitos de autor e de direitos de propriedade intelectual. Assim, respondem os autores por eventuais demandas e fica excluída integralmente a responsabilidade do TCE/SC, de sua revista, da editora e de seus editores sobre os materiais submetidos à publicação.

Critérios para submissão de artigos

Os artigos científicos, teóricos e/ou práticos devem versar sobre temas pertinentes ao escopo da revista.

Serão aceitos artigos em português, em inglês e em espanhol, sempre respeitados o título, o resumo e as palavras-chave em língua portuguesa.

Estrutura básica do artigo: Título; Resumo; Palavras-chave; Sumário; Introdução; Desenvolvimento; Considerações finais e Referências (conforme padrão da ABNT NBR 6023:2018).

Título do artigo: deve constar na primeira página, ser breve, suficientemente específico e descritivo, para representar o conteúdo do texto.

Autores: deve constar o nome de todos os autores por extenso, indicando de cada autor a filiação institucional, a titulação – preferencialmente ao menos um(a) doutor(a) –, a atividade profissional e o endereço eletrônico.

Resumo: em todos os artigos submetidos, deve ser incluído um resumo informativo com o máximo de 200 palavras e espaço entre linhas simples. O resumo deverá ser formulado em parágrafo único, com os verbos na voz ativa, contendo o objeto de estudo, o objetivo, a metodologia e os resultados/conclusão.

Palavras-chave: deverão ser destacadas três palavras-chave que representem o conteúdo do texto.

Importante: além do título, do resumo e das palavras-chave em português, deve-se enviá-los também em inglês e, opcionalmente, em um terceiro idioma, como espanhol, italiano, francês ou alemão.

Apêndices: apêndices podem ser empregados no caso de listagens extensivas, de estatísticas e de outros elementos de suporte.

Materiais gráficos: gráficos (quando estritamente indispensáveis à clareza do texto) poderão ser aceitos, sendo que cada um deverá constar do texto e, também, ser enviado em arquivo separado. Se as ilustrações enviadas já tiverem sido publicadas, deverão ser mencionadas a fonte e a permissão para reprodução.

Quadros: os quadros deverão ser acompanhados de cabeçalho que permita compreender o significado dos dados reunidos, sem necessidade de referência ao texto. Assinalar, no texto, pelo seu número de ordem, os locais em que os quadros devem ser intercalados.

Referências: a exatidão e a adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informações procedentes de comunicação pessoal, de trabalhos em andamento ou não publicados não devem ser incluídas na lista de referências, mas sim indicadas em nota de rodapé.

Critérios para submissão de resenhas

A RTCE/SC aceita resenhas, com apreciações e análises críticas sobre uma obra específica, recém-lançada, ou sobre um clássico da literatura das áreas de conhecimento integrantes do escopo da revista ou de atos normativos, de pareceres e de decisões paradigmáticas. As resenhas enviadas para a revista deverão seguir, no que couber, as instruções constantes nos “Critérios para submissão de artigos”.

Critérios para submissão de trabalhos técnicos

A RTCE/SC aceita trabalhos técnicos, como relatórios, relatos de experiência, pareceres, decisões, transcrições etc. Os trabalhos técnicos enviados para a revista deverão seguir, no que couber, as instruções constantes nos “Critérios para submissão de artigos”.

Normas para avaliação

- 1) O processo de seleção de artigos e de resenhas envolve a avaliação de especialistas, da equipe executiva e/ou do Conselho Editorial.
- 2) Os artigos e as resenhas serão analisados pela equipe executiva e/ou pelo Conselho Editorial quanto à sua pertinência e, após aprovação preliminar, serão submetidos à avaliação de pareceristas *ad hoc*, pelo processo duplo *blind review*.
- 3) Os artigos e as resenhas serão avaliados por meio de pareceres, que analisarão os seguintes itens:
 - a) o artigo é estruturado, com resumo, introdução, desenvolvimento, considerações finais (sem citações) e referências;
 - b) o resumo é formulado em parágrafo único, com os verbos na voz ativa, contendo o objeto de estudo, o objetivo, a metodologia e os resultados/conclusão;
 - c) o artigo traz o problema e a pergunta de pesquisa de forma clara; o levantamento preliminar da literatura que aponte o estado da arte do tema, quando cabível, bem como a contribuição pretendida pelo autor; a base teórica adotada; o método adotado e as suas limitações; os objetivos gerais e específicos a serem desenvolvidos no texto, e que deverão constar, preferencialmente, da introdução;
 - d) as considerações finais retomam o problema, a pergunta e os objetivos da pesquisa respondendo o que foi proposto e apresentando novos horizontes de pesquisa, não cobertos pelo artigo apresentado;
 - e) o tema é adequado ao escopo da revista;
 - f) o tema é desenvolvido de forma coerente e consistente com as referências de impacto e atualizadas;

g) o artigo contribuiu com alguma(s) da(s) área(s) de conhecimento abrangidas pela revista.

