

# Cadernos

da Escola Paulista de  
Contas Públicas do TCE-SP



## EDIÇÃO

*ODS, Painéis TCE-SP e IEG-M*

ISSN 2595-2412 | Edição nº 11 - 2023

**O Índice de Efetividade da Gestão Municipal e a Agenda 2030 como Ferramentas para Aprimoramento do Plano Plurianual (PPA)**

**Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Brasileiros Segundo o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M)**

**O Papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o Cumprimento das Metas de Meio Ambiente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**

**Governo Digital e Exercício do Controle Social: Conceitos Gerais e Contribuições das Ferramentas Tecnológicas Disponibilizadas pelo TCE-SP**

**A Assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros**

**Ferramentas que Impulsionam o Controle Social: o Painel de Concessões de Rodovias do TCE-SP**



# Cadernos

da Escola Paulista de

Contas Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | Edição nº 11 - 2023



## COMPOSIÇÃO TCESP

### Conselheiro Presidente

Sidney Estanislau Beraldo

### Conselheiro Vice-Presidente

Renato Martins Costa

### Conselheiro Corregedor

Antonio Roque Citadini

### Conselheiros

Cristiana de Castro Moraes

Edgard Camargo Rodrigues

Robson Marinho

Dimas Ramalho

### Auditores

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Silvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Márcio Martins de Camargo

Samy Wurman

### Procuradores do Ministério Público de Contas

Leticia Formoso D. Matuck Feres - Procuradora Geral

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Elida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Rafael Antonio Baldo

Rafael Neubern Demarchi Costa

Renata Constante Cestari

Thiago Pinheiro Lima

### Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

## EQUIPE EDITORIAL

### Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

### Elaboração

Isabelle Santos Bezerra Freitas

Maurício de Freitas Bento

Patrick Raffael Comparoni

Vinícius Chinellato De Moura E Silva

### Colaboração

Ana Luiza Saboia de Freitas

André Paiva Menezes

Cassiano Mazon

Charles Dayler Silva de Almeida

Davi Marco Lyra Leite

José Edil Guimarães Medeiros

Larissa Medeiros Coutinho

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Nayara Macedo Albrecht

Rafael Hamze Issa

Rosano Pierre Maieto

### Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Bruno Horota Horioka

### Edição nº 11.

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

[cadernos@tce.sp.gov.br](mailto:cadernos@tce.sp.gov.br)

ISSN: 2595-2412

C122

Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP [recurso eletrônico] / Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP. – v. 1, n. 1 (2017)- . . – São Paulo : Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017- . .

Semestral.

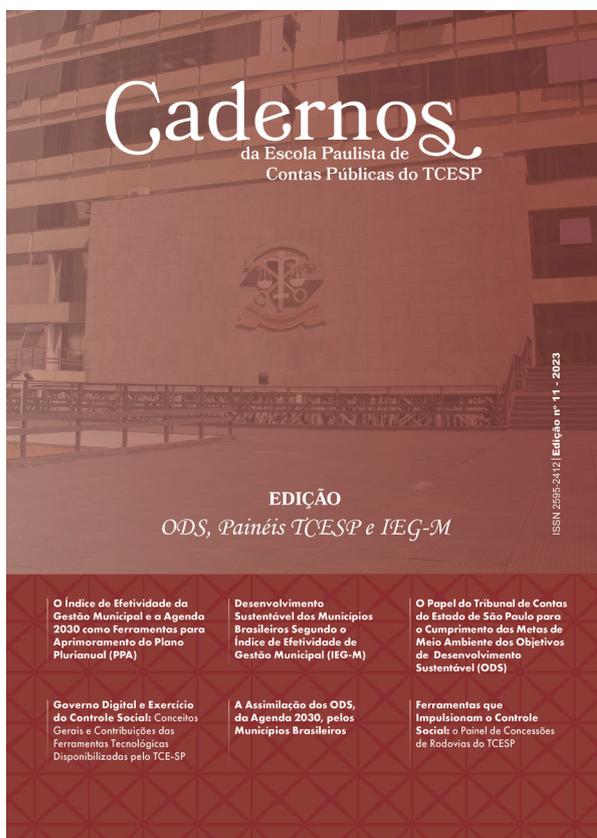
Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/archive>

ISSN 2595-2412

1. Direito – Periódico. 2. Políticas Públicas. 3. Administração Pública. 4. São Paulo. 5. Controle de Gastos Públicos. 6. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. I. Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP.

CDU 34(05)

Elaborado por Giliardi Pereira Delli Paoli – CRB-8/10114



Os países membros da Organização das Nações Unidas criaram a Agenda 2030, a qual apresenta 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem perseguidos até o ano de 2030. Essa Agenda visa promover o desenvolvimento sustentável, o que requer crescimento e desenvolvimento econômico, simultaneamente ao combate à pobreza, à fome e à desigualdade, entre outras ações igualmente relevantes.

Para mensurar os avanços nessas variadas frentes, são necessárias ações governamentais eficientes apoiadas por indicadores e fiscalizadas por órgãos estatais e pelo cidadão. E no que se refere ao controle das políticas públicas, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), para medir a qualidade da gestão pública municipal. Ademais, o TCESP disponibiliza painéis referentes a

saúde, educação, gastos públicos, obras, entre outros, com o intuito de estimular o controle social.

Nesse sentido, esta edição da revista Cadernos apresenta trabalhos que exploram: I. a incorporação dos ODS pela Administração Pública; II. o exercício do controle social por meio dos Painéis TCESP; III. e o IEG-M.

A Escola Paulista de Contas Públicas e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo estão sempre de portas abertas para aqueles que se dedicam ao aprimoramento institucional da Administração Pública, buscando conciliar eficiência, sustentabilidade, governança, impacto social e responsabilidade fiscal. Desejamos a todos uma excelente leitura!

**Comissão Editorial da Revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**





# SUMÁRIO

---

- 4** Expediente
- 5** Editorial
- 6** Sumário
- 7** Artigos
  - 7 O Índice de Efetividade da Gestão Municipal e a Agenda 2030 como Ferramentas para Aprimoramento do Plano Plurianual (PPA)
  - 29 Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Brasileiros Segundo o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M)
  - 48 O Papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o Cumprimento das Metas de Meio Ambiente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)
  - 77 Governo Digital e Exercício do Controle Social: Conceitos Gerais e Contribuições das Ferramentas Tecnológicas Disponibilizadas pelo TCE-SP
  - 107 A Assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros
  - 129 Ferramentas que Impulsionam o Controle Social: o Painel de Concessões de Rodovias do TCE-SP
- 144** Como Publicar Artigos na Revista Cadernos
- 148** Endereços do TCE-SP



# O Índice de Efetividade da Gestão Municipal e a Agenda 2030 como Ferramentas para Aprimoramento do Plano Plurianual (PPA)

## Leandro Luis dos Santos Dall'Olio

Pós-Graduado em Finanças pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Agente da Fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) e Coordenador do Observatório do Futuro.

lolio@tce.sp.gov.br

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é trazer ao debate público como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado e disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), relativos à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), podem ser incorporados ao ciclo de políticas públicas, especialmente nas etapas de diagnóstico, elaboração e avaliação dos resultados do Plano Plurianual (PPA). A utilização integrada dos instrumentos mencionados tem por finalidade aprimorar o planejamento governamental, contribuindo para a entrega de produtos e serviços públicos de qualidade aos cidadãos. A pesquisa, de caráter exploratório e com foco qualitativo, foi baseada em levantamento bibliográfico sobre planejamento e ciclo de políticas públicas, bem como em análise de conteúdo eletrônico disponível e de livre acesso.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agenda 2030; Índice de Efetividade da Gestão Municipal; Planejamento; Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

The main goal of this paper is to discuss how the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), created and made available by the São Paulo State Court of Auditors (TCE-SP), and the Sustainable Development Goals (SDGs), related to the 2030 Agenda of the United Nations (UN), can be incorporated into the cycle of public policies, especially in the stages of diagnosis, preparation and evaluation of the results of the Multi-Year Plan (PPA). The integrated use of the aforementioned instruments aims to improve government planning, contributing to the delivery of quality public products and services to citizens. The research, of an exploratory nature and with a qualitative focus, was based on a bibliographic survey on planning and the public policy cycle, as well as on an analysis of electronic content available and freely accessible.

**KEYWORDS:** 2030 Agenda; Municipal Management Effectiveness Index; Planning; Public Policy.



## **INTRODUÇÃO**

Não há um consenso quanto à melhor definição sobre o que seria política pública. Lynn (1980) a define como um conjunto de ações governamentais para produção de efeitos específicos. Peters (1986) conceitua política pública como a soma das atividades governamentais, com atuação direta ou por meio de delegação, que influenciam a vida dos cidadãos. Mead (1995) a conceitua como um campo de estudo dentro da política que analisa o governo sob a ótica de questões públicas relevantes. Dye (1984) resume essa concepção como sendo a escolha governamental do que fazer ou não fazer.

Pode-se, então, considerar que as decisões governamentais, manifestadas na existência ou não de políticas públicas, repercutem na economia e na sociedade. Disso decorre a importância do processo participativo e democrático na formulação da agenda que norteará as prioridades da gestão pública.

Souza (2006) destaca o ciclo de políticas públicas como um processo deliberativo e dinâmico, composto pelas seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

A etapa de formação de agenda, ou seja, o processo pelo qual um problema se torna importante para um governo e se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas públicas, é discutida por Kingdon (2003) e por Baumgartner e Jones (1993), os quais decorrem, respectivamente, sobre os modelos de Múltiplos Fluxos e Equilíbrio Pontuado.

O compromisso para alcance dos 17 (dezesete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e das 169 (cento e sessenta e nove) metas deles decorrentes até 2030, firmado pelos 193 (cento e noventa e três) países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), constitui relevante tentativa de formação de agenda política em escala global.



Figura 1: Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030

Fonte: Organização das Nações Unidas

Os objetivos e as metas da ONU contemplam temas relativos a pessoas (erradicar a pobreza e a fome; garantir a dignidade e a igualdade), à prosperidade (garantir vidas prósperas e plenas e em harmonia com a natureza), à paz (promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas), a parcerias (implantar a Agenda 2030 por meio de uma parceria sólida global) e ao planeta (proteger os recursos naturais e climáticos do planeta para as gerações futuras), abrangendo as quatro dimensões do desenvolvimento sustentável (social, econômica, ambiental e institucional).

Esses alvos fornecem diretrizes para o planejamento governamental de todas as esferas administrativas da República Federativa do Brasil (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), influenciando a elaboração, a implantação e a avaliação dos resultados das políticas públicas.





O presente trabalho tem por finalidade debater como a Agenda 2030 e o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) podem contribuir para o aprimoramento das políticas públicas, especialmente no planejamento de médio prazo.

Após essa breve introdução, apresentamos, na Seção 1, como a Agenda 2030 está presente na Constituição Federal de 1988. Na Seção 2, destacamos como o IEG-M pode ser utilizado como ferramenta de diagnóstico para formulação do planejamento municipal. Na Seção 3, abordamos os principais conceitos sobre planejamento no setor público, com enfoque na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Por fim, expomos as considerações finais com a demonstração de como os tópicos desenvolvidos se integram no ciclo de políticas públicas.

## 1. A AGENDA 2030 NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O artigo 3º da Constituição de 1988 estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização; a redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ao longo dos demais artigos da Carta Magna, é possível notar a presença de boa parte dos objetivos e das metas consignados na Agenda 2030 da ONU.

ODS	CF 88	
 <p><b>1 ERRADICAÇÃO DA POBREZA</b></p>	<p><b>Erradicação da pobreza</b></p> <p>Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.</p>	<p><b>Art.</b></p> <p>3º, III e IV</p>
 <p><b>2 FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL</b></p>	<p><b>Fome Zero e Agricultura Sustentável</b></p> <p>Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e da nutrição e promover a agricultura sustentável.</p>	<p><b>Art.</b></p> <p>186</p>

 <p><b>3</b> SAÚDE E BEM-ESTAR</p>	<b>Saúde e bem-estar</b> Assegurar uma vida saudável promover o bem-estar para todos e todas, em todas as idades.	<b>Art.</b> 3º, IV; 6º; 196; 230
 <p><b>4</b> EDUCAÇÃO DE QUALIDADE</p>	<b>Educação de qualidade</b> Assegurar a educação inclusiva equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos e todas.	<b>Art.</b> 6º; 205; 206, VI; 208
 <p><b>5</b> IGUALDADE DE GÊNERO</p>	<b>Igualdade de gênero</b> Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.	<b>Art.</b> 5º I; 7º, XXX; 226
 <p><b>6</b> ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO</p>	<b>Água potável e saneamento</b> Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos.	<b>Art.</b> 20 c/c; 26; 23, IX
 <p><b>7</b> ENERGIA ACESSÍVEL E LIMPA</p>	<b>Energia limpa e acessível</b> Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.	<b>Art.</b> 21, XII, b; 170, VI; Art. 225





### **Trabalho decente e crescimento econômico**

Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos e todas.

**Art.**

6º e ss.;  
243



### **Indústria, inovação e infraestrutura**

Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

**Art.**

218;  
219-A



### **Redução das desigualdades**

Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

**Art.**

3º, III, IV;  
4º, V;  
170, VII



### **Cidades e comunidades sustentáveis**

Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos e seguros, resilientes e sustentáveis.

**Art.**

182;  
183



### **Consumo e produção responsáveis**

Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis.

**Art.**

170, VI;  
174

 <p><b>13</b> AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA</p>	<p><b>Ação contra a mudança global do clima</b></p> <p>Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos</p>	<p><b>Art.</b> 225</p>
 <p><b>14</b> VIDA NA ÁGUA</p>	<p><b>Vida na água</b></p> <p>Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável</p>	<p><b>Art.</b> 20 c/c; 26</p>
 <p><b>15</b> VIDA TERRESTRE</p>	<p><b>Vida terrestre</b></p> <p>Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade</p>	<p><b>Art.</b> 225</p>
 <p><b>16</b> PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</p>	<p><b>Paz, justiça e instituições eficazes</b></p> <p>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.</p>	<p><b>Art.</b> 5º, XXXV</p>
 <p><b>17</b> PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</p>	<p><b>Parcerias e meios de implementação</b></p> <p>Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável</p>	<p><b>Art.</b> 4º, XI; 225, caput e §1º</p>

Figura 2: Relação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com a Constituição Federal de 1988

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo



Desse modo, considerando a previsão constitucional das metas da Agenda da ONU, sua grande inovação foi estabelecer um limite temporal para seu alcance: até o ano de 2030. No âmbito do Estado de São Paulo, o IEG-M é a ferramenta oficial para monitoramento do avanço dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da Organização das Nações Unidas, dada sua elevada convergência com os ODS<sup>1</sup>.

## 2. O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M)

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), com o objetivo de fiscalizar a qualidade dos produtos e serviços públicos entregues à sociedade, criou em 2015 um índice de desempenho para avaliação das políticas públicas municipais: o Índice de Efetividade da Gestão Municipal.

O indicador tem por objetivo classificar os 644 municípios paulistas fiscalizados pelo TCE-SP em faixas de efetividade dos resultados finalísticos produzidos para sete setores da administração pública: planejamento (i-Plan), saúde (i-Saúde), educação (i-Educ), gestão fiscal (i-Fiscal), proteção aos cidadãos (i-Cidades), meio ambiente (i-Amb) e governança em tecnologia da informação (i-GovTI).

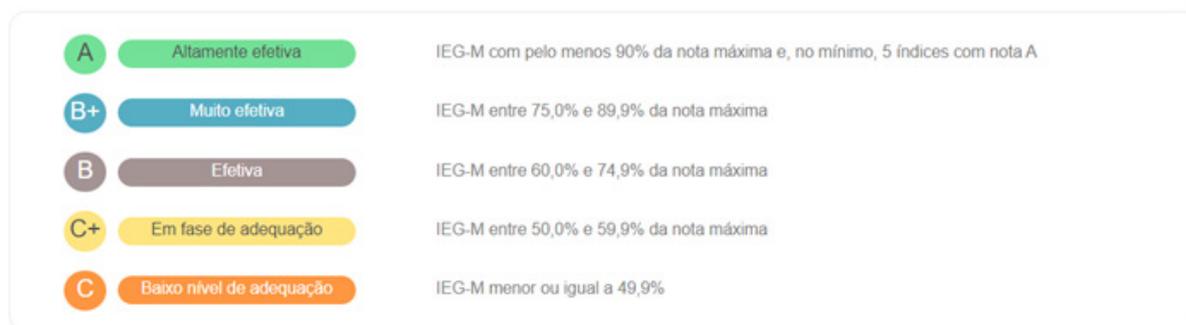


Figura 3: As dimensões do IEG-M

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

1 Dos 17 ODS, nove estão no IEG-M. Além disso, outros 31 quesitos abordam assuntos diretamente ligados às propostas definidas pelo pacto global (fonte: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/indicadores> – data da consulta: 3/3/2023).

Estudos de Silva Neto, Reis e Ribeiro (2020) e Passos e Amorim (2018) concluíram que o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) possui todas as propriedades e qualidades necessárias para um indicador de desempenho<sup>2</sup>. Ao longo dos anos, o nível de efetividade municipal tem piorado, o que levanta questões sobre o grau de importância que os gestores têm atribuído ao IEG-M.



Número de municípios por faixa em cada exercício

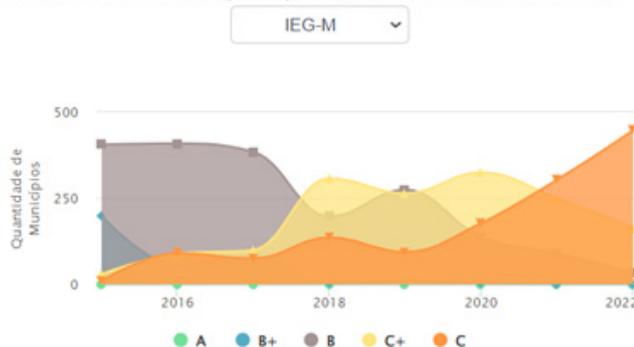


Figura 4: A classificação dos municípios paulistas por faixa de eficiência do IEG-M (período 2016-2022)

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Otoni (2022) sugeriu que esse declínio pode estar associado à falta de importância dada pelos gestores públicos e também por outras causas como dificuldade de compreensão da construção do índice, ausência de motivação para melhorar a faixa de classificação de efetividade, dificuldade de comparabilidade com municípios do mesmo porte, inexistência de disseminação de boas práticas de gestão e falta de efetivo reflexo entre o resultado do IEG-M e o parecer das contas municipais.

2 O IEG-M, desde sua criação, tem sido reconhecido como relevante ferramenta para medir a eficiência da Administração Pública. Recebeu, em 6/12/2018, menção honrosa no Prêmio Innovare na categoria 'Tribunais', sendo um dos dois finalistas escolhidos entre 89 práticas inscritas por Cortes de vários Estados (fonte: [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero) – data da consulta: 3/3/2023).