4) Os artigos e as resenhas serão avaliados como aprovado(a), aprovado(a) com ressalvas ou reprovado(a).

5) Artigos e resenhas aprovados com ressalvas podem ser incluídos na publicação após realizadas as adequações sugeridas nos pareceres.

6) A critério do Conselho Editorial, poderão ser convidados autores com pesquisa e reconhecimento acadêmico na área de abrangência da revista.

Eventuais dúvidas poderão ser encaminhadas ao endereço eletrônico revistatce@tcesc.tc.br.

A **Plataforma FÓRUM de Conhecimento Jurídico®** é composta por um conjunto de cinco módulos que possibilitam a experiência inédita de pesquisar, ao mesmo tempo, em revistas científicas, informativos, livros, códigos e vídeos, que reúnem todo o conhecimento gerado, certificado e sistematizado pela **FÓRUM**, com atualização diária.

FÓRUM Revistas | Periódicos

- A&C - Revista de Direito Adm. e Constitucional
- Direitos Fundamentais e Justiça - DFJ
- Fórum Administrativo - FA
- Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP
- Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDUA
- Interesse Público - IP
- Revista ABRADT Fórum de Direito Tributário - RAFDT
- Revista Brasileira de Infraestrutura - RBINF
- Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution - RBADR
- Revista Brasileira de Direito Civil - RBDCivil
- Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE
- Revista Brasileira de Direito Municipal - RBDM
- Revista Brasileira de Direito Processual - RBDPro
- Revista Brasileira de Direito Público - RBDP
- Revista de Contratos Públicos - RCP
- Revista de Direito Administrativo - RDA
- Revista de Direito do Terceiro Setor - RDTS
- Revista de Direito Empresarial - RDEmp
- Revista de Direito Público da Economia - RDPE
- Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica - RIHJ
- Revista Fórum de Ciências Criminais - RFCC
- Revista Fórum de Direito Civil - RFDC
- Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFDPE
- Revista Fórum de Direito na Economia Digital - RFDED
- Revista Fórum de Direito Tributário - RFDT
- Revista Fórum Justiça do Trabalho - RFJT
- Revista Fórum Trabalhista - RFT

Declaramos, para os devidos fins, que a Editora Fórum é fornecedora exclusiva dos periódicos listados acima, em todo território nacional, relativamente a todos os direitos de editoração, distribuição e comercialização, bem como sobre as marcas das publicações que constam na declaração de exclusividade.

DOCTRINA

Artigos

Pontos polêmicos relativos à utilização da arbitragem no âmbito das contratações regidas pela nova Lei de Licitações

Carlos Antonio Matos da Silva

O sistema de controle das licitações e contratos administrativos no Brasil diante da sociedade global de riscos

Miguel Ribeiro Pereira

Algumas reflexões sobre o conceito de “erro grosseiro” (art. 28 da LINDB) a partir da jurisprudência do STF sobre a responsabilidade do advogado público

Guilherme Henrique Lima Reinig

O Tribunal da Governança Pública catarinense e a promoção da igualdade racial

**Geovane Eziel Cardoso,
Elusa Cristina Costa Silveira,
Marília Segabinazzi**

Implementação de políticas públicas educacionais: proposta metodológica para implantação de polos associados da Universidade Aberta do Brasil (UAB)

**Aurilédia Batista Teixeira,
Ivoneti da Silva Ramos,
Carlos Antonio Oliveira Vieira**

O impacto do controle social na gestão pública democrática

**Renato Nóbrega Rodrigues Machado,
Marcos Fey Probst**

DOCTRINA

Trabalhos técnicos

Contribuindo para o debate sobre Parcerias Público-Privadas (PPPs) e concessões no Brasil: saneamento básico – é sustentável, é infra, é *pop...* É ESG

**Antônio Felipe de Oliveira Rodrigues,
Caroline de Souza,
Igor Guadagnin,
Maira Luz Galdino,
Manuela Coutinho Domingues Marinho,
Rafael Galvão de Souza,
Rogério Loch,
Teresa Cristina de Jesus Guimarães Moura**

Inteligência Artificial Generativa (IAG): perspectivas inéditas no controle público

**Alessandro Marinho de Albuquerque,
Igor May Wensing,
Nelson Luiz Joppi Filho**

Lei de Responsabilidade Fiscal: aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato em Santa Catarina

Franklin Zummach

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