As hipóteses levantadas sugerem que as Administrações Públicas municipais ainda não enxergam o IEG-M como ferramenta para aprimoramento do ciclo local de políticas públicas, envolvendo diagnóstico, elaboração e avaliação das ações governamentais nas áreas de planejamento, saúde, educação, gestão fiscal, defesa civil, meio ambiente e governança em tecnologia da informação. A última medição disponível do IEG-M (2022), indicando a classificação de 548 municípios como baixo nível de adequação em termos de planejamento (i-Plan), reforça essa necessidade.

Precisamos, portanto, revisitar alguns tópicos sobre planejamento municipal e como as ferramentas até aqui abordadas (Agenda 2030 e IEG-M) podem ser incorporadas a esse processo.

### **3. NOÇÕES SOBRE PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

Tratado como um dos pilares da gestão pública, o planejamento, voltado ao atendimento dos legítimos anseios da população, é objeto de amplo regramento legislativo, especialmente na Constituição Federal de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000), na Lei n° 4.320/1964 e no Decreto-Lei n° 200/1967.

A formalização no setor público pode ser dividida em dois blocos: temático-setorial e orçamentário-financeiro. O primeiro bloco trata de planejamento de médio e/ou longo prazo, estabelecendo diretrizes para a consecução de políticas públicas específicas, como exemplificamos a seguir:

- Plano Diretor (Lei n° 10.257/2001);
- Plano de Saneamento Básico (Lei n° 11.445/2007);
- Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n° 12.305/2010);
- Plano de Mobilidade Urbana (Lei n° 12.587/2012);
- Plano Nacional de Saúde (Lei Complementar n° 141/2012 e Lei n° 8080/1990);
- Plano Nacional da Educação (Lei n° 13.005/2014);
- Plano Nacional de Cultura (Lei n° 12.343/2020, alterada pela Lei n° 14.156/2021).

O segundo bloco refere-se ao planejamento orçamentário-financeiro, ou seja, aquele que efetivamente disponibilizará recursos para que os projetos do planejamento temático-setorial saiam do papel e impactem positivamente a vida dos cidadãos. No ordenamento jurídico brasileiro, são as seguintes peças orçamentárias (artigo 165 da Constituição Federal):

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA).

O conteúdo mínimo de cada peça orçamentária é estabelecido, especialmente, pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e pela Lei nº 4.320/1964.

O planejamento orçamentário-financeiro é um ciclo de quatro anos. Teremos um plano quadrienal (PPA), que será executado anualmente por meio da LOA, cuja elaboração, por sua vez, será orientada pela LDO. É importante ressaltar que, até por uma questão de coerência, as peças orçamentárias devem conversar entre si, ou seja, devem ser compatíveis. Afinal, se não houvesse convergência, não haveria propósito nessa estruturação orçamentária.

### **3.1. Elaboração do plano Plurianual (PPA)**

O Plano Plurianual (PPA) é o planejamento de médio prazo do Setor Público (quatro anos), contados a partir do segundo ano do mandato do atual gestor até o primeiro ano do próximo. Essa contagem tem o objetivo de evitar a descontinuidade no planejamento das políticas públicas.

O PPA estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital (formação de um bem de capital ou expansão das atividades) e outras que sejam delas decorrentes (funcionamento e manutenção), bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada (aqueles que implicam obrigação financeiro-orçamentária com prazo superior a dois anos).

Todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro não poderá ser iniciado sem que esteja previamente incluído no PPA, ou sem lei que autorize respectiva inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.



## 3.2. Projetos, atividades e operações especiais

O PPA é composto por Programas Governamentais, conforme definição constante do artigo 2º da Portaria nº 42/1999, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão: “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”.

O Plano Plurianual, portanto, é a formalização das propostas de trabalho que o agente político propôs em sua campanha. São as ações a serem desenvolvidas, objetivando a resolução de problemas detectados na fase de diagnóstico do planejamento governamental, podendo ser classificadas em:

- Projetos: envolvem um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- Atividades: envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- Operações Especiais: despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Para entender melhor esses conceitos, pensemos em um exemplo. Suponha-se que houve a realização de diagnóstico e foi detectada a falta de vagas no ensino básico em determinado bairro. Com o objetivo de suprir referida demanda e, conseqüentemente, garantir a promoção da educação, criou-se o programa “Ensino de Qualidade”, sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação.

Vinculada a esse programa, está a construção de uma escola. Como é uma ação governamental com prazo de duração determinado (data de início e data de término das obras), ela é definida como projeto. As despesas com a construção do edifício e a aquisição de mobiliário serão classificadas como despesas de capital e, portanto, as diretrizes, os objetivos e as metas relacionadas deverão constar do Plano Plurianual vigente do respectivo município.

Entretanto, a ação governamental (promoção do ensino) não termina com a conclusão da obra. A unidade escolar, para cumprir seu propósito constitucional, necessitará de professores, de inspetores de alunos, de coordenadores de ensino, de merendeiras, etc. Precisar, ainda, de serviços de utilidade pública (fornecimento de água, de tratamento de esgoto, de energia elétrica, de comunicação, etc.). Enquanto a escola estiver em funcionamento, esses gastos existirão. São, portanto, despesas variadas de programação de duração continuada, uma vez que não poderão

ser interrompidas, sob pena de causar prejuízo à comunidade. Assim, as despesas com salários de servidores e contas de utilidade pública (água, luz, telefone, internet, por exemplo) inserem-se como atividades no programa governamental “Ensino de Qualidade”.

A construção de edifício escolar, portanto, é uma ação governamental classificada como projeto. Concluídas as respectivas obras, para cumprir seu propósito constitucional, irá continuar como ação governamental classificada como atividade. De maneira similar, acontece, por exemplo, com a inauguração de uma nova unidade básica de saúde (UBS) ou um centro de referência de assistência social (CRAS).

Ainda ilustrando os conceitos, o asfaltamento (pavimentação) de rua de terra é projeto, enquanto o recapeamento (famosa operação “tapa-buraco”) constitui manutenção de via asfaltada, sendo, portanto, atividade. Quanto às operações especiais, citamos, como exemplos, o pagamento de encargos e juros de empréstimo, sentenças judiciais (precatórios) e salários de servidores inativos (pensionistas e aposentados).

### 3.3. Indicadores e metas

Os programas e as ações governamentais decorrentes deverão ser acompanhados de respectivas metas e indicadores (temporais, quantitativos e qualitativos) para medição de desempenho, bem como estimativa dos valores necessários para as entregas previstas.

Os indicadores de qualidade devem ser utilizados em todas as etapas do planejamento público: antes da elaboração (fase de diagnóstico), durante a execução (monitoramento e correção de eventuais desvios) e após a conclusão (avaliação dos resultados e da efetividade para a população).

Com base no método SMART, criado por George T. Doran, podemos dizer que os parâmetros de avaliação escolhidos, isto é, as metas, devem ser:

- Específicas: todos os envolvidos devem ter claro entendimento do que se trata;
- Mensuráveis: a meta deve ser possível de ser acompanhada;
- Atingíveis: a meta deve ser algo possível de ser alcançado. Caso contrário, terá como efeito desmotivar os envolvidos;
- Relevantes: quanto mais relevante for a meta, maior será o engajamento dos envolvidos;



- Oportunas: a meta deve ser elaborada no tempo adequado para possibilitar seu acompanhamento;
- Temporais: a meta estabelecida deve ter um prazo.

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e respectivas dimensões (i-Planejamento, i-Fiscal, i-Educação, i-Saúde, i-Cidade, i-Ambiente e i-Governança) atendem aos requisitos do método SMART, sendo, portanto, ferramenta a ser utilizada pelo gestor público na definição de indicadores de desempenho de políticas públicas.

### **3.3.1. Conectando resultados à Agenda 2030**

Os resultados esperados das ações governamentais devem ser voltados à realização do estabelecido na Constituição Federal, legislação específica e planos setoriais (educação, saúde, mobilidade urbana, saneamento básico, etc.). Conforme abordamos na Seção 1 do presente trabalho, dada a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 na legislação nacional, as metas dela decorrentes traduzem resultados a serem alcançados pelos gestores públicos.

### **3.3.2. Estimativa de custos**

A estimativa dos custos dos programas e ações governamentais é de suma importância na elaboração do PPA. A implantação de sistema de custos, consoante previsão contida no artigo 50, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, objetiva avaliar e acompanhar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, fornecendo dados detalhados para o administrador público do custo dos produtos e serviços entregues aos cidadãos. Desse modo, a estimativa dos gastos para implantação das ações governamentais se torna mais precisa, possibilitando melhor utilização dos recursos públicos, evitando desperdício e garantindo maior retorno social.

Destacamos, ainda, outras fontes de pesquisa para estimativa dos custos dos programas governamentais como o Portal Nacional de Contratações Públicas (<https://pncp.gov.br/>), os Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados do Estado de São Paulo ([www.cadterc.sp.gov.br](http://www.cadterc.sp.gov.br)) e o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI).

Quanto melhores as técnicas de orçamentação utilizadas, melhores serão as estimativas e, conseqüentemente, a utilização dos recursos disponíveis.

### 3.4. – Elaboração do PPA a partir do IEG-M e ODS

A primeira etapa consiste em relacionar as dimensões do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Como exemplo, citamos o tema educação do IEG-M (i-EDUC), cuja nota é o resultado da compilação de respostas relativas a diversos tópicos que impactam o ensino: alunos, professores, infraestrutura escolar, merenda escolar, transporte escolar, percentuais de aplicação dos mínimos constitucionais, existência de plano decenal e de conselhos municipais.

Essas informações buscam demonstrar se as despesas realizadas têm trazido bons resultados (impacto positivo para a população) ou se merecem maior atenção (impacto nulo ou negativo para a população). Servem, portanto, como ferramenta de diagnóstico em referidos tópicos, podendo ser aprimoradas com informações constantes das atas dos conselhos municipais temáticos (FUNDEB, Transporte Escolar, Merenda Escolar), das audiências públicas e de outros instrumentos de controle social como os chamados da ouvidoria.

O ODS 4, por sua vez, objetiva assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos, sendo dividido em 10 metas, abaixo transcritas:

- 4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;
- 4.2 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário;
- 4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;
- 4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;
- 4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;
- 4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;
- 4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;
- 4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos;
- 4.b Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia



da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento;

4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Verificamos, por exemplo, que a meta 4.c do ODS relaciona-se, diretamente, com um tópico abordado no i-EDUC: professores (anos iniciais e finais do ensino fundamental). O próximo passo, consultando o Manual para Preenchimento do IEG-M, disponibilizado periodicamente pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>3</sup>, é relacionar as questões do i-EDUC sobre professores com impacto direto nas metas da Agenda 2030:

3.2 Qual o piso salarial mensal dos professores dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) no município? Obs. Considerar o piso base para 40 horas semanais.

3.4 Os profissionais dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) da rede municipal participaram de cursos de capacitação durante o ano de 2021?

3.4.1 Informe a quantidade de profissionais dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano):

- Professores regentes dos Anos Iniciais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:
- Profissionais de apoio e supervisão pedagógica dos Anos Iniciais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:
- Gestores escolares dos Anos Iniciais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:

3.4.2 Assinale a forma de capacitação:

- Presencialmente
- À distância / remotamente
- Por meio de multiplicadores
- Outros. Especifique:

3.5 Informe a quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano) - QTA: Obs. Todos os dias de ausência de professores dos Anos Iniciais no ano de 2021 (justificadas ou injustificadas).

- Faltas injustificadas:
- Faltas justificadas:
- Licença médica:
- Licença maternidade/paternidade:
- Abonos:
- Outros: (inclusive ausências pontuais amparadas por lei).

4.2 Qual o piso salarial mensal dos professores dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) no município?

3 Em nosso estudo, consideramos o Manual para Preenchimento do IEG-M 2022 (ano-base 2021), disponível para acesso em <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/QuestionarioPrincipal-IEGM%202022-AnoBase2021.pdf> (data da consulta: 3/3/2023).

4.4 Os profissionais dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) da rede municipal participaram de cursos de capacitação durante o ano de 2021?

4.4.1 Informe a quantidade de profissionais dos Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano):

- Professores regentes dos Anos Finais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:

- Profissionais de apoio e supervisão pedagógica dos Anos Finais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:

- Gestores escolares dos Anos Finais que participaram de cursos de capacitação durante o ano:

4.4.2 Assinale a forma de capacitação:

Presencialmente

À distância / remotamente

Por meio de multiplicadores

Outros. Especifique:

4.5 Informe a quantidade total (dias) de ausência dos professores por faltas (incluindo os afastamentos legais) para os Anos Finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) - QTA:

- Faltas injustificadas:

- Faltas justificadas:

- Licença médica:

- Licença maternidade/paternidade:

- Abonos:

- Outros: (inclusive ausências pontuais amparadas por lei).

6.0 A Prefeitura/Secretaria da Educação Municipal possui Plano de Cargos e Salários para seus professores?

6.1 Informe:

- Instrumento normativo:

- Nº :

- Data da promulgação:

6.2 Assinale os requisitos contidos no Plano de Cargos e Salários dos professores:

Remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública

Integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola

Melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem

Medidas de incentivo para que profissionais mais bem avaliados exerçam suas funções em escolas de locais com piores indicadores socioeconômicos ou que atendam estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação

Contempla capacitação profissional especialmente direcionada à formação continuada com vistas à melhoria da qualidade do ensino

Nenhum dos anteriores

7.0 Existe um programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula (incluindo os afastamentos legais)?

7.1 Qual?

Esse quesito analisado (meta 4.c da Agenda 2030 x questionário do i-EDUC sobre professores) implica, dentre outros aspectos, a existência de plano de carreira adequado para os docentes, com incentivos para aprimoramento constante (qualificação profissional) e redução do absenteísmo. Podemos criar uma ação governamental específica (“Professor de Qualidade”) dentro do programa “Ensino de Qualidade” na elaboração do PPA.



<b>PROGRAMA:</b> ENSINO DE QUALIDADE				
<b>OBJETIVO:</b> ALCANÇAR AS METAS DO ODS 4 (EDUCAÇÃO DE QUALIDADE).				
<b>AÇÃO GOVERNAMENTAL:</b> PROFESSOR DE QUALIDADE				
<b>OBJETIVO:</b> APRIMORAR A QUALIFICAÇÃO DOS DOCENTES ( <b>meta 4.c do ODS 4</b> ).				
<b>ATIVIDADE:</b> ESTIMULAR O APERFEIÇOAMENTO CONSTANTE DO PROFESSORADO POR MEIO DE CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO E MESTRADO ( <b>meta 4.c do ODS 4 e itens 3.2, 3.4, 3.5, 4.2, 4.4, 4.5, 6 e 7 do i-EDUC</b> ).				
<b>PRODUTO ESPERADO:</b> OFERECER OPORTUNIDADES DE QUALIFICAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO PARA O PROFESSORADO, POR MEIO DE CONVÊNIO COM UNIVERSIDADES (PÚBLICAS E PRIVADAS) E PARCERIAS COM OUTROS ENTES PÚBLICOS				
<b>DIAGNÓSTICO:</b> HOJE APENAS 25% DOS PROFESSORES POSSUEM ALGUM TIPO DE ESPECIALIZAÇÃO.				
<b>META:</b> AUMENTAR A QUANTIDADE DE PROFISSIONAIS DOCENTES ESPECIALIZADOS PARA 70% EM QUATRO ANOS.				
<b>UNIDADE DE MEDIDA:</b> % DE PROFESSORES COM ALGUM TIPO DE ESPECIALIZAÇÃO (PÓS-GRADUAÇÃO E/OU MESTRADO)				
<b>PROFESSORES ESPECIALIZADOS</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
<b>META POR EXERCÍCIO</b>	<b>35%</b>	<b>48%</b>	<b>52%</b>	<b>70%</b>
<b>CUSTO FINANCEIRO (R\$)</b>	<b><u>XX,XX</u></b>	<b><u>XX,XX</u></b>	<b><u>XX,XX</u></b>	<b><u>XX,X</u></b>

Figura 5: Elaboração de Atividade no PPA para qualificação do professorado, utilizando dados do IEG-M como diagnóstico e meta da Agenda 2030 como resultado a ser alcançado

Fonte: Elaborado pelo Autor

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou apresentar metodologia para incorporação das metas da Agenda 2030 e do IEG-M no Plano Plurianual (PPA) municipal.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, presentes na legislação brasileira, indicam resultados a serem alcançados pela Administração Pública. O IEG-M, ao medir a eficiência do Poder Executivo dos 644 municípios paulistas fiscalizados pelo TCE-SP, constitui valiosa ferramenta para diagnóstico e avaliação dos produtos e serviços públicos municipais.

A integração dos instrumentos estudados, juntamente com o indispensável controle social, contribui para o aprimoramento das políticas públicas e, conseqüentemente, para o atendimento dos legítimos anseios da sociedade.

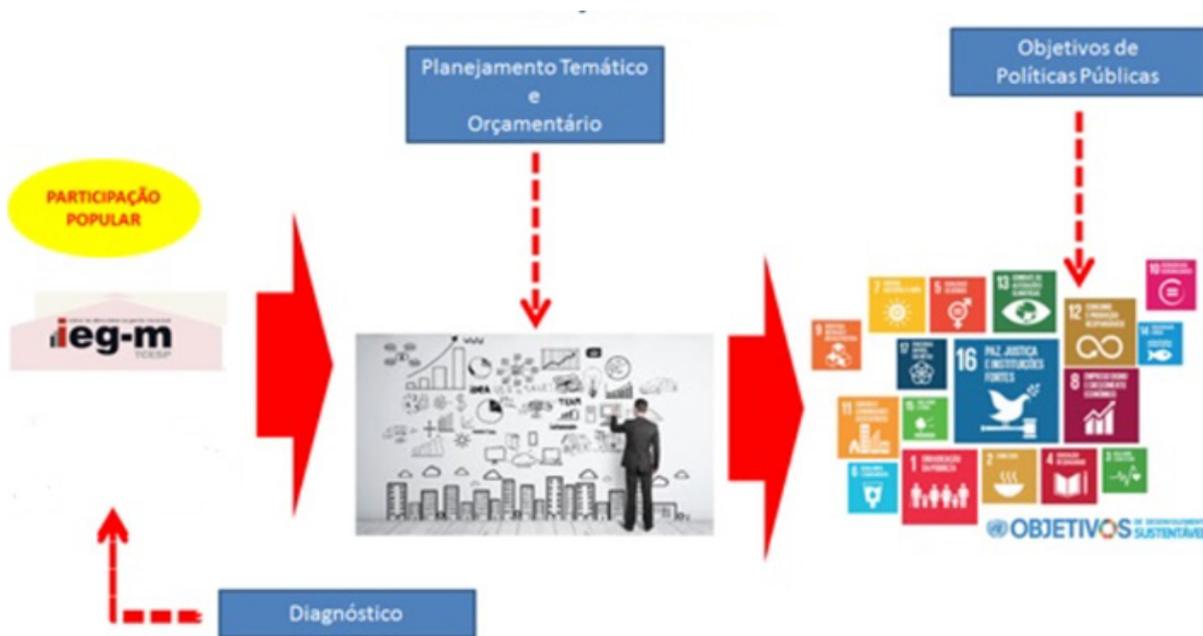


Figura 6: Integração do IEG-M e da Agenda 2030 com o ciclo de políticas públicas

Fonte: Elaborado pelo Autor



## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BAUMGARTNER, Frank R. & JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American Policies**. Chicago, University of Chicago Pres. 1993

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10/3/2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm). Acesso em 10/3/2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em 10/3/2023.

CAPELLA, Ana Cláudia N. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informações Bibliográficas – BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.

CONTI, José Maurício. **O Planejamento Orçamentário da Administração Pública no Brasil**. Ed. Blucher, 2020, 1ª Edição.

DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. **Indicadores de Efetividade no contexto das Auditorias dos Tribunais de Contas**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas. 1º Semestre/2018. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/4/cadernos%2002>. Acesso em: 28/2/2023.

\_\_\_\_\_. **A Fiscalização e o Papel Pedagógico dos Tribunais de Contas: um Olhar sobre a Agenda 2030 da ONU**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas. 2º Semestre/2018. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/52>. Acesso em: 28/2/2023.

\_\_\_\_\_. **Mecanismos de Controle Interno e Externo na Constituição Federal de 1988: Perspectivas para o tempo presente**. Revista Síntese, Edição nº 37, 2017.

DORAN, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. **Way to Write Management's Goals and Objectives**. Management Review, 70, 35-36.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Brasília: IPEA, 2009. Texto para discussão 1369. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1369.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf). Acesso em: 25/2/2023.

FERREIRA JÚNIOR, A. M. **O bom controle público e as Cortes de Contas como tribunais da boa governança**. 2015. 257f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2015. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/134784>. Acesso em: 25/2/2023.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, medidas e aplicações**. 3. ed. Campinas: Alínea; Campinas: PUC, 2004.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives and public policies**. 3ª edition. Nova York, Harper Collins. 2003.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. **Relação entre indicadores de gestão pública e de desenvolvimento dos municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 20, n. 67, p. 277-295, jul. 2015.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 4, p. 739 a 772, 2009. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6709>. Acesso em: 28/2/2023.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MEAD, L. M. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2023. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 10/3/2023.

OTONI, ALEXANDRE MARCOS. **O IEG-M: sua evolução e desafios para como ferramenta de efetividade**. FGV EAESP – MPGPP: Trabalhos Individuais. 2021. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/31591>. Acesso em: 28/2/2023.



PASSOS, G. O. AMORIM, A. C. **A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)**. Rev. FSA, Teresina, v.15, n.6, art. 14, p. 241-259, nov./dez. 2018.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

\_\_\_\_\_. **The Politics of Bureaucracy**. White Plains: Longman Publishers. 1995.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. 2 ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2012.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Manual de Planejamento Público**. São Paulo, SP, 2021.

\_\_\_\_\_. **Manual Básico: a Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo, SP, 2019.

\_\_\_\_\_. **Manual do Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. São Paulo: TCE, [2021]. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2022>. Acesso em: 28/2/2023.

\_\_\_\_\_. **IEG-M/TCESP: Índice de Efetividade da Gestão Municipal – Anuário 2022 (Exercícios 2014 – 2020)**. São Paulo: TCE, [2022]. Disponível em: <https://www4.tce.sp.gov.br/transparencia/sites/default/files/downloads/Anu%C3%A1rio%20resultados%20consolidados%20IEG-M%202014-2020%20Fechamento.pdf>. Acesso em: 28/2/2023.



# **Desenvolvimento Sustentável dos Municípios Brasileiros Segundo o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M)**

## **Diretrizes em Nível Macro e Execução em Nível Micro**

### **Felipe Rodrigues Monteiro**

Universidade São Paulo – USP, São Paulo, São Paulo, Brasil, frmonteiro8@usp.br

### **Nelson Flavio Brito Bandeira**

Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, Santos, São Paulo, Brasil, nelsonflavio@unisantos.br

### **Rita de Kássia de França Teodoro**

Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, Santos, São Paulo, Brasil, CAPES, rita.teodoro@unisantos.br

### **Edson Ricardo Saleme**

Universidade Católica de Santos – UNISANTOS, Santos, São Paulo, Brasil, ricasal@unisantos.br

## **RESUMO**

O conceito de sustentabilidade incorpora diversas possibilidades e conquistas. A sustentabilidade deve se incorporar no âmbito das políticas públicas, cujo intuito é alcançar metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) com vistas ao bem-estar humano e à manutenção dos índices de qualidade do meio ambiente. As diretrizes exaradas no âmbito “macro” não têm sido satisfatoriamente aplicadas na esfera “micro” (municipal). Com a intenção de resolver o problema, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desenvolveu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), cujo intuito é a aferição de efetividade da gestão dos municípios brasileiros, instrumento que vem sendo aplicado desde 2015 para cumprir as metas da “Agenda 2030” da ONU, e cujos resultados alcançados são aqui sucintamente analisados, possibilitando uma visão geral da situação no Brasil na esfera municipal; destarte, a partir dos relatórios publicados, a presente pesquisa, por meio do método hipotético-dedutivo, objetiva discutir a aplicação do índice indagando-se em que medida o IEG-M dos Tribunais de Contas

do país pode contribuir para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos municípios avaliados. Os resultados das pesquisas realizadas concluem pela defasagem entre as normas gerais e a sua efetivação na realidade dos municípios brasileiros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento Sustentável; Índice IEG-M; Municípios; Constituição Simbólica.

## **ABSTRACT**

The concept of sustainability incorporates several possibilities and achievements. Sustainability must be incorporated into the scope of public policies, whose purpose is to achieve goals established by the United Nations (UN) aiming the human well-being and the maintenance of environmental quality indices. The guidelines issued in the “macro” scope have not been satisfactorily applied in the “micro” (municipal) sphere. With the intention of solving the problem, the Court of Accounts of the State of São Paulo developed the Municipal Management Effectiveness Index (IEG-M), whose purpose is to measure the management of Brazilian municipalities, an instrument that has been applied since 2015 to meet the goals of the UN’s “Agenda 2030”, and whose results achieved are briefly analyzed here, allowing an overview of the situation in Brazil at the municipal level; thus, this research, through the hypothetical-deductive method, aims to discuss the application of the index by asking to what extent the IEG-M of the Courts of Accounts in the country can contribute to the implementation of the Sustainable Development Goals (SDG) in the assessed municipalities. The research results were concluded by the gap between the general norms and their effectiveness in the reality of Brazilian municipalities.

**KEYWORDS:** Sustainable Development; IEG-M Index; Municipalities; Symbolic Constitution.



## **INTRODUÇÃO**

A rápida urbanização mundial gera ônus para as cidades, e o desenvolvimento que pode dela advir viabiliza propostas possíveis para o desenvolvimento sustentável global. O crescimento das cidades está normalmente associado a aumentos na produtividade socioeconômica, mas também cria fortes desigualdades. Nações, em todo o mundo, têm se comprometido a resolver seus desafios mais severos de sustentabilidade até 2030, incluindo erradicar a pobreza extrema e fornecer acesso universal a serviços básicos (UN, 2022a).

Nesse sentido, surgem no âmbito jurídico tentativas legislativas que buscam assegurar que as gerações presentes e futuras tenham uma qualidade de vida melhor. Porém, os impasses para a aplicação dos referidos instrumentos têm sido muitos, e o Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M) tem servido justamente para avaliar o quão distante os municípios estão das metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

A proposta deste artigo é discutir se os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos mundialmente, que impõem a adoção de uma nova política global, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, cujas ambiciosas metas propõem a busca pela elevação do desenvolvimento do mundo, bem como obter uma qualidade de vida adequada para todos, podem ser aplicados no âmbito municipal.

É possível afirmar que já existe no país legislação urbanística avançada capaz de viabilizar o reconhecimento do direito à cidade e moradia. Existem diplomas legais, tais como o Estatuto da Cidade e da Metrópole, que buscam instituir ferramentais e planos capazes de estabelecer estratégias inclusivas de planejamento e gestão urbana. Ademais, há previsão expressa da participação popular na aprovação de políticas públicas locais em que o planejamento urbano e regional esteja em discussão, mormente com a participação dos conselhos locais da cidade, os CONCIDADES, como são denominados.

Nesse sentido, questiona-se neste artigo se o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), proposto pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, cujo intuito é a aferição de efetividade da gestão dos municípios brasileiros, está sendo adequadamente atingido pelas municipalidades e se a aferição da obtenção desejada está ocorrendo dentro da forma prevista. Aqui se emprega o método hipotético-dedutivo e a metodológica bibliográfica e documental.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/photos/energia-gerador-vento-renov%C3%A1vel-4650123/>



# 1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOB O PRISMA DOS MUNICÍPIOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A definição do desenvolvimento sustentável emergiu no Relatório *Brundtland*, de 1987, documento intitulado “Nosso Futuro Comum”, que o conceituou como sendo aquele que busca “satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (UN, 2023, p. 41).

Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável pode ser analisado sob diversas óticas: sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e sociopolítica, tendo em vista que, segundo a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CETESB, 1992), a sustentabilidade vai inclusive muito além das questões ecológicas, alcançando também questões sociais, como da erradicação da pobreza. É o que se depreende dos princípios 4, 5 e 8 da referida Declaração:

Princípio 4. A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.

Princípio 5. Todos os Estados e todas as pessoas deverão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza como requisito indispensável ao desenvolvimento sustentável, a fim de reduzir as disparidades nos níveis de vida e responder melhor às necessidades da maioria dos povos do mundo.

Princípio 8. Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma melhor qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentados e fomentar políticas demográficas apropriadas. (CETESB, 1992).

Diante do constante ganho de complexidade social, a ideia de uma “cidade sustentável” também evoluiu. Tal conceito, no entanto, depende do ponto de vista adotado e está em constante mudança junto com o desenvolvimento econômico, social, ambiental e tecnológico. É nesse sentido que um meio ecologicamente equilibrado deveria ser uma meta central para todos os países – e notadamente o Brasil – que buscam garantir o bem-estar da sua população. Não obstante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado esteja fora do rol dos Direitos Fundamentais compreendidos no Título II da Constituição Federal de 1988, seguramente ele compõe tal categoria (AVANCI; LOPES, 2012, p. 92).

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 749 – julgada em 13 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021), declarou inconstitucional a Resolução 500/2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e, em voto da Ministra Rosa Weber, destacou que “a preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo” e, também, enfatizou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tal

como previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 em “posição de centralidade no complexo deontológico e político consubstanciado na Constituição”, de modo que a diminuição de proteção permitida pela impugnada mostrou-se “passível de desfigurar a própria essência do regime constitucional pátrio”; ainda, o voto destacou a natureza do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como “direito fundamental da pessoa humana”.

Assim, a definição de uma “cidade sustentável” (MAULEN; MARINHO; ETEROVIC, 2019, p. 3-6) pode ser entendida por dois ângulos: o primeiro esclarece que uma cidade sustentável é ambientalmente segura, socialmente inclusiva e economicamente produtiva, além de permitir que todos os seus cidadãos satisfaçam as suas próprias necessidades e melhorem seu bem-estar sem degradar o mundo natural ou a vida de outras pessoas, agora ou no futuro.

Já a segunda abordagem combina a compreensão do desenvolvimento sustentável com infraestrutura de tecnologias de informação e comunicação em um ambiente urbano. Uma cidade inteligente e sustentável emprega tais tecnologias e outros meios para atender diversas necessidades locais que estejam tendo variações, sobretudo em urgências ou contingências momentâneas. Cidades que incorporam essas tecnologias podem ser denominadas “inteligentes”. Importante, outrossim, é reiterar que todas já poderiam incorporar estes métodos para que a gestão estivesse mais condizente com a realidade tecnológica.

O desenvolvimento sustentável, nesse sentido, devido a sua grande importância na modernidade, apresenta-se também como princípio para a governança metropolitana, tendo em vista que os municípios são os entes por excelência que estão em contato “direto” com os cidadãos (CAMPELLO; MATIAS, 2000, p. 21). Portanto, é essencial que, em uma visão microscópica, seja possível identificar a aplicação das metas gerais exaradas em âmbito “macro”<sup>1</sup>, pois, do contrário, tratar-se-ia apenas de uma “Constituição simbólica” (NEVES, 2007, p. 321-330).

Mediante a legislação simbólica, os órgãos estatais demonstrariam cenicamente seu interesse e disposição de solucionar problemas em princípio estruturalmente insolúveis. A legislação-álibi constituiria, então, um típico mecanismo de promoção da “lealdade das massas” no Estado de bem-estar. (NEVES, 2007, p. 123).

Ora, a Constituição de 1988 trouxe elevada clareza ao reforçar a autonomia municipal e garantir os campos de competência dos municípios, principalmente em seus artigos 1.º e 18, posicionando os municípios como entes federativos (CASTRO, 2001). No entanto, é importante notar que há entendimentos contrários, colocando o Município numa posição *sui generis*, como faz José Afonso da Silva:

1 A esse respeito, vale a leitura do clássico “Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro and Macro Sociologies”, que busca mapear, nos estudos sociológicos, os métodos de pesquisa que permeiam os níveis macro e micro de metodologia científica. Jere Cohen, *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*. Edited by Karin Knorr-Cetina and Aaron V. Cicourel. Boston & London: Routledge & Kegan Paul, 1981.



Foi equívoco do constituinte incluir os municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. E agora temos uma federação de municípios e Estados, ou uma federação de Estados? Faltam outros elementos para a caracterização de federação de municípios. A solução é: o município é um componente da federação, mas não entidade federativa. (SILVA, 2005, p. 101).

De qualquer forma, o que a Constituição Federal de 1988 traz, de extremo relevo para o Direito Municipal, é o status do Município como ente autônomo, especialmente porque prevê a existência dos Poderes Executivo e Legislativo na esfera municipal, com estrutura própria e eleições periódicas (SALEME, 2022, p. 76). Ou seja, se por acaso a Constituição de 1988 não o considerou como ente federativo, deu-lhe tão grande autonomia que, na prática, o colocou nessa posição (SILVA, 2005, p. 639).

Deveras, esse incentivo da Constituição permitiu a hipertrofia da criação dos municípios no Brasil, o que traz vantagens, mas também desvantagens: melhora na gestão dos interesses locais (segundo comando do art. 30 da CRFB/88), mas a custos mais elevados (GERIGK; et. al, 2007, p. 2-3). Nesse contexto, dada a pouca precisão da definição de “interesse local”, não faltam discussões a respeito deste conceito disposto na Constituição Federal de 1988.

## **2. A METROPOLIZAÇÃO E O INTERESSE LOCAL**

Em uma perspectiva mais kelseniana, seria o interesse local fundamento de validade das leis municipais (KELSEN, 1998), sendo o interesse local aquele interesse restrito, ou seja, que não transcende os limites do município (BASTOS, 1998). Atualmente, a posição prevalecente do Supremo Tribunal Federal é a de que “a competência constitucional dos Municípios de legislar sobre o interesse local não tem alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribui à União ou aos Estados” (STF, 2005).

Por outro lado, a interpretação dada aos assuntos de interesse local contém o mesmo significado que se dava à definição de peculiar interesse a que se referia a constituição anterior, de modo que as competências exclusivas municipais determinadas diretamente pela Constituição Federal posicionam-se no mesmo nível hierárquico que as Estaduais e Federais (NOVELINO, 2020, p. 651).

Em outras palavras, tudo o que for do interesse local do município é atinente à autonomia legislativa do município, e se sobrevier lei estadual versando sobre a matéria, ela será inquinada de inconstitucionalidade. Sendo assim, o interesse local se manifesta e produz seus efeitos dentro da esfera municipal, dizendo respeito às questões intrínsecas do município e do município, pois “os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com

as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais” (BASTOS, 1998, p. 311).

Assim, os temas que são de exclusivo interesse local são de competência dos municípios e aqueles com abrangência regional são dos Estados; o interesse comum é o que transcende o meramente local, mas não tem abrangência nacional, segundo preceitua o parágrafo 3.º do art. 25 da Constituição Federal. Desse dispositivo, depreende-se a disciplina das regiões metropolitanas como aquela que deve ser aplicada nos casos em que se verifiquem a transcendência do interesse local e a necessidade de integração no exercício de funções públicas mediante a instituição de “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que se constituem por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

O cerne da região metropolitana é justamente o interesse comum, seu pressuposto jurídico e fático, elemento mitigador do interesse local. Ou seja, se a competência do Município é definida pelo interesse local, a competência da região metropolitana é definida pelo interesse comum, que o suplanta (SILVA; NASCIMENTO, 2020, pp. 1096-1122).

É importante salientar que a clivagem entre Município e Estado não é estanque, visto que existem ainda as “Regiões Metropolitanas”, as “Aglomerações Urbanas” e as “Microrregiões”. O fio condutor comum a todas é a existência de interesse comum (RIBEIRO, 2009). Dessa forma, as regiões metropolitanas fazem com que os municípios passem a existir dentro de um contexto, e não mais de maneira apartada, solipsista. No entanto, há um impacto em sua criação que deve ser compreendido.

A Constituição Federal de 1988, diferentemente das antigas constituições brasileiras, retirou a competência da União para a instituição de Regiões Metropolitanas, passando para os Estados por meio de Lei Complementar, tendo em vista que a alocação de competência segue uma regra de proximidade e prevalência de interesse (CAMPELLO; MATIAS, 2000, p. 21). Desse modo, os temas que são de exclusivo interesse local são de competência dos municípios e aqueles que têm abrangência regional são dos Estados. Assim, faz todo o sentido que a criação de Regiões Metropolitanas não seja de interesse nacional, por ser um tema muito mais próximo dos Estados do que da União.



Diante desse panorama, o Estatuto da Metrópole (Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015) e o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) são de suma importância, pois oferecem um norte de planejamento e cooperação entre os entes federativos, tendo como finalidade o bem-estar social e a efetivação da democracia, que são os fundamentos da Constituição Republicana de 1988, *télos* que é possível ser encontrado expressamente em seu art. 1.º (BRASIL, 1988).

Não obstante as diretrizes gerais delineadas por esses estatutos, faltam critérios claros para que os Estados promovam a integração interfederativa, objetivando a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES; 2015). Tal situação é bastante problemática, na medida em que vem ocasionando a fragmentação institucional desses organismos regionais e a ineficácia dos instrumentos de cooperação a eles relacionados. Igualmente, definições genéricas como o de “interesse local” conferido pelo art. 30 da Constituição Federal, muitas vezes, criam óbices práticos que redundam, inclusive, em ações diretas de inconstitucionalidade, sobrecarregando o sistema judiciário já altamente demandado e retardando o sistema jurídico (MACEDO, 2022).

Para piorar a situação, ainda quando há leis e decretos prevendo e ordenando as temáticas municipais ou regionais, não quer dizer que haja efetividade desses instrumentos, o que tem sido área de grande debate nos últimos anos pelos Tribunais de Contas (TCESP, 2023). Estudos sobre a implementação das políticas públicas dos Estados eram, há algumas décadas, negligenciados.

Até o início da década de 1970, quase não se estudava a implementação de políticas públicas (Birkland, 2001, p. 177). Isso se devia, sobretudo, à crença de que essa fase não era problemática, dado que refletia apenas a execução simples, por parte do braço administrativo do Estado e de outras organizações e atores envolvidos no processo de implementação, da decisão que havia sido previamente formulada pelos governantes. (DUTRA, 2020, p. 5)

Por isso é desejável que a ciência jurídica tenha o conhecimento avançado do que seja uma “cidade sustentável”, insistindo na quantificação e na medição da efetividade das políticas públicas diante do ordenamento jurídico. Nesse sentido, é essencial que as técnicas utilizadas para estimular e punir um município, como é o caso das normas de Direito ambiental, cujas consequências podem atingir concomitantemente a esfera administrativa, civil e penal (BANDEIRA; MONTEIRO; 2023, p. 210-212), representem o mais próximo possível da realidade que está sendo examinada. Portanto, quanto mais “próximo” estiver o observador do seu objeto de estudo, mais elevado tende a ser o grau de detalhamento da pesquisa.

### **3. O ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEG-M) COMO FERRAMENTA DE MONITORAMENTO DOS ODS**

A Agenda 2030 da ONU é um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015. Eles visam abordar as principais questões de desenvolvimento global, como a pobreza, a fome, a desigualdade, o meio ambiente, entre outras, com o objetivo de tornar o mundo um lugar mais justo e sustentável até 2030 (ONU, 2015). As metas incluem, por exemplo, erradicar a pobreza, promover a igualdade de gênero, combater a mudança ecológica e preservar os recursos naturais.

Nesse cenário, é que se destaca o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), criado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em 2015, que serve para fornecer à sociedade opiniões sobre administrações públicas em sete aspectos, extraídos da execução orçamentária dos municípios brasileiros: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em Tecnologia de Informação (TCESP, 2023b).

Para auxiliar na efetivação das metas de desenvolvimento sustentável, o TCESP desenvolveu cinco faixas de classificação para o índice IEG-M, a partir das notas alcançadas nos sete índices setoriais: altamente efetiva (A); muito efetiva (B+), efetiva (B), em fase de adequação (C+) e baixo nível de adequação (C) (TCESP, 2022).”

A apresentação do IEGM em notas (A, B+, B, C+ e C), representando as faixas de resultado, evidencia os níveis de efetividade dos municípios, bem como a ordenação desses e a diferença entre eles. Além disso, a associação entre as diversas dimensões componentes do IEGM é orientada pela métrica de ponderação, de modo a expressar a influência de cada uma no resultado final, garantindo que as mudanças relacionadas a cada dimensão só repercutirão no índice final na medida de sua proporção. Portanto, o IEGM apresenta as propriedades essenciais a qualquer indicador, sendo dotado de utilidade, validade, confiabilidade e disponibilidade, bem como aquelas específicas dos indicadores de desempenho, tais como mensurabilidade, operacionalidade, inteligibilidade, homogeneidade, permissão para distinguir o que falta para melhorar e respeito às propriedades das escalas. (PASSOS, 2018, p. 255).

Do relatório de 2022, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, considerando o intervalo do exercício de 2014 até a presente data, é possível depreender-se que o IEG-M do Estado de São Paulo, referente ao ano-base de 2021, indicou que houve a regressão progressiva na efetividade das administrações públicas. De 2014 ao ano base de 2020, verificou-se “uma queda de 85% no número de municípios que alcançaram as faixas B+ (Muito efetiva) e B (Efetiva)” (TCESP, 2022, p. 34).



Com relação ao Estado do Paraná (TCEPR, 2022), desde a implementação do referido índice analisando o exercício de 2016 até o ano base em 2018, houve significativo avanço. Conforme relatórios (TCEPR, 2022), a partir do exercício de 2019 até 2020 há uma queda no nível geral do índice, voltando a progredir no ano-base de 2021: 9 municípios no nível B+, 254 no nível B, 123 no nível C+ e 13 no nível C. No mesmo sentido, são os dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCEPE, 2023), que também demonstram evolução progressiva tomando o ano base de 2017 até o de 2018; o cenário geral, porém, piora a partir de 2019 até 2020. A situação evolui positivamente em 2021, mas a maioria dos municípios ainda se enquadra nas piores notas.

No Estado do Rio Grande do Norte (TCERN, 2023), a partir do ano-base 2016 houve um significativo crescimento nos índices. Porém, do exercício de 2018 em diante houve um decréscimo no IEG-M, sendo que no exercício de 2020 foram identificados 5 municípios no nível B; 46 no estágio C+ e 114 no índice C. No Estado do Piauí (TCEPI, 2019), a progressiva melhora que havia acontecido até o exercício de 2018 deu espaço para uma regressão, assim como nos demais Estados acima, voltando aos poucos a sair da berlinda a partir do exercício de 2020.

No Estado do Tocantins (TCETO, 2020), a partir do ano-base de 2015 até 2016 é possível notar uma regressão geral do índice, um avanço em 2017 e 2018, uma brusca regressão a partir do ano-base de 2019, e uma nova melhoria em 2020, cujos dados declaram 9 municípios no nível B, 56 no nível C+ e 74 no estágio C. Enquanto isso, de acordo com o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCESC, 2022), não houve municípios na faixa A (altamente efetivos) e, embora no primeiro ano do índice houvesse municípios na faixa B+ (muito efetivo), em 2020, no entanto, não houve municípios nessa mesma faixa; ademais, constatou-se a diminuição no número de municípios que atingiram o grau efetivo (faixa B), fato que se tem verificado desde 2019.

Em relação ao Estado do Mato Grosso do Sul (TCEMS, 2023) houve progresso no seu índice nos exercícios de 2017 e 2018 (com grande incidência do índice “B”), tendo, porém, voltado aos patamares anteriores até a análise realizada no exercício de 2020. Enquanto isso, no Espírito Santo (TCEES, 2018), o índice IEG-M regrediu do ano-base de 2015 até o exercício de 2017, voltando a crescer em 2018, último ano cujos dados estão disponíveis até o momento.

No Estado da Paraíba (TCEPB, 2023), nos períodos avaliados de 2015 a 2017 também houve derrocada, sendo que em 2017 o índice geral permaneceu em “C+”. Em Rondônia (TCERO, 2023), a última análise de 2018 demonstrou que a maioria dos municípios se encontra na faixa C.

Diante da análise dos infográficos disponíveis nos sítios eletrônicos dos Tribunais de Contas dos Estados pesquisados, de forma geral, é possível concluir que a situação dos municípios brasileiros é preocupante, visto que a maioria se encontra entre as faixas de “baixo nível de adequação” (C) e “em fase de adequação” (C+).

Em estudo recente, que buscou desenhar um panorama da situação dos municípios brasileiros e possíveis causas da presente condição, ARAÚJO; BEZERRA FILHO; MOTOKI (2019, p. 14) constataram que, “[...] o tamanho do município medido pela população e a reeleição são fatores determinantes que diferenciam os municípios efetivos daqueles não efetivos, assim como a quantidade de candidatos a prefeito e a reprovação de contas pelo TCU”.

Noutro passo, buscando-se relacionar os índices entre os pareceres do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, tendo como ponto de partida inicial o questionamento se os pareceres negativos e as sugestões vinculadas a eles teriam como resultado uma adequação do município, o resultado não foi conforme o esperado.

Rodrigues (2022, p. 25) destacou que, “dos 158 municípios analisados, 156 receberam um parecer negativo, e apenas 2 conseguiram parecer positivo de aprovação com ressalvas”. Acrescentou, ainda, que, com relação aos pareceres do Tribunal de Contas, no caso do Estado do Rio Grande do Norte, “os resultados da estimação da regressão mostraram que nenhuma das variáveis revelou ser estatisticamente relevante para explicar a probabilidade de emissão de parecer prévio negativo”, não sendo possível confirmar a hipótese da pesquisa que tinha por objeto a “associação positiva entre o IEGM atribuído aos municípios do Rio Grande do Norte e a probabilidade de Parecer Prévio favorável sobre as contas emitido pelo TCE/RN” (RODRIGUES, 2022, p. 25).

No mesmo sentido, pode se apurar, para os anos de 2017 e 2018 no Estado do Ceará, “que existe um distanciamento entre as ações de Governança e gestão dos gestores municipais e a efetiva execução das políticas públicas desenvolvidas nestes municípios” (HOLANDA; et. al,



Fonte: [https://br.freepik.com/fotos-gratis/homem-de-vista-frontal-com-blocos-de-madeira\\_38687397.htm#query=gest%C3%A3o%20sustentabilidade&position=0&from\\_view=search&track=ais](https://br.freepik.com/fotos-gratis/homem-de-vista-frontal-com-blocos-de-madeira_38687397.htm#query=gest%C3%A3o%20sustentabilidade&position=0&from_view=search&track=ais)

2023). No período de 2015 e 2016, referente à relação entre os Conselhos Gestores dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e o índice IEG-M, foi possível concluir que os “conselhos municipais de saúde e educação não impactam de forma significativa o desempenho do município medido pelo IEGM”, conseguindo identificar a existência de diferentes comportamentos entre as variáveis em relação aos municípios, concluindo que não há dependência dos reflexos nos índices com o tamanho do município “para desenvolver a educação e saúde através da presença dos conselhos municipais” (HOLANDA; et. al, 2023).

Outra pesquisa que avalia a relação entre as verbas e seus impactos na saúde e educação nos períodos de 2015 a 2017 nos municípios do Estado do Espírito Santo revelou resultados não favoráveis, apontando que o maior investimento financeiro na saúde e educação não conduz à melhora do índice de efetividade do município, ou seja, é a maneira pela qual são investidos os valores para tais áreas que conduz à diversidade de resultados de efetividade entre os municípios (AGUIAR; TEIXEIRA; BEIRUTH, 2020, p. 98).

No entanto, ainda que as pesquisas não tenham demonstrado, por enquanto, o esperado para a concretização das metas da Agenda 2030, deve-se ressaltar que o fato de existir um mecanismo que possa evidenciar, em infográficos, um panorama geral da situação dos municípios brasileiros já é uma excelente fonte de pressão popular, que pode ser utilizado como exigência de efetivação das políticas públicas municipais. Ainda que devam ser analisados com cautela, é certo que “propiciam aos olhos do público, mídia e gestores uma medida interessante para monitorar a gestão municipal e a qualidade dos bens e serviços públicos ofertados neste nível de governo” (DEMARCO, 2021, p. 616).

Com efeito, a semente lançada pela Organização das Nações Unidas através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 foi plantada. Resta, agora, que se colham os frutos. As ferramentas para o acompanhamento da evolução dos municípios estão dadas, e cabe às instituições públicas utilizá-las como guia para rastrear e corrigir os municípios que divergem da orientação dos Tribunais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nos termos da proposta realizada na introdução é possível afirmar que a *novel* fórmula classificatória já era um elemento ponderado por grande parte dos tribunais de contas dos diversos estados da Federação. É hoje uma conquista extremamente positiva, que vislumbra uma era em que seja possível observar os níveis de avanço ou retrocesso das gestões municipais.

O baixo índice de efetividade das políticas públicas não deve gerar pessimismo, na medida em que são dados importantíssimos para a reação da sociedade. Nesse sentido, os resultados do índice IEG-M tornam-se relevantes para a “auto-observação” do sistema jurídico brasileiro.

Conclui-se, portanto, que, há um gargalo, ao menos a nível municipal, entre as metas estabelecidas pelo plano normativo brasileiro e a sua correspondente efetivação no nível do *ser*. Disso extrai-se que são muitas as tarefas que as organizações jurídicas ainda têm pela frente na realização das tantas promessas declamadas pelo ordenamento jurídico pátrio.

Métricas como o IEG-M revelam o que permanecia oculto, possibilitando que os sistemas parciais da sociedade como, por exemplo, a política, o direito, a economia e a educação reflitam sobre sua própria condição, e criem remédios para lidar com suas enfermidades.

Nesse sentido, observa-se que a situação dos municípios brasileiros é, de forma geral, preocupante. Com a ajuda dos dados, pouquíssimos são os Estados, até a realização deste artigo, que possuem sequer um município no patamar de alta efetividade (“A”). Isso demonstra que, para além da discussão a respeito da competência legislativa dos municípios e regiões metropolitanas, das normas gerais que ordenam o desenvolvimento sustentável das cidades, como o caso do Estatuto da Metrópole e da Cidade, e das metas estipuladas pela Constituição Federal, a efetividade das normas a nível “micro” está muito aquém do nível ideal. O resultado é que o produto final (*output*), que é a efetividade de uma política pública que foi exarada a nível “macro” e “meso” não chega ao munícipe, ou chega de forma insuficiente.



## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRUCIO, Fernando; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina Toth. **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas**. In: KLINK, J. (org.). Governança das Metrôpoles: Conceitos, Experiências e Perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

AGUIAR, Mayte Cardoso; TEIXEIRA, Aridélmo; BEIRUTH, Aziz. **Saúde E Educação: Investimentos E Efetividade Municipal**. RPCA. Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, abr. - jun. 2020.

ALMEIDA, Eduardo. **Econometria espacial aplicada**. Campinas, SP: Alínea, 2012.

ARAÚJO, Leonardo Coelho De; FILHO, João Eudes Bezerra; MOTOKI, Fabio Y S. **Gestões Municipais No Brasil: Um estudo a partir do Índice de Efetividade (Iegm)**. Anais do XII Congresso Anpcont, 15 a 18 jun. 2019, São Paulo: Instituto Rui Barbosa, 2019.

ASCHER, François. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

AVANCI, Thiago Felipe S; LOPES, Anna Carolina Barreto Fernandes. **O Direito Fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado e a responsabilidade civil ambiental**. Revista do Curso de Direito da FS, ano 6, n. 11, jan./jun. 2012, p. 92.

BANDEIRA, Nelson Flavio Brito; MONTEIRO, Felipe Rodrigues. **A responsabilidade pelo descarte de resíduos tecnológicos e a tutela do meio ambiente**. Revista Ethikai, v. 1, n. 8, fev-mar/2023, ISSN 2764-4596, p. 202-228. Disponível em: <https://revistaethikai.files.wordpress.com/2023/03/ethikai-8.pdf>. Acesso em 10 mar. 2023.

BARROS, Alexandre R. **Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19 ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 19 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 749**. Partido dos Trabalhadores. Resolução CONAMA no 500/2020. Afronta ao Artigo 225, da Constituição Federal. Procedência. Relatora Ministra Rosa Weber. Julgada em 13 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349336976&ext=.pdf>. Acesso em 01 mar. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 313.060**. Rel. Min. Ellen Gracie (DJE 29.11.2005). Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20313060%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&page-Size=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20313060%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&page-Size=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 01 mar. 2023.

BRITO, Fausto. **A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade**. Minas Gerais: Cedeplar, 2007 (Textos para a discussão, 318).

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CAMPELLO, Carlos A. G. B.; MATIAS, Alberto Borges. **Administração financeira municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

CETESB. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro. junho de 1992. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 01 mar. 2023.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração**. 6. ed. São Paulo: Campus, 2001.

DEMARCO, Diogo Joel. **Índices de Gestão como Instrumentos de Avaliação e Suporte Técnico à Administração Municipal**. In: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel;

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Capacidades Estatais Municipais: O universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Rio Grande de Sul: Editora da UFRGS, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico: Limites da Autonomia Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DUTRA, Roberto. **Sistema político-administrativo e interações na implementação de políticas públicas**. SRBCS, vol. 35, n.º 102, 2020.



MACEDO, Fausto. **Índice de Inconstitucionalidade de leis de São Paulo chega a 89%, aponta anuário da Justiça. Blog do Fausto.** Estadão, São Paulo, 01/11/2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/indice-de-inconstitucionalidade-de-leis-de-sao-paulo-chega-a-89-aponta-anuario-da-justica/>. Acesso em: 01 mar. 2023.

GERIGK, Willson; TARIFA, Marcelo Resquetti; ALMEIDA, Lauro Brito de; ESPEJO, Márcia Maria dos Santos Bortolucci. **Custos dos serviços na administração pública municipal: um estudo utilizando o método do custo-padrão.** XIV Congresso Brasileiro de Custos. João Pessoa –PB, Brasil, 05 de dezembro a 07 de dezembro de 2007.

HOLANDA, M. M. B. de; LIMA, A. O.; SANTOS, R. C. dos; SOUSA, A. M. R. **O Índice de Efetividade da Gestão Municipal e o Monitoramento das Políticas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.** Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional, Florianópolis (SC), v. 10, n. 1, p. e03934, 2022. DOI: 10.37497/revistacejurv10i1.393. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/393>. Acesso em: 7 fev. 2023.

KELSEN, Hans (MACHADO, João Baptista trad.). **Teoria Pura do Direito.** 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LIMA, Paulo B. de Araújo Lima. **As Regiões Metropolitanas e seus Aspectos Institucionais.** Revista de Direito Administrativo, vol. 129, jul./set. 1977.

LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança.** 2017, 174 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público. Escola de Direito de Brasília: Brasília, 2017.

MAULEN, Isabela; MARINHO, Caíque; ETEROVIC, Roko. **Cidades e Comunidades Sustentáveis.** Pontifícia Universidade Católica De São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Administração e Programa de Pós-Graduação em Economia FEA/PUC-SP. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/eventos/bisus/5-cidades-sustentaveis.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 123.

NEVES, Marcelo. **Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder.** Revista de Informação Legislativa, v. 33, n. 132 (out./dez. 1996), (33): 321-330, 1996. Disponível em: <https://>

www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176514/000518647.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 04 mar. 2023.

PASSOS, Guiomar de Oliveira; AMORIM, André de Carvalho. **A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (Iegm)**. Revista FSA, Teresina PI, v. 15, n. 6, art. 14, p. 241-259, nov./dez. 2018, 19 p.

RAMOS, Magno Oliveira; SILVA, Maria Valesca Damásio de Carvalho; CERQUEIRA, Anderson José Freitas de; QUEIROZ, Kaline Ferreira Fróes. **A Participação Social importa na Qualidade da Gestão Pública? Um Estudo sobre a Efetividade da Gestão Pública dos Municípios da Região**. Brasília: Public Finance Notebooks, v. 21, n. 1, p. 1-24, maio, 2021.

RODRIGUES, Maria Clara Isabel. **Relação entre o IEGM e o parecer prévio das Prestações de contas dos municípios pelo TCE/RN**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza-CE. Edição 226. V.10. Ano 2022. Disponível em: [https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/23\\_maria\\_clara\\_relacao\\_entre\\_o\\_ieg\\_m\\_e\\_o\\_parecer\\_previo\\_maria\\_clara\\_0\\_2.pdf](https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/23_maria_clara_relacao_entre_o_ieg_m_e_o_parecer_previo_maria_clara_0_2.pdf). Acesso em: 10 mar. 2023.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando dos; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios, 2015**. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/estatuto=da-metropole-avancos-limites-e-desafios/#:~:text=O%20Estatuto%20das%20Metr%C3%B3poles%20reconhece,e%20relev%C3%A2ncia%20pol%C3%ADtica%20e%20socioecon%C3%B4mica%2C>. Acesso em: 01 mar. 2023.

SALEME, Edson Ricardo. **Direito Constitucional**. 5. Ed. Snta do Parnaíba/SP: Manole, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editoras. 25.<sup>a</sup> Ed., 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA, Francisco Ranieri Moreira da; NASCIMENTO, Diego Coelho do. **Funções Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri**. Revista do Desenvolvimento Regional, vol. 25, núm. 3, pp. 1096-1122, 2020. Universidade de Santa Cruz do Sul. SRBCS Vol. 35 n° 102/2020, p. 5, 2020.



TCEES. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Painel de Controle: notas consolidadas IEGM 2018. Disponível em: <https://paineldecontrole.tcees.tc.br/IEGM/2018/iIEGM>. Acesso em: 04 mar. 2023.

TCEMS. **Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2015-2020**. Disponível em: <https://painel.tce.ms.gov.br/extensions/IEGM/IEGM.html>. Acesso em 04 mar. 2023.

TCEPB. **Portal Índice de Efetividade da Gestão Municipal**. Disponível em: [https://tce.pb.gov.br/iegm/iegm\\_out-1.html](https://tce.pb.gov.br/iegm/iegm_out-1.html). Acesso em: 04 mar. 2023.

TCERO. Sistemas Integrados de Gestão e Auditoria Pública. **Começa nesta quarta-feira coleta de informações para IEGM2019**. Disponível em: <https://www.tce.ro.gov.br/portalsigap/index.php/sistema/sigap-iegm/>. Acesso em 04 mar. 2023.

TCESC. **TCE/SC aponta segundo ano de queda no índice de efetividade da gestão de municípios catarinenses em 2020**. Notícias. 26/05/2022. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br/tcesc-aponta-segundo-ano-de-queda-no-indice-de-efetividade-da-gestao-de-municipios-catarinenses-em>. Acesso em 04 mar. 2023.

TCESP. **Índice aponta efetividade da gestão de mais de 4 mil municípios do Brasil**. 02/12/2016. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-indice-aponta-efetividade-gestao-mais-4-mil-municipios-brasil#:~:text=O%20indicador%20nacional%20%E2%80%93%20concebido%20com,a%20realidade%20da%20gest%C3%A3o%20municipal>, Acesso em: 01 mar. 2023.

TCESP. **IEG-M/TCESP: índice de efetividade da gestão - municipal ANUÁRIO 2022 - exercícios 2014-2020**. São Paulo, 2022.

TCESP. **Painel IEG-M/TCESP**. Disponível em: [https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/:public:ieg\\_m:iegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/:public:ieg_m:iegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero). Acesso em: 19 fev. 2023b.

TCESP. **Novo presidente do TCESP destaca importância da efetividade das políticas públicas em encontro com servidores**. Notícias. 06/02/2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/6524-novo-presidente-tcesp-destaca-importancia-efetividade-politicas-publicas-encontro-com>. Acesso em: 01 mar. 2023.

TCEPR. **IEGM Paraná**. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMTc5MzFiNDItZjNjYy00NWZiLTk0ZTctMjA4ZDdlMWU5ZmJmIiwidCI6ImY3MGUwYjY2LWRhMGYtNDViZS1iN2VkLTlmOGMxYjI0YmZkZiIsImMiOiR9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 01 mar. 2023.

TCEPE. **Índice de Efetividade da Gestão municipal.** Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/iegm>. Acesso em: 01 mar. 2023.

TCEPI. **Infográfico exercício 2019.** Disponível em: <https://www.tcepi.tc.br/controle-externo/iegm/infografico/?ano=2019>. Acesso 04 mar. 2023.

TCERN. **IEGM- TCERN.** Disponível em: <https://iegm.tce.rn.gov.br/#/>. Acesso em: 01 mar. 2023.

TCETO. **Índice de Efetividade da gestão municipal de 2020.** Disponível em: <https://iegm.tce.to.gov.br/>. Acesso em 04 mar. 2023.

UN. CEPAL. **Erradicação da pobreza em todas as suas formas é o maior desafio atual e constitui um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável.** Comunicado de imprensa. 09 de março de 2022a. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/erradicacao-pobreza-todas-suas-formas-o-maior-desafio-atual-constitui-requisito>. Acesso em: 01 mar. 2023.

UN. **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.** Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.



# O Papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o Cumprimento das Metas de Meio Ambiente dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

**Viviam Klanfer Nunes**

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP; São Paulo/SP, Brasil, vinunes@tce.sp.gov.br

**José Orcélio do Nascimento**

Professor e Mestre. Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado - FECAP. São Paulo/SP, Brasil, jose.nascimento@fecap.br

## **RESUMO**

Sete anos já se passaram desde a adoção da Agenda 2030 pelos 193 estados-membros da Organização das Nações Unidas. De concepção ampla, e responsável por estabelecer objetivos a serem atingidos para pavimentar o caminho rumo ao desenvolvimento sustentável, a Agenda propõe metas que miram fragilidades concernentes, entre outras dimensões, ao meio ambiente, escopo deste artigo. Essa pesquisa tem como objetivo geral analisar o papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), órgão de controle externo, para o cumprimento das metas de meio ambiente da Agenda, por meio da análise dos seus mecanismos de avaliação qualitativo-operacional da administração pública. Para tanto, apresenta-se um estudo qualitativo e quantitativo, tendo em vista o esforço interpretativo dos dados levantados, bem como a análise dos números encontrados. É, ainda, exploratório, objetivando proporcionar maior familiaridade com o assunto, e descritivo, apresentando a existência de associações entre variáveis. A pesquisa é documental, conferindo tratamento analítico aos materiais produzidos pelo TCESP. Os resultados permitem concluir haver importante contribuição do TCESP para o cumprimento da Agenda 2030, advinda da correlação existente entre as perguntas do “i-Amb”, no bojo do IEGM/TCESP, e dos objetivos de desenvolvimento sustentável, além do papel orientativo e pedagógico e da promoção da transparência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agenda 2030; ODS; IEG-M/TCESP; i-Amb; Meio ambiente; Controle externo.

## **ABSTRACT**

Seven years have passed since the adoption of the 2030 Agenda by the 193 member states of the United Nations. Broadly conceived, as well as responsible for setting goals to be achieved to pave the way towards sustainable development, the Agenda proposes goals that target weaknesses concerning, among other dimensions, the environment, scope of this article. The general objective of this research is to analyze the role of the Court of Accounts of the State of São Paulo (TCESP), an external control office, for the achievement of the Agenda's environmental goals, through the analysis of its qualitative-operational evaluation mechanisms of the public administration. For this, is presented a mixed study (qualitative and quantitative), in view of the interpretative effort of the data collected, as well as the analysis of the numbers found. It is also exploratory, aiming to provide greater familiarity with the subject, and descriptive, showing the existence of associations between variables. The research is documentary, giving analytical treatment to the materials produced by TCESP. The results shows an important contribution by TCESP to the fulfillment of the 2030 Agenda, arising from the existing correlation between the i-Amb's questionnaire, in the IEG-M/TCESP's context, and the sustainable development goals, the guiding and pedagogical role that exercises and the transparency that promotes.

**KEYWORDS:** 2030 Agenda; SDG; IEG-M/TCESP; i-Amb; Environment; External control.



## **INTRODUÇÃO**

Em setembro de 2023, completam-se oito anos que os representantes dos 193 estados-membros da Organização das Nações Unidas adotaram formalmente o documento “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, que desdobra um ambicioso plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, visando cumprir 169 metas abrigadas em 17 objetivos até 2030 (ONU, 2015).

A ratificação da Resolução 70/1 (UN, 2015), que se refere à Agenda 2030, é o passo mais recente de um movimento global de preocupação com a sustentabilidade originado no início do séc. XX, em uma jornada que se inicia com a Criação do Clube de Roma, seguida pela realização de uma série de fóruns, conferências e cúpulas, os quais produziram informes, relatórios e protocolos que examinam questões acerca da conscientização mundial sobre o desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social e ambiental (DIAS, 2019).



De concepção ampla e diversificada, a Agenda 2030 se desenrola em metas integradas e indivisíveis que tratam de erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; educação de qualidade; igualdade de gênero; água potável e saneamento; energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; indústria, inovação e infraestrutura; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo e produção responsáveis; ação contra a mudança global do clima; vida na água; vida terrestre; paz, justiça e instituições eficazes; e parcerias e meios de implementação (ONU, 2015).

Como se vê, embora não se limite a ela, a Agenda 2030 encampa a agenda ambientalista, dimensão objeto deste artigo, cujo conjunto de objetivos é transversal aos 17 ODS e se materializa em várias de suas 169 metas. No que concerne à pauta ambiental, numa abordagem pela ótica das megatendências mundiais, em linha com a natureza prospectiva dos ODS, tem-se que as questões atuais de discussão resumem-se a: *i*) maior questionamento do modelo econômico atual sem uma visão compartilhada de uma alternativa de desenvolvimento sustentável; *ii*) aumento da pressão sobre os recursos hídricos; e *iii*) manutenção da ocorrência de eventos climáticos extremos e aumento do debate sobre as questões relacionadas às mudanças do clima (MARCIAL et al., 2015).

Nesse horizonte, a problemática que se pretende enfrentar é a de que, apesar da boa intenção das nações ao assinar o documento, a dificuldade que se apresenta, tanto da perspectiva internacional quanto da nacional, é a do monitoramento e da avaliação do cumprimento dos ODS, demanda presente, inclusive, na resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 70/1), e que se remete aos desafios da construção dos indicadores ODS (KRONEMBERGER, 2019).

Especificamente no contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 garantiu proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dando a essa dimensão o caráter de um direito fundamental da pessoa humana, ao mesmo tempo em que ampliou significativamente as atribuições do controle externo, exercido pelos tribunais de contas, conferindo-lhes o papel de realizar o controle da gestão ambiental pública, por meio, sobretudo, das fiscalizações patrimonial e operacional e dos controles quanto a legitimidade e economicidade (LIMA, 2016).

Nesse horizonte, a **questão de pesquisa deste trabalho** pode ser delimitada da seguinte forma: Em que medida os mecanismos de avaliação qualitativo-operacional da administração pública desenvolvidos pelo TCESP e usados em suas fiscalizações *in loco* no exercício de sua missão constitucional de proteger o patrimônio público garantem o cumprimento dos objetivos e metas de meio ambiente dos ODS?

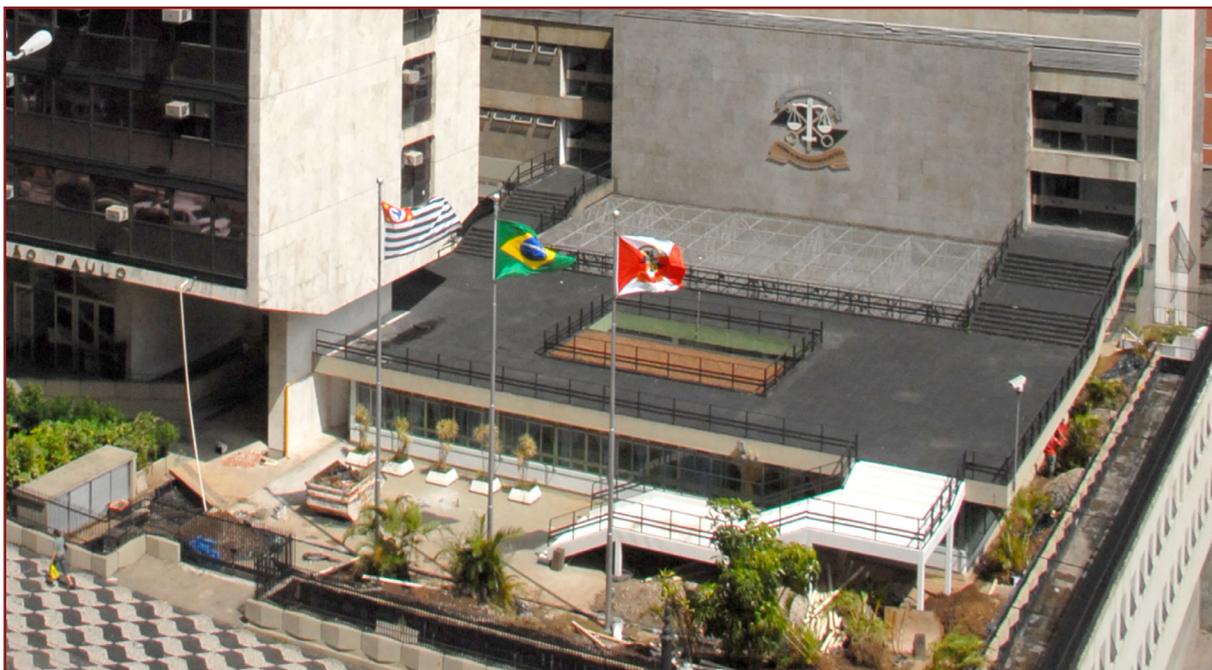
Desse modo, a presente pesquisa tem como **objetivo geral** analisar o papel do órgão de controle externo no âmbito do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado de São

Paulo (TCESP), seus avanços e suas limitações, para o cumprimento dos objetivos e metas de meio ambiente da Agenda 2030.

A partir disso, o **objetivo específico** é identificar as contribuições tanto do indicador operacional “i-Amb”, no bojo do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M/TCESP), quanto da fiscalização ordenada de resíduos sólidos promovida pelo Tribunal de Contas, para o aperfeiçoamento da gestão ambiental local, suas políticas e ações, visando à implementação dos objetivos e metas de meio ambiente da Agenda 2030.

A inspiração em realizar esse trabalho reside no interesse de identificar e analisar a estratégia de atuação adotada pelo TCESP, seu papel pedagógico e orientador da gestão pública doméstica, na questão afeta à dimensão ambiental, verificando sua contribuição para o atingimento das metas da Agenda 2030, circunstância indispensável para o tão almejado desenvolvimento sustentável.

Para a sociedade como um todo, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável traduzem o compromisso das lideranças mundiais com a necessária mudança de padrões e comportamentos de que o planeta precisa, visando à manutenção da vida, já que, mais do que identificar os problemas, estipularam metas para saná-los. Essa realidade, contudo, exige adequada atuação dos atores que contribuem para a execução dos aludidos objetivos, bem como para a implementação das respectivas metas, que é o caso das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), a exemplo do Tribunal de Contas do Estado de SP, órgão de controle externo analisado neste artigo.



Fonte: [https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/public/journals/2/article\\_238\\_cover\\_pt\\_BR.jpg](https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/public/journals/2/article_238_cover_pt_BR.jpg)



# 1. REFERENCIAL TEÓRICO

Desenvolvimento sustentável, que implica a proteção do meio ambiente, é tema em efervescência no contexto mundial. As nações estão cada vez mais preocupadas e envolvidas com ameaças como mudanças climáticas, desflorestamento, crise hídrica e energética, perda de biodiversidade, bem como com a complexidade de licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura. Com o intuito de entender melhor este cenário, apresentam-se a seguir referenciais teóricos que fundamentaram a elaboração deste trabalho.

## 1.1. A Agenda 2030, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o contexto local

A Agenda 2030, concebida como um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, foi oficialmente adotada pelos países-membros das Nações Unidas em 2015, por ocasião da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada entre os dias 25 e 27 de setembro daquele ano na sede da ONU em Nova York (ONU, 2015).

Por meio de 17 objetivos, chamados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que somados visam atingir 169 metas, a comunidade internacional e os governos nacionais em conjunto buscam alcançar o desenvolvimento sustentável, conceito que entrelaça três perspectivas: crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental.

As raízes dessa Agenda universal se relacionam justamente com a emergência do conceito normativo básico de ‘desenvolvimento sustentável’, que foi definido pela primeira vez em 1987 pela Comissão *Brundtland*, que em seu Relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, assim dispôs: “*O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades*” (CMMAD, 1991).

Os princípios do desenvolvimento sustentável, ancorados no tripé eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica, estão implícitos em muitas das conferências da ONU, assim como estiveram na Cúpula do Milênio das Nações Unidas **realizada no ano de 2000 em Nova York** (EUA). Nesse evento foram apresentados à comunidade global os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que com 8 objetivos e 21 metas, adotados no ano 2000 para guiar as ações nacionais e internacionais de desenvolvimento por um período de 15 anos, provaram que o estabelecimento de objetivos globais é a melhor estratégia para alcançar melhores resultados de desenvolvimento (PNUD, s/d.).

Da experiência com os ODM, floresceu um novo processo visando à definição de um novo conjunto de objetivos, os ODS, conforme decisão tomada pelos Estados Membros das Nações Unidas na Conferência de Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, realizada em 2012 no Rio de Janeiro. Como consequência desses esforços, três anos após a Rio+20, foi proposta a nova agenda denominada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, a qual, com vigência estabelecida para o período de 1º de janeiro de 2016 a 31 de dezembro de 2030, estabeleceu os seguintes ODS:

<b>ODS 1. ERRADICAÇÃO DA POBREZA</b> - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
<b>ODS 2. FOME ZERO E AGRICULTURA SUSTENTÁVEL</b> - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
<b>ODS 3. SAÚDE E BEM ESTAR</b> - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades
<b>ODS 4. EDUCAÇÃO DE QUALIDADE</b> - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos
<b>ODS 5. IGUALDADE DE GÊNERO</b> - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
<b>ODS 6. ÁGUA POTÁVEL E SANEAMENTO</b> - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos
<b>ODS 7. ENERGIA LIMPA E ACESSÍVEL</b> - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos
<b>ODS 8. TRABALHO DECENTE E CRESCIMENTO ECONÔMICO</b> - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos
<b>ODS 9. INDÚSTRIA, INOVAÇÃO E INFRAESTRUTURA</b> - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
<b>ODS 10. REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES</b> - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
<b>ODS 11. CIDADES E COMUNIDADES SUSTENTÁVEIS</b> - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
<b>ODS 12. CONSUMO E PRODUÇÃO RESPONSÁVEIS</b> - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis





<b>ODS 13. AÇÃO CONTRA A MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA</b> - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos
<b>ODS 14. VIDA NA ÁGUA</b> - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
<b>ODS 15. VIDA TERRESTRE</b> - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
<b>ODS 16. PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES</b> - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
<b>ODS 17. PARCERIAS E MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO</b> - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

Quadro 1 – Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2023)

Fonte: ONU, 2015.

Contudo, para que os mencionados objetivos sejam alcançados, é necessária a tradução dessa Agenda - global e universal - para o contexto subnacional, tendo em vista as circunstâncias, prioridades e complexidades locais, permitindo que ela faça sentido em cada cidade, município, bairro e comunidade (LAZAREVICIUTE, 2020).

Nessa esteira, portanto, emerge o conceito de “localização” ou “territorialização”, aludindo ao processo de levar em consideração as particularidades subnacionais na realização da Agenda, o que compreende, inclusive, o estabelecimento de objetivos e metas locais, a determinação dos meios de implementação, bem como o uso de indicadores para medir e acompanhar o progresso.

De acordo com a Assessora de Desenvolvimento Territorial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento PNUD/Brasil, Ieva Lazareviciute, ao ministrar o curso “Integrando a Agenda 2030 para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, localização ou territorialização “refere-se tanto à forma como os governos regionais e locais podem apoiar a realização dos ODS por meio de ações ‘de baixo para cima’, quanto à forma como os ODS podem fornecer um arcabouço para uma política de desenvolvimento local”. Essa tradução é importante, tendo em vista, especialmente, que são os governos subnacionais os responsáveis por concentrar investimentos e ações para o desenvolvimento sustentável, além de serem os Entes mais próximos da população.

Cabe observar que, no que se refere ao contexto brasileiro no eixo do meio ambiente, a precariedade do sistema municipal de administração ambiental foi constatada por pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, referente ao ano de 2002, e divulgada

em maio de 2005. A respectiva apuração revelou que somente 6% dos municípios brasileiros têm secretarias dedicadas exclusivamente às questões ambientais e 32% não possuem nenhum tipo de órgão para cuidar do meio ambiente, impasse que evidentemente deve ser superado para que ocorra a territorialização da Agenda 2030 (IBGE, 2005).

## **1.2. Responsabilidade ambiental do TCESP - arcabouço normativo**

Ecologicamente considerado, meio ambiente é a totalidade dos fatores fisiográficos (solo, água, florestas, relevo, geologia, paisagem e fatores climáticos) somados aos fatores psicossociais inerentes à natureza humana (comportamento, bem-estar, estado de espírito, trabalho, saúde, alimentação) e aos fatores sociológicos (como cultura, civilidade, convivência, respeito, paz) (FORNARI, 2001). Afunilando o conceito e definindo-o juridicamente, consoante dispõe a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (BRASIL, 1981).

A Constituição Federal Brasileira de 1988, ao inovar na tutela ambiental, atribuiu ao meio ambiente a natureza de bem de uso comum do povo, conforme art. 225 do normativo, uma tipologia do gênero patrimônio público (BARATO, 2013). Esses bens, segundo Borges (2015), são aqueles destinados à utilização geral da coletividade, de usufruto por todos em igualdade de condições, sendo dispensado eventual consentimento individualizado por parte da Administração para que isso ocorra.

Do ponto de vista da preservação, conforme ensina Antunes (2017), cada um dos Poderes da República – Legislativo, Executivo e Judiciário –, possui uma tarefa determinada na proteção ao meio ambiente, bem como na implantação das respectivas políticas afetas à temática. Contudo, quem exerce o papel mais relevante nessa missão é o Executivo, em razão de ser o responsável pela formulação das políticas públicas ambientais.

Assim, a tarefa do Executivo é ampla, cabendo a ele a definição dos usos possíveis dos recursos naturais e da forma pela qual serão utilizados, bem como o delineamento de políticas setoriais de energia, recursos hídricos, florestas e outras. Compete igualmente ao poder Executivo implementar e fazer cumprir as políticas definidas. “Os mecanismos de licenciamento ambiental, incentivos econômicos e financeiros, estabelecimento de penalidades e outros, são instituídos em função das metas contempladas pela política de utilização dos recursos ambientais” (ANTUNES, 2017, p. 95).



Na Constituição Paulista, conforme artigo 191, foi atribuída aos Estados e aos Municípios a competência de preservar, conservar, defender, recuperar e melhorar o meio ambiente natural (SÃO PAULO, 1989), espelhando as competências comuns dos Entes previstas no art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal, que se resumem em i) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e ii) preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Constituição Federal estabelece a competência da Corte de Contas na área ambiental ao prever que 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 Tribunal de Contas, em auxílio ao Legislativo, conforme artigos 70 e 75 (LIMA, 2000).

Conforme Lima (2000), operacional e patrimonial são conceitos chaves da aludida competência, uma vez que, sendo um patrimônio a ser protegido pelos municípios, o meio ambiente compõe o universo de bens locais cuja utilização, guarda, administração e conservação estão sujeitas ao controle externo, em consonância com a inteligência do disposto no parágrafo único do art. 70 da Carta Política nacional.

No mais, tendo em vista que é igualmente responsabilidade institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a realização de inspeções e auditorias operacionais nos respectivos entes jurisdicionados, a gestão ambiental como um todo será objeto de avaliação quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

Em sintonia com o poder-dever institucional afeto à problemática ambiental, os Tribunais de Contas, reconhecendo a importância do desenvolvimento ecologicamente sustentável e objetivando estabelecer critérios de planejamento estratégico para sua atuação visando à preservação do meio ambiente, assinaram, por ocasião do II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas (SIGAM), realizado pelo Tribunal de Contas do Amazonas em parceria com o Instituto Rui Barbosa, documento no qual assumem sua missão constitucional de controlar o meio ambiente, conhecido como “Carta da Amazônia”, que assim dispõe:

1. Os Tribunais de Contas do Brasil tem (sic) o dever de orientar sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precatória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção ao meio ambiente.
2. O controle das contas públicas das diversas esferas governamentais deve considerar a competência comum relacionada à proteção do meio ambiente, o que leva à necessária colaboração entre os Tribunais de Contas, nos vários níveis de organização do Estado brasileiro, com intercâmbio contínuo de conhecimento e atuação conjunta, quando indicada.  
[...]
4. Para que os Tribunais de Contas cumpram seu papel constitucional em relação à proteção do meio ambiente é imperativo que:

- a) incluam as questões ambientais em todas as dimensões das auditorias de sua competência, capacitando continuamente os profissionais e proporcionando-lhes meios adequados para sua atuação;
- b) A preservação do meio ambiente, patrimônio da sociedade se insere (sic) na fiscalização do licenciamento, que é o principal instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2019)

Diante dessas atribuições, nas quais se inserem ações do TCESP que visam auditar a gestão ambiental local dos 644 municípios jurisdicionados, as mais relevantes são aquelas apuradas no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M/TCESP) e na Fiscalização Ordenada de Resíduos Sólidos. Há, contudo, outras atividades afetas à matéria, como *i*) mapeamento do descarte de resíduos sólidos nos Municípios - levantamento que gerou o Painel Resíduos Sólidos (TCESP, 2019); e *ii*) Painel Tietê-Pinheiros - que apresenta de forma compilada a situação dos contratos de obras do Programa de Despoluição do Rio Tietê e do Programa Novo Rio Pinheiros realizados pela Sabesp e que estão em exame pelo TCESP.

### 1.3. Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M) e i-Amb

O monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é matéria vinculada ao processo de territorialização da Agenda 2030. As 169 metas globais dos ODS devem, inicialmente, passar pelo processo de apropriação local - que consiste no diagnóstico situacional, na elaboração de planejamento de curto, médio e longo prazo de ações estruturantes para a promoção do desenvolvimento sustentável no território e na construção de indicadores, para que posteriormente possam ser monitoradas.

Nessa esteira, indicadores e índices que verificam a situação local, bem como as melhorias no decorrer do tempo, em conjunto com o engajamento dos governos estaduais e municipais, materializado sobretudo no alinhamento dos respectivos planos estratégicos de longo prazo aos ODS, são peças-chave que vão determinar o sucesso ou o fracasso do cumprimento da Agenda 2030 (PNUD, 2020).

Da perspectiva dos indicadores, a principal ação no âmbito nacional é de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao qual coube a definição e produção de indicadores nacionais que servirão de subsídios para o acompanhamento da Agenda 2030, trabalho disponível na Plataforma Digital ODS (<https://ods.ibge.gov.br>). Essa ferramenta permite a seleção do objetivo, seguida pela escolha da meta e do respectivo indicador, que pode conter informações referentes ao Brasil como um todo ou desagregadas por território, opção que contribui para a territorialização da Agenda.



No âmbito estadual, por sua vez, a atuação do TCESP remonta aos esforços desse órgão no sentido de redirecionar o foco da atividade do controle externo, substituindo o tradicional modelo de fiscalização de conformidade pela auditoria baseada em resultados (TCESP, 2015), o que resultou na criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (TCESP, 2019).

Conforme as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), auditoria baseada em resultados ou auditoria operacional se refere ao exame “independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento” (ISSAI 300, 2017).

Acrescente-se que, conforme aludida norma, o princípio da economicidade significa “minimizar os custos dos recursos”; o da eficiência significa explorar ao máximo os recursos disponíveis; e o da efetividade diz respeito a “atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos” (ISSAI 300, 2017).

Nesse contexto, foi lançada em 2014 a primeira edição do IEG-M/TCESP, que se encontra atualmente em sua oitava edição (com dados do exercício de 2021). Com a participação de 644 municípios do Estado de São Paulo, o indicador “mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal” em sete eixos finalísticos dentro da Administração Pública: planejamento; gestão fiscal; educação; saúde; meio ambiente; defesa civil; e governança em tecnologia da informação (TCESP, 2019).

Aludida medição, realizada por meio da valoração das respostas dadas pelos gestores públicos a um questionário que contém perguntas afetas a cada eixo finalístico do IEG-M, se traduz em faixas de resultados que são apresentados pelas seguintes notas: A (altamente efetiva); B+ (muito efetiva); B (efetiva); C+ (em fase de adequação); e C (baixo nível de adequação); sendo que as duas últimas indicam necessidade urgente de revisão de políticas públicas a fim de melhorar a qualidade dos gastos públicos.

Na dimensão afeta ao meio ambiente, o índice específico do IEG-M é o Índice Municipal do Meio Ambiente, “**i-Amb**”, responsável por analisar as ações municipais que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas, contendo informação sobre resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental e conselho ambiental, entre outros (Manual IEG-M 2020). A partir das respostas apresentadas por cada ente jurisdicionado ao Tribunal, é feita uma valoração das informações e atribuída uma das notas já mencionadas (A, B+, B, C+ e C).

A seguir apresenta-se lista resumida de perguntas que os gestores municipais devem responder no âmbito do i-Amb:

Nº da questão	Texto da questão
1	A Prefeitura possui alguma <b>estrutura organizacional</b> para tratar de assuntos ligados ao Meio Ambiente Municipal? ( ) Sim; ( ) Não
2	O Município participa de algum <b>Programa de Educação Ambiental</b> ? ( ) Sim; ( ) Não
3	A prefeitura municipal estimula entre seus órgãos e entidades de sua responsabilidade <b>projetos e/ou ações que promovam o uso racional de recursos naturais</b> ? ( ) Sim, para todos os órgãos e entidades; ( ) Parcialmente; ( ) Não
4	O município <b>instituiu a Lei da Queimada Urbana</b> ? ( ) Sim; ( ) Não
5	O município possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da <b>frota municipal</b> ? ( ) Sim; ( ) Não
6	A Prefeitura Municipal possui contrato de prestação de serviço de <b>poda e corte de árvores, arbustos e outras plantas lenhosas</b> em áreas urbanas? ( ) Sim; ( ) Não
7	Existem ações e medidas preventivas de contingenciamento para os <b>períodos de estiagem</b> executados pela Prefeitura? ( ) Sim; ( ) Não
8	O município possui seu <b>Plano Municipal ou Regional de Saneamento Básico instituído</b> ? ( ) Sim; ( ) Não
9	Foi elaborado o <b>Plano Municipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos</b> , conforme Lei nº 12.305/2010? ( ) Sim; ( ) Não
10	A prefeitura municipal realiza a coleta seletiva de resíduos sólidos? ( ) Sim; ( ) Não
10.1	O município possui parceria estabelecida com as associações ou cooperativas de catadores? ( ) Sim; ( ) Não
10.2	A coleta seletiva ocorre de forma programada (determinados os horários e dias da semana)? ( ) Sim; ( ) Não
10.3	Todas as regiões do município são atendidas pela <b>coleta seletiva</b> ? ( ) Todos os bairros do município são atendidos; ( ) A maior parte dos bairros são atendidos; ( ) A menor parte dos bairros são atendidos
10.4	A Prefeitura <b>incentiva e orienta a população</b> por meio de Ações e/ou Campanhas sobre a importância da coleta seletiva? ( ) Sim; ( ) Não



11	É realizada a <b>coleta de lixo doméstico</b> (resíduos domiciliares)? ( ) Sim; ( ) Não
12	A prefeitura possui <b>Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil</b> (PGRCC) elaborado e implantado de acordo com a resolução CONAMA 307/2002 e suas alterações? ( ) Sim; ( ) Não
13	Antes de aterrar o lixo, o município realiza algum tipo de processamento de resíduos? ( ) Sim; ( ) Não
14	Existe <b>aterro para os resíduos sólidos urbanos</b> (lixo doméstico e limpeza urbana) no município? ( ) Sim; ( ) Não
14.2	Existe <b>licença de operação da CETESB</b> para a área de aterro? ( ) Sim; ( ) Não
15	Existem <b>pontos de descarte irregular de lixo</b> no município? ( ) Sim; ( ) Não
16	O Município definiu a entidade responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico? ( ) Sim; ( ) Não

Quadro 2 – Questões do indicador i-Amb 2022 (ano-base 2021)\*

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados do Manual IEG-M 2022 (TCESP, 2022).

\* Essas perguntas estão contidas no IEG-M referente ao exercício de 2021 (questionário 2022; dados do exercício 2021); parte das perguntas é alterada de edição para edição. Contudo, essa edição foi escolhida para este artigo tendo em vista a análise posterior que leva em conta a correlação entre as perguntas do i-Amb e os ODS realizada pelo Observatório de Desenvolvimento Sustentável.

Ao associar as respostas dadas, pode-se identificar a situação estrutural de cada um dos municípios para lidar com a gestão ambiental local. A escolha das perguntas, por sua vez, revela quais são as temáticas, dentro da gestão ambiental municipal, entendidas como de maior relevância pelo Tribunal de Contas na atuação dos gestores públicos. São exemplos: poluição do ar; recursos hídricos; descarte de resíduo sólido; estrutura institucional para tratar do meio ambiente; e promulgação de legislação afeta à matéria.

Assim, do ponto de vista do controle externo, o IEG-M é indicador de situação local, que, ao indicar as necessidades de intervenção, contribui para a territorialização dos ODS. Ademais, diante da convergência entre os índices e objetivos da Agenda 2030, cumpre mencionar que o IEG-M/TCESP foi selecionado como ferramenta oficial da ONU para o monitoramento da evolução da Agenda 2030 em todo o Estado de São Paulo (TCESP, 2017).

## 1.4. Fiscalização Ordenada - Resíduos Sólidos

Conforme Lima (2015), a atividade de controle pode ser classificada, por exemplo, quanto ao momento de sua realização, subdividindo-se em: *i)* prévio, *ex-ante* ou prospectivo; *ii)* concomitante, *pari-passu* ou prospectivo; e *iii)* subsequente, a *posteriori* ou retrospectivo.

O controle concomitante refere-se ao acompanhamento da atuação administrativa no exato momento em que ocorre. Na prática, é o que acontece com o acompanhamento da execução orçamentária pelo sistema de auditoria; com a fiscalização exercida sobre as escolas, hospitais e outros órgãos públicos prestadores de serviços à coletividade (DI PIETRO, 2014).

No caso do TCESP, essa modalidade de controle, exercida em consonância com competência prevista em Lei Orgânica (Lei Complementar nº 709/1993, art. 2º, VII), é materializada nas chamadas fiscalizações ordenadas, definidas como “atividades de fiscalização concomitantes, coordenadas e *in loco*, com o objetivo de fiscalizar a realização e/ou execução de políticas públicas pelos Órgãos e Entidades Paulistas” (TCESP, s.d.).

Na aludida inspeção, executada sem aviso prévio aos jurisdicionados, os agentes-auditores do Tribunal realizam uma ação coordenada que consiste em visitar inúmeras localidades do Estado ao mesmo tempo a fim de aferir a qualidade dos serviços prestados à população. A Corte de Contas elegeu as Fiscalizações Ordenadas como pilar principal ao atendimento do interesse público e respeito à cidadania (TCESP, s.d.).

Dentre as inúmeras dimensões que são objeto dessas fiscalizações, estão os resíduos sólidos, cujo escopo é aferir questões relativas aos resíduos sólidos urbanos, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil e resíduos agrossilvopastoris. Conforme define o TCESP:

Esta Fiscalização Ordenada visa fiscalizar o cumprimento das Políticas de Resíduos Sólidos pelos Municípios do Estado de São Paulo, verificando tanto aspectos operacionais, como a coleta seletiva, existência de aterros e tratamentos dos resíduos, quanto aspectos de planejamento, como a existência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. (TCESP, s.d.)

O manejo inadequado dos resíduos sólidos, questão correlata ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), é objeto da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS - Lei nº 12.305/2010), que possui normativas importantes para enfrentar os principais problemas ambientais, sociais e econômicos dele decorrentes.



A primeira fiscalização ordenada afeta aos resíduos sólidos ocorreu em 2016, sendo repetida em 26 de outubro de 2017 e em 10 de março de 2022. Nesta última oportunidade, os resultados compilados da apuração revelaram, entre outras precariedades e lacunas das gestões locais, que *i*) 84,21% dos municípios não realizam nenhum tipo de processamento de resíduo antes de aterrar o lixo; *ii*) em quase 50% dos municípios existem pontos de descarte irregular de lixo (lixo doméstico, lixo da saúde); *iii*) em 59,11%, existe depósito de resíduos da construção civil a céu aberto (lixão); e *iv*) em 47,95%, não existe monitoramento do aterro sanitário desativado (TCEP, s.d.).

É interessante observar que, apesar de quase a totalidade dos municípios (83%) ter elaborado o Plano Municipal ou Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, conforme Lei nº 12.305/2010, o que acontece, na prática, é uma operacionalização muito precária do serviço afeto ao manejo dos resíduos, tendo em vista as lacunas acima elencadas, o que acaba por enfraquecer toda a estratégia legal que visa aperfeiçoar o gerenciamento de resíduos sólidos.

## **2. METODOLOGIA**

A fim de investigar o papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no acompanhamento da implementação das metas de meio ambiente da Agenda 2030, a presente pesquisa se debruça sobre a análise das seguintes informações: *i*) correlação entre o IEG-M e as metas dos ODS; *ii*) evolução das notas do i-Amb entre 2019 e 2021 atribuídas aos 644 Municípios jurisdicionados da Corte de Contas Paulista; *iii*) jurisprudência no âmbito dos pareceres prévios emitidos pelo TCESP sobre a prestação anual das contas dos Prefeitos Municipais; e *iv*) relatórios, painéis e demais dados divulgados pelo TCESP referentes às fiscalizações cujos objetos relacionam-se com a dimensão do meio ambiente (Observatório do Futuro; Painel de Resíduos Sólidos do TCESP).

No que concerne à forma de abordagem do problema em discussão, esta pesquisa se classifica como **qualitativa**, tendo em vista que a sistemática adotada é aquela em que os dados levantados serão interpretados pelo pesquisador para atribuições de significado. Com respaldo nos dizeres de Silva e Menezes (2005, p. 20), “a pesquisa qualitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”.

Nesse horizonte, é, do mesmo modo, de natureza **quantitativa**, tendo em vista o esforço de compilar dados e realizar análises dos números levantados, extraindo deles informações úteis para o objeto deste estudo. Para Silva e Menezes (2005, p. 20), a pesquisa quantitativa

“considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las”.

Com relação ao **objetivo**, tendo em vista o fato de que a pesquisa pretende trazer à luz a efetiva participação do órgão de controle externo na temática da sustentabilidade, com realce para a perspectiva ambiental, a pesquisa classifica-se como **exploratória**. Embora não se desconheça a existência de estudos diversos que investigam esse tema, são poucos os que tratam especificamente da Corte Paulista, recorte dado por esta pesquisa.

Conforme Gil (2002, p. 41), a pesquisa **exploratória** “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”. Essa classificação abrange os estudos que visam ao aprimoramento de ideias ou à descoberta de intuições, utilizando-se de recursos como levantamento bibliográfico, análise de exemplos afetos à matéria e entrevistas com quem possui experiência no assunto enfrentado.

É possível o enquadramento deste estudo, também, como **descritivo**, já que, entre outros fins, visa-se apresentar a existência de associações entre variáveis. Sobre essa classificação, conforme a doutrina especializada, as pesquisas **descritivas** “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 2002, p. 42).

Quanto ao procedimento, isto é, a sistemática do processo de coleta das informações a serem analisadas e interpretadas, esta pesquisa se caracteriza como documental, eis que se dará por meio do levantamento de materiais produzidos pelo TCESP, especialmente os que se referem aos anos de 2019, 2020 e 2021 no âmbito do IEG-M. Além disso, o estudo enfatizará os pareceres emitidos pela Corte Paulista sobre as contas dos Municípios que tiveram notas precárias (“C+” e “C”) do indicador no eixo do meio ambiente (i-Amb).

Esse modelo de pesquisa, de acordo com Gil (2002, p. 45-46) “vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”. Nesse horizonte, e a partir das informações coletadas, foi possível avaliar a forma de atuação e o grau de contribuições do órgão de controle externo para o cumprimento das metas de meio ambiente no bojo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.



### 3. ANÁLISE DE RESULTADOS

#### 3.1. Correlação entre as perguntas do i-Amb (IEG-M) e as metas de meio ambiente dos ODS

No ano de 2017, o TCESP e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ramo da ONU dedicado aos ODS) firmaram entre si parceria que levou à criação do Observatório do Futuro, núcleo dentro do Tribunal com missão de auxiliar os estados e municípios na implementação da Agenda 2030, bem como de monitorar o processo de adoção e/ou institucionalização da respectiva Agenda nos dois níveis de governo.

Dentre os trabalhos realizados pelo destacamento, está a elaboração e publicação da correlação entre as perguntas do IEG-M e as metas dos ODS. A associação que concerne ao eixo do meio ambiente, realizada com a utilização i-Amb, é sintetizada no Quadro 3 a seguir:

<b>ODS/meta x Pergunta do i-Amb (nº)</b>
4.7 - Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável <b>(Pergunta do i-Amb: 1.2.1; 2)</b>
6 - Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos <b>(Pergunta do i-Amb: 8; 8.3; 8.7; 8.8)</b>
6.2 - Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade <b>(Pergunta do i-Amb: 8.4; 8.5; 8.8.1; 8.9)</b>
6.3 - Até 2030, melhorar a qualidade da água, reduzindo a poluição, eliminando despejo e minimizando a liberação de produtos químicos e materiais perigosos, reduzindo à metade a proporção de águas residuais não tratadas e aumentando substancialmente a reciclagem e reutilização segura globalmente <b>(Pergunta do i-Amb: 7; 8.4; 8.5; 8.8.1; 8.9)</b>

<p>6.4 Até 2030, aumentar substancialmente a eficiência do uso da água em todos os setores e assegurar retiradas sustentáveis e o abastecimento de água doce para enfrentar a escassez de água, e reduzir substancialmente o cooperação transfronteiriça, conforme apropriado <b>(Pergunta do i-Amb: 7)</b></p>
<p>6.5 - Até 2030, implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, inclusive via cooperação transfronteiriça, conforme apropriado <b>(Pergunta do i-Amb: 7)</b></p>
<p>6.b - Apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento <b>(Pergunta do i-Amb: 7; 8.4; 8.5; 8.8.1; 8.9)</b></p>
<p>11.2 - Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos <b>(Pergunta do i-Amb: 5; 5.2)</b></p>
<p>11.4 - Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo <b>(Pergunta do i-Amb: 6; 6.2)</b></p>
<p>11.6 - Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros <b>(Pergunta do i-Amb: 4; 4.3; 4.4; 5; 5.2; 9; 9.3; 9.4; 9.4.2; 9.4.3; 10; 10.1; 10.2; 10.3; 10.4; 11; 11.2; 11.3; 11.3.1; 12; 12.3; 12.3.2; 12.5; 12.5.1; 12.6; 12.6.1; 13; 14; 14.2; 15; 16)</b></p>
<p>11.7 - Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência <b>(Pergunta do i-Amb: 6; 6.2)</b></p>
<p>12- Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis <b>(Pergunta do i-Amb: 16)</b></p>
<p>12.2 - Até 2030, alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais <b>(Pergunta do i-Amb: 1; 1.1; 1.2; 3)</b></p>
<p>12.4 - Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente saudável dos produtos químicos e todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionais acordados, e reduzir significativamente a liberação destes para o ar, água e solo, para minimizar seus impactos negativos sobre a saúde humana e o meio ambiente <b>(Pergunta do i-Amb: 4.4; 9; 9.3; 9.4; 9.4.2; 9.4.3; 10; 10.1; 10.2; 10.3; 10.4; 11; 11.2; 11.3; 11.3.1; 12; 12.3; 12.3.2; 12.5; 12.5.1; 12.6; 12.6.1; 13; 14; 14.2; 15)</b></p>
<p>12.5 - Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso <b>(Pergunta do i-Amb: 4.3; 4.4; 9; 9.3; 9.4; 9.4.2; 9.4.3; 10; 10.1; 10.2; 10.3; 10.4; 11; 11.2; 11.3; 11.3.1; 12; 12.3; 12.3.2; 12.5; 12.5.1; 12.6; 12.6.1; 13)</b></p>
<p>12.7 - Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais <b>(Pergunta do i-Amb: 3)</b></p>





12.8 - Até 2030, garantir que as pessoas, em todos os lugares, tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza <b>(Pergunta do i-Amb: 1.2.1; 2)</b>
13.3 - Melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima <b>(Pergunta do i-Amb: 2)</b>
15.1 - Até 2020, assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais <b>(Pergunta do i-Amb: 2)</b>
15.2 - Até 2020, promover a implementação da gestão sustentável de todos os tipos de florestas, deter o desmatamento, restaurar florestas degradadas e aumentar substancialmente o florestamento e o reflorestamento globalmente <b>(Pergunta do i-Amb: 1; 1.1; 1.2; 4; 4.3; 6.3)</b>
15.5 - Tomar medidas urgentes e significativas para reduzir a degradação de habitat naturais, deter a perda de biodiversidade e, até 2020, proteger e evitar a extinção de espécies ameaçadas <b>(Pergunta do i-Amb: 4; 4.3; 4.4)</b>
16.6 - Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis <b>(Pergunta do i-Amb: 1; 1.1; 1.2; 1.2.1; 3; 6.2; 6.3; 7; 8; 8.3; 8.7; 8.8; 10.2; 10.3; 10.4; 11; 11.2; 11.3; 11.3.1; 12; 12.3; 12.3.2; 12.5; 12.6; 12.6.1; 16)</b>
16.7 - Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis <b>(Pergunta do i-Amb: 5.1; 8; 8.3; 8.7; 8.8)</b>
16.10 - Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais <b>(Pergunta do i-Amb: 5.1)</b>
17.14 - Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável <b>(Pergunta do i-Amb: 3)</b>

Quadro 3 - Correlação entre questões do i-Amb (2022) e metas de desenvolvimento sustentável

Fonte: elaborado pelo autor, com dados do Observatório do Futuro (TCESP) (ano-base 2021)

\* Questões transcritas no Quadro 2 deste artigo.

A identificação da sintonia entre as questões do aludido indicador (i-Amb) e os propósitos da Agenda 2030 denota que o trabalho do TCESP no bojo do IEG-M contribui para direcionar a administração pública no sentido do cumprimento dos ODS, o que ocorre ao se realizarem os pontos da gestão e das políticas locais que precisam ser aperfeiçoados para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, quando o i-Amb investiga, por exemplo, se o Município participa de algum Programa de Educação Ambiental (questão nº 02 do i-Amb), está ao mesmo tempo avaliando a aderência municipal à meta 13.3 dos ODS, que almeja melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima.

Da mesma forma, quando questiona se a Prefeitura incentiva e orienta a população por meio de ações e/ou campanhas sobre a importância da coleta seletiva (questão nº 10.4 do i-Amb), está contribuindo para o alcance da meta 11.6, que pretende, até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros aspectos.

Assim, a aplicação do indicador estudado é compatível com a dinâmica de monitoramento das metas da Agenda 2030, notadamente a nível local, induzindo o processo de adoção, institucionalização e/ou incorporação dos ODS pelos municípios às experiências territoriais, por meio do estímulo à revisão e ao aperfeiçoamento das políticas públicas e do direcionamento estratégico das ações governamentais.

Desta forma, o Tribunal dá efetividade à sua competência constitucional, bem como ao compromisso assumido na Carta da Amazônia, conforme descrito no referencial teórico deste trabalho, sendo que o uso do IEG-M contribuiu com a proteção do meio ambiente ao avaliar e direcionar a gestão operacional municipal, corroborando a lógica exposta por Lima (2000).

### **3.2. Evolução das notas do i-Amb entre 2019 e 2021**

Uma vez identificada a correspondência entre as questões do IEG-M e os objetivos e metas de desenvolvimento sustentável, pode-se afirmar que a análise dos dados apurados no âmbito do i-Amb contribui para a transparência e para o acompanhamento da evolução da gestão pública no eixo do meio ambiente, permitindo, conseqüentemente, o monitoramento da Agenda 2030 no contexto do Estado de São Paulo.

Nesse horizonte, a Tabela 1, abaixo, mostra quantos dos 644 municípios paulistas obtiveram nota A, B+, B, C+ ou C nos exercícios financeiros de 2019, 2020 e 2021, além de revelar o percentual de municípios que estiveram em cada um dos níveis de valoração do IEG-M em cada ano. Exemplificando, os dados mostram que, em 2019, 82 municípios paulistas (13% dos 644) obtiveram a valoração B (efetiva) no i-Amb/IEG-M, número que caiu para 60 (9% do total) em 2021.



Nota do i-Amb	nº de Municípios					
	2019		2020		2021	
	total	% frente aos 644 municípios	total	% frente aos 644 municípios	Total	% frente aos 644 municípios
<b>A</b>	3	0%	4	1%	0	0%
<b>B+</b>	33	5%	40	6%	14	2%
<b>B</b>	82	13%	86	13%	60	9%
<b>C+</b>	63	10%	66	10%	77	12%
<b>C</b>	463	72%	448	70%	493	77%

Tabela 1 - Notas do i-Amb nos Municípios do Estado de São Paulo de 2019 a 2021

Fonte: elaborado pelo autor.

A opção feita neste trabalho no sentido de analisar a evolução do indicador apenas a partir de 2019 levou em conta o fato de que as perguntas e a metodologia de pontuação do i-Amb sofreram importante modificação em relação aos exercícios financeiros progressos, inviabilizando, portanto, uma comparação coerente entre os dados apresentados nos exercícios progressos e aqueles obtidos entre 2019 e 2021. Esclarecido tal recorte temporal afeto ao levantamento dos dados, passa-se ao exame dos resultados encontrados na tabela.

Analisando percentualmente, o indicador revela que houve pequena modificação na distribuição de notas entre 2019 e 2020, exibindo certa estabilidade no número de municípios tanto com qualidade operacional da gestão ambiental local avaliada em níveis eficientes (notas A, B+ e B), quanto ineficientes (notas C e C+). Em 2021, contudo, a variação se mostrou um pouco mais acentuada, com o recrudescimento das notas insuficientes “C” e “C+”. Assim, se em 2019, 526 (82% dos 644) municípios estiveram em tais faixas de valoração, em 2021, o número subiu para 570 (89% dos 644). Paralelamente, as notas eficientes passaram de 18% para 11% no período mencionado.

Tendo em vista que a Agenda 2030 entrou em vigor em 1º de janeiro de 2016, a análise dos resultados obtidos entre 2019 e 2021 indica preocupante situação da gestão do meio ambiente nos municípios paulistas, ante a concentração das notas nos insuficientes patamares “C+” e “C”. Analisando essas notas isoladamente, observa-se que a maioria dos municípios esteve no patamar “C”, significando que, mesmo após cinco anos da vigência de Agenda, quase 80% dos municípios sequer conseguiram atingir 50% da nota máxima no setor do meio ambiente.

Sobre tal cenário, ainda que se pretenda sopesar os efeitos da pandemia do Coronavírus como aspecto relevante para o resultado obtido na última versão do IEG-M (ano-base 2021), fato é que no exercício de 2019, quando a calamidade sanitária ainda não havia sido instaurada

no país – o primeiro caso de infecção por COVID-19 no Brasil foi confirmado em fevereiro de 2020 (RESENDE, 2022) – a situação já era grave, haja vista que 463 municípios (72% do total) estavam na pior faixa de valoração do índice de efetividade da gestão pública.

Outra ponderação importante diz respeito ao prazo necessário para as implementações estruturais e institucionais suficientes para reverter um cenário de ineficiência de gestão pública. Isto é, os municípios paulistas tiveram de 2016 a 2021 para estudar a situação local, definir políticas e planejar e implementar programas e ações para sanar lacunas e fortalecer a gestão pública afeta ao meio ambiente. Contudo, o fato de apenas 11% dos jurisdicionados terem recebido as notas A, B+ e B em 2021 sinaliza que o prazo não foi suficiente, indicando certa desídia administrativa em efetivar as mudanças institucionais necessárias.

Destaca-se, ao fim, que os dados do i-Amb, utilizados para a confecção da Tabela 1, ao favorecer o processo de transparência, munindo a população, os gestores e a própria comunidade internacional com informações afetas ao meio ambiente, contribui para o redirecionamento de estratégias e ações locais no sentido do atingimento das metas de meio ambiente.

### **3.3. Jurisprudência do TCESP nos municípios cujas notas no i-Amb são reiteradamente insuficientes**

Conforme já exposto, compete ao TCESP, em auxílio ao Legislativo, a realização de auditorias nos municípios paulistas, compilando os achados nos respectivos Relatórios de Fiscalização a serem submetidos às Câmaras do Tribunal (primeira e segunda câmara) para fins de emissão de parecer prévio sobre a prestação anual das contas dos Prefeitos Municipais, nos termos do art. 56, do Regimento Interno do TCESP. Tendo em vista que as apurações no bojo do IEG-M integram os mencionados relatórios, as falhas identificadas pelo i-Amb são levadas em consideração pelos conselheiros da Corte no exercício dessa competência.

O conteúdo desses pareceres, contudo, não se limita a um exame meramente formalista e a posteriori, porquanto os respectivos alertas e recomendações contidos nos documentos que formalizam e encerram a apreciação das contas revelam importante papel pedagógico e orientador da gestão pública. Assim, além de validar o respeito às regras constitucionais e legais (afetas a investimentos no ensino e na saúde, utilização do FUNDEB, gastos com pessoal, transferências às Câmaras, remuneração de agentes políticos, encargos sociais, precatórios, resultados fiscais, dentre outros), expede determinações para que o Executivo local avance na qualidade de sua gestão, estimulando a adoção de medidas efetivas que busquem a constante melhoria da prestação dos serviços públicos, visando à qualidade dos gastos públicos.



Para ilustrar o que foi dito, realizou-se a análise do mérito dos pareceres emitidos sobre as contas dos municípios paulistas que obtiveram a avaliação mínima no i-Amb (“C”, a indicar baixo nível de adequação) em todos os exercícios financeiros do período de 2016 a 2021. Das 644 prefeituras paulistas, as 74 dispostas no Quadro 4 se encaixam na situação descrita:

Aguai	Bernardino de Campos	Cunha	Itobi	Ribeirão Bonito
Alambari	Biritiba-Mirim	Descalvado	Jandira	Riolândia
Álvares Florence	Boa Esperança do Sul	Dolcinópolis	Lavrinhas	Roseira
Analândia	Bom Jesus dos Perdões	Embu-Guaçu	Lupércio	Santa Albertina
Araçariguama	Bom Sucesso de Itararé	Estrela d’Oeste	Meridiano	Santa Branca
Arandu	Brodowski	Ferraz de Vasconcelos	Miguelópolis	São Francisco
Arapeí	Buri	General Salgado	Monte Alegre do Sul	São João das Duas Pontes
Arealva	Cachoeira Paulista	Guarantã	Neves Paulista	São José do Barreiro
Areias	Cafelândia	Iepê	Palestina	Serrana
Areiópolis	Caiabu	Iguape	Paulicéia	Taiacu
Avai	Canas	Ilha Comprida	Pedra Bela	Trabiju
Balbinos	Cardoso	Indiana	Piracaia	Tuiuti
Bananal	Cedral	Iracemópolis	Pirajuí	Turmalina
Barra do Chapéu	Cerqueira César	Itaóca	Pirapora do Bom Jesus	Urânia
Barrinha	Cruzeiro	Itaquaquecetuba	Queluz	

Quadro 4 – Exposição dos municípios com nota “C” no i-Amb de 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021.

Fonte: elaborado pelo autor, com dados obtidos no site do IEG-M

Da leitura dos votos dos pareceres das contas desses 74 municípios, é notório que a grande maioria emite recomendação para que se adotem medidas eficazes visando à melhoria dos Índices de Eficiência da Gestão Municipal – IEG-M, em especial os que obtiveram notas “C” e “C+”. Contudo, ainda são poucos os pareceres que se referem especificamente ao desempenho municipal no meio ambiente, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na educação e saúde, setores que recebem maior atenção da Corte de Contas.

Assim, se por um lado é comum encontrar recomendações no curso dos pareceres que detalham as lacunas e omissões na área da educação que carecem de aprimoramento municipal, por outro, as falhas e irregularidades afetas ao eixo do meio ambiente raramente são minuciosamente citadas, limitando-se a compor o texto da recomendação geral que trata do IEG-M, como é possível observar da seguinte orientação, expedida à Prefeitura Municipal de Piracaia, no exercício de 2020: “aprimorar a atividade administrativa nas áreas avaliadas na composição do IEG-M” (eTC-2945.989.20).

Apesar de ainda não ser um posicionamento majoritário do Tribunal, há, contudo, jurisprudências que vão muito além, chegando, inclusive, a alçar o precário desempenho municipal no setor ambiental às razões determinantes do parecer prévio desfavorável, como exemplificado no excerto abaixo, que trata das contas de 2020 da Prefeitura Municipal de Areias (eTC-2734.989.20):

No que se refere às políticas de preservação e recuperação ambiental (i-Amb), o município repetiu o mesmo resultado dos últimos quatro anos, C, demonstrando o acentuado distanciamento da Administração em relação aos padrões e às exigências normativas que asseguram a efetividade das políticas públicas do setor. De acordo com o i-Amb, o município não oferece treinamento específico aos servidores responsáveis pelo Meio Ambiente; não possui recursos orçamentários para operacionalização dos assuntos ligados ao Meio Ambiente; não dispõe de um plano emergencial com ações para fornecimento de água potável à população em caso de sua escassez, nem de ações e medidas de contingenciamento para os períodos de estiagem; não regulamentou a proibição de queimada urbana; não possui cronograma de manutenção preventiva ou de substituição da frota municipal; não possui os Planos de Saneamento Básico, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nem de Resíduos da Construção Civil; não realiza qualquer tipo de processamento de resíduos antes de aterrar o lixo, seja mediante reciclagem, compostagem, reutilização; não realiza medição de consumo de água nas residências tampouco promove o tratamento do esgoto.

(...)

Essa baixa efetividade das políticas públicas somada à ausência de oferta de vagas no ensino infantil e à falta de repasse ao INSS da parte retida dos servidores municipais não permitem, assim, uma avaliação positiva dos presentes demonstrativos.

2.9 Diante do exposto, acompanho as manifestações da Assessoria Técnico-Jurídica e do Ministério Público de Contas e voto pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Areias, relativas ao exercício de 2020.

(Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (1ª Câmara). TC-2734.989.20-5. Contas do exercício de 2020 da Prefeitura Municipal de Areias. Parecer Publicado no Diário Oficial em 25/06/2022. Decisão com Trânsito em Julgado em 09/08/2022.)

Esse exemplo, que não é único na Corte de Contas, sinaliza a expectativa de uma mudança gradual nos posicionamentos do Tribunal, que, diante da persistência dos resultados insatisfatórios na dimensão do meio ambiente, vem julgando com mais rigor as gestões municipais. Nesse sentido, ademais, vale citar que o Conselheiro do TCESP Sidney Estanislau Beraldo, por ocasião do VI Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas, evento promovido aos 24 de novembro de 2020 pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) e pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), declarou que nas contas de 2019, dependendo do comportamento do IEG-M, o Tribunal poderia recomendar o parecer desfavorável, procedimento até então evitado, limitando-se à emissão de recomendações. Tal manifestação também reforça a mudança no posicionamento da Casa para os próximos anos.



## 4. CONCLUSÕES

A análise do Índice Municipal do Meio Ambiente (i-Amb), no contexto do IEG-M/TCESP, mostrou haver efetiva correlação entre as perguntas do indicador, que são propostas pelo Tribunal de Contas por ocasião de suas fiscalizações operacionais da gestão ambiental, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sintonia que auxilia o monitoramento das metas da Agenda 2030.

Quanto às notas atribuídas aos municípios, a pesquisa revelou que a maior parte dos 644 municípios paulistas (570, ou 86% do total) teve sua gestão ambiental, traduzida em políticas públicas, programas e ações, avaliada nos insuficientes níveis C+ e C, o que sinaliza grave ineficiência pública, em prejuízo à proteção do meio ambiente e em linha bastante desconexa com os esforços mundiais. A ampla análise do indicador, considerando os exercícios de 2019 a 2021, mostra que sequer ocorreram avanços, tendo em vista o aumento no número de gestões classificadas nas piores faixas do IEG-M, que passou de 526 para 570 entre 2019 e 2021.

Essa situação, além de não se mostrar favorável ao pleno e necessário atingimento dos objetivos e metas da Agenda 2030, indica que os municípios paulistas estão caminhando vigorosamente na direção oposta da Agenda 2030, o que deve fomentar um tratamento mais rigoroso por parte do Tribunal de Contas, no exercício de sua missão constitucional. Afinal, cinco anos após o início da vigência da Agenda 2030, apenas 11% dos 644 municípios paulistas obtiveram notas A, B+ e B no i-Amb.

No mais, tais dados são assustadoramente complementados pelas apurações na seara das Fiscalizações Ordenadas sobre Resíduos Sólidos realizadas pela Corte de Contas, em que, entre outros dados, mostrou que quase a integralidade dos municípios do Estado de São Paulo sequer realiza algum tipo de processamento de resíduo antes de aterrar o lixo. Na prática, isso significa, por exemplo, que embalagens vão misturadas ao lixo orgânico para os lixões, a despeito de seu longo tempo de decomposição e de sua potencialidade para se tornarem depósito de água, contribuindo para a proliferação de doenças. Ainda, convém lembrar que esse tipo de resíduo contém maior possibilidade de reciclagem e reaproveitamento, além de maior facilidade relativa de ser separado do lixo orgânico.

Reportando-se à questão de pesquisa, pode-se dizer que o mecanismo de avaliação qualitativo-material desenvolvido pela TCESP e utilizado no exercício das fiscalizações operacionais contribui de diversas formas para o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável, sobretudo por meio do papel orientativo e pedagógico que exerce e da promoção da transparência da situação da gestão ambiental.

Os municípios são entes promotores da sustentabilidade, emergindo a demanda pela implementação de uma agenda local, dentro de políticas públicas bem planejadas, de proteção ambiental. Nesse contexto, o Tribunal de Contas no exercício de sua competência constitucional e no contexto das fiscalizações operacionais, ao utilizar o mecanismo do IEG-M, induz o processo de institucionalização e incorporação dos ODS nas políticas públicas ao identificar os problemas e gargalos operacionais existentes, contribuindo para o cumprimento da Agenda 2030.

Tendo em vista que cada vez mais o controle preventivo da gestão pública, bem como o papel pedagógico e orientador dos órgãos de controle, se sobrepõem ao mero diagnóstico formalista e a posteriori, recomenda-se a ampliação de trabalhos analíticos como este. Nesse sentido, sugere-se o estudo da contribuição dos demais tribunais de contas existentes no restante do país para o cumprimento da Agenda 2030, voltando-se, inclusive, não apenas para o eixo do meio ambiente, mas para os demais setores que requerem igual preocupação do Estado, como educação e saúde, para que se alcance o desenvolvimento sustentável.

Ao fim, avalia-se que, para o meio acadêmico, a principal contribuição desse estudo encontra-se em abordar uma temática nova, considerando-se a ainda recente publicação da Agenda 2030 e a conseqüente necessidade de aproximar o trabalho do órgão de controle externo e o cumprimento da Agenda 2030 pelos municípios jurisdicionados, visando ao desenvolvimento sustentável. Para a sociedade, este trabalho revela-se fonte de informação, munindo-a de dados para exigir das gestões públicas maiores esforços na proteção do meio ambiente, em nome do atendimento ao interesse público.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19º Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

BARATO, A. F. Artigo: **Tribunal de Contas da União no controle da sustentabilidade**. Direito e Sociedade. Revista de Estudos Jurídicos e Interdisciplinares. V. 8. nº 1. 2013.

BORGES, Cyonil. SÁ, Adriel. **Direito Administrativo Facilitado**. São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Governança Ambiental no Brasil instituições: atores e políticas públicas**. Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719\\_governanca\\_ambiental.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental.pdf). Acesso em mar. 2023.



BRASIL, Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981; **Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em mar. 2023.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COSTA, Melissa Andrade. **Como avaliar o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável? Desafios e possibilidades para a agenda global de avaliação**. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI. v. 3 n. 1 (2018). Disponível em <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/rppi/article/view/38472/20410>. Acesso em mar. 2023.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. **Controle de Sustentabilidade pelos Tribunais de Contas**. Porto Alegre, 2016. (Tese de doutorado)

DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 4ª edição.

IBGE. **IBGE investiga o meio ambiente de 5.560 municípios brasileiros**. maio de 2005. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/12936-asi-ibge-investiga-o-meio-ambiente-de-5560-municipios-brasileiros>. Acesso em mar. 2023.

Instituto Rui Barbosa. **Carta da Amazônia – II Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas**. 2019. Disponível em <https://irbcontas.org.br/?s=carta+da+amaz%C3%B4nia>. Acesso em mar. 2023.

ISSAI 300 - Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores: **Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional**. 2017. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/>. Acesso em mar. 2023.

KRONEMBERGER, Denise Maria Penna. **Os desafios da construção dos indicadores ODS globais**. 2019. Disponível em [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252019000100012](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100012). Acesso em mar. 2023.

LIMA, Luiz H. **O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro, 2000. Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LIMA, L. H. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª edição. São Paulo: Método, 2015.

LAZAREVICIUTE, Ieva. Curso [out. 2020] - Vídeo 2.2, Módulo 2. **Como os objetivos globais se transformam em objetivos locais**. In Integrando a Agenda 2030 para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <https://ods.raeduc.com.br/enrol/index.php?id=28>

MARCIAL, Elaine C. et al. **Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo?** Brasília: Ipea, 2015.

NASCIMENTO, J. O.; SANTOS, A. P. **O papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o cumprimento da Agenda**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas. (2018)

ONU (2020) - NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 08 mar. 2023.

PNUD. **As perguntas mais frequentes sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. [s/d]. Disponível em <https://www.estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2016/05/FAQ.pdf>. Acesso em mar. 2023.

RESENDE, Rodrigo. **Dois anos do primeiro caso de coronavírus no Brasil**. Radio Senado, fev. 2022. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2022/02/23/dois-anos-do-primeiro-caso-de-coronavirus-no-brasil>. Acesso em 08 mar. 2023.

SÃO PAULO. **Constituição Estadual de 05 de Outubro de 1989**. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em 05 out. 2020.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005.

TCESP. **Plano estratégico institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo 2016-2020**. 2015. Disponível em [http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/plano\\_estrategico\\_2016\\_2020.pdf](http://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/plano_estrategico_2016_2020.pdf). Acesso em mar. 2023.



TCESP. **Criado pelo Tribunal, IEGM vai ser usado pelas Nações Unidas.** 2017. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/6524-criado-pelo-tribunal-iegm-vai-ser-usado-pelas-nacoes-unidas>. Acesso em mar. 2023.

TCESP. **Manual do IEG-M 2019.** jan. 2019. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20IEGM%202019%20-%20exerc%C3%ADcio%202018.pdf>. Acesso em mar. 2023.

TCESP. **Manual do IEG-M 2020.** dez. 2019. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2020>. Acesso em mar. 2023.

TCESP. **Manual do IEG-M 2022.** mar. 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual-IEGM%202022%20-%20Ano%20Base%202021.pdf>. Acesso em mar. 2023.

TCESP. **Correlação IEG-M/ODS.** Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/indicadores>. Acesso em mar. 2023.

TCESP. **Fiscalizações Ordenadas.** Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em mar. 2023.

TCESP. Relatório da Fiscalização. **7ª Fiscalização Ordenada. Resíduos Sólidos.** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em [https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/questionario/consolidados/consolidados/consolidado31-10-2017\\_0.pdf](https://painel.tce.sp.gov.br/arquivos/questionario/consolidados/consolidados/consolidado31-10-2017_0.pdf). Acesso em mar. 2023.

UN. United Nations. Resolution A/RES/70/1, GA/11688, 25 September 2015. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.** Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_70\\_1\\_E.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf). Acesso em mar. 2023.



# Governo Digital e Exercício do Controle Social

## Conceitos Gerais e Contribuições das Ferramentas Tecnológicas Disponibilizadas pelo TCE-SP

**Rafael Rodrigues da Costa**

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP

rrcosta@tce.sp.gov.br

### **RESUMO**

O conceito de Governo Digital vem elevando sua importância nos últimos anos mundo afora. A emergência de novas ferramentas e tecnologias tem mostrado significativo poder de impacto em toda a sociedade nos mais variados nichos de bens e serviços, inclusive nos governos. Portanto, neste trabalho verificamos o contexto em que os Tribunais de Contas brasileiros estão inseridos no tocante ao Governo Digital e como podem fazer proveito da tecnologia para se fazerem mais conhecidos e consequentemente relevantes frente à sociedade, bem como usar tal ferramenta no aprimoramento da fiscalização da transparência pública. Identificamos que o país ocupa uma posição intermediária nesse contexto e os Tribunais de Contas têm caminhado na direção de fazerem-se conhecidos e fiscalizarem adequadamente a adoção da transparência por seus jurisdicionados, embora haja variados desafios, sobretudo na criação e aperfeiçoamento de ferramentas interativas de aproximação com a sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governo Digital; Transparência; TCE-SP; Serviço Público; Ferramentas tecnológicas.

## **ABSTRACT**

The concept of Digital Government has been increasing its importance in recent years around the world. The emergence of new tools and technologies has been showing impact in society in varied niches of goods and services, including governments. Therefore, in this work we verify the context in which the Brazilian Courts of Auditors are inserted regarding Digital Government and how they can take advantage of technology to make themselves better known and consequently relevant to society, as well as use this tool to improve the inspection of the public transparency. We identified that the country occupies an intermediate position in this context and the Courts of Auditors have moved towards making themselves known and adequately overseeing the adoption of transparency by institutions under their jurisdiction, although there are several challenges, especially in the creation and improvement of interactive tools for getting closer to society.

**KEYWORDS:** Digital Government; Transparency; TCE-SP; Public service; Technological instruments.



## **INTRODUÇÃO**

Ao redor do planeta, diversos entes governamentais (sobretudo de países considerados desenvolvidos), ao perceberem a crescente interação digital entre indivíduos e instituições, têm dedicado relevante atenção de forma a adequar novas tecnologias à sua atuação final. Conforme Medeiros (2017, p. 14), nota-se um movimento internacional, em que é possível mencionar a instituição de plataformas digitais integradas em diferentes continentes e realidades, tais como no governo do Reino Unido ([www.gov.uk](http://www.gov.uk)), do Canadá ([www.canada.ca](http://www.canada.ca)) e do Chile ([www.chileatiende.cl](http://www.chileatiende.cl)), o que evidencia a busca global pelo incremento no nível de eficiência e qualidade no que se refere à oferta de serviços públicos.

No âmbito do estado brasileiro, temos como marco a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, denominada de Lei do Governo Digital - LGD. Na constante busca pelo princípio constitucional da eficiência, com base no art. 37 da Carta Magna, princípio este que a própria lei cita em seu preâmbulo. Tal lei foi promulgada objetivando, segundo Júnior (2021), dois principais alvos: promover a completa digitalização dos serviços públicos brasileiros oferecidos à sociedade, ao mesmo tempo em que deve reduzir os custos para o poder público ao permitir a automatização de uma série de procedimentos.

O Brasil, segundo uma pesquisa sobre e-Governo realizada pela Organização das Nações Unidas em 2020, ocupa a 54ª posição no ranking de governos digitais, entre 194 países, e a 20ª em serviços públicos ofertados de maneira *online*. Segundo Junior (2021), isso mostra que a Lei do Governo Digital não se insere no ordenamento nacional em um contexto no qual o Brasil estaria partindo do zero. Já Dantas (2022, p. 13), elenca quatro pilares básicos do referido instrumento, quais sejam: otimizar a gestão dos processos, reduzir a burocracia, economizar recursos, melhorar a segurança da informação, melhorar a transparência e a qualidade dos serviços públicos.

Diante disso, este trabalho procura avaliar, de forma objetiva, a absorção do conceito de governo digital no âmbito da administração pública brasileira, com ênfase especial na atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), tanto ao fiscalizar a transparência quanto ao buscar se propagar perante a sociedade.

## **1. APRESENTAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA**

Antes de adentrarmos às peculiaridades do tema e da problemática identificada, é mister delimitar o que está predominantemente a se tratar como “governo” na abordagem deste trabalho. Conforme conhecimento público, a República Federativa do Brasil compõe-se de União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, a estes, vinculam-se os três poderes e diversas instituições públicas, que servem como arcabouço do modelo democrático e sistema presidencialista do país, no que se abarcam casas legislativas, tribunais eleitorais, ministérios públicos, cortes de contas, dentre outras instituições. Destarte, nossa análise estratificará uma amostragem de “governo” do estado brasileiro, de forma a ponderar acerca da efetiva interação com o cidadão. Neste trabalho, cujo foco é a atuação final do TCE-SP, enfatizaremos justamente tal Corte de Contas, de modo a avaliar sua capacidade de interação prática junto àqueles que são o público-co-alvo da ação pública, os cidadãos.

Ademais, também é necessário definir claramente as fronteiras do que entenderemos como “interação com o cidadão”, por parte do TCE-SP. Cortes de Contas não são, na maior parte de suas atividades, órgãos de ação finalística junto à expressiva maioria da sociedade. O cidadão médio estará muito mais propenso a dedicar sua preocupação com a quantidade de profissionais da saúde ou vagas em creches do que com a atuação constitucional atribuída ao órgão que auxilia o Legislativo no exercício do controle externo.



Nas palavras de Gualazzi (1992, p. 26), controle é o:

[...] princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração.

Importa mencionar que não está se afirmando que as ações de controle sejam propositalmente ignoradas ou diminuídas pelo cidadão, até porque denúncias de corrupção e atuação proativa de instituições de controle externo foram responsáveis pelo impedimento de dois presidentes da república. Ainda, pode-se citar, a título de exemplo, que matérias jornalísticas que se dedicam a noticiar escândalos de corrupção geralmente têm, em nosso país, notável destaque. No entanto, na prática, a tendência da maior parte dos cidadãos é direcionar suas atenções rotineiras às necessidades mais básicas e imediatas (como previamente citado: saúde, educação e ações públicas correlatas). Dessa forma, em se tratando de interação, as Cortes de Contas brasileiras possuem, pela essência de suas atividades, barreiras para até mesmo dar o pontapé inicial, que é: serem conhecidas pela sociedade. Após a transposição desse não módico obstáculo, outras são necessárias para que se tenha uma efetiva interação com o destinatário final da atuação constitucional dos órgãos de controle externo. A simples pergunta “O que faz o Tribunal de Contas?”, se dirigida a grande parte da população brasileira, ficará sem resposta, como de maneira magistral delineou o então Conselheiro do TCE-SP Anhaia Melo no artigo “Tribunal de Contas Esse Desconhecido...”<sup>1</sup>:

### Tribunal de Contas Esse Desconhecido ...

É, decididamente, um órgão “sui generis”.

No Brasil, onde é uma instituição centenária, baloiça desde sua fundação entre os Poderes do Estado.

Há os que o vislumbram como auxiliar do Poder Legislativo; os que o supõem como apêndice do próprio Poder Executivo; sonhadores como nós que o advinham dentre os órgãos do Poder Judiciário; e os que o plasman até como um quarto Poder.

Na verdade, é um órgão independente com funções descritas na Constituição Federal e nas linhas da Constituição Estadual.

Houve marchas e contramarchas no seu heroico destino. Dizemos heroico porque, o mais das vezes, incompreendido e acusado de não ser mais atuante e eficaz. São análises supérfluas e desavisadas.

O fator preponderante é que, no caso de São Paulo, a fiscalização se exerce: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, no tocante às entidades da administração direta e indireta, fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Ademais, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou de direito privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

1 <https://irbcontas.org.br/biblioteca/tribunal-de-contas-do-estado-de-sao-paulo-123-edicao-historica/>. Acesso em 20 fev. 2023

E, na vida municipal, onde depois de uma missão pedagógica, no início, passou para uma atuação viril e exata, contribuindo e muito para o saneamento da vida pública das entidades municipais, o que se constitui no apanágio de sua história fiscalizadora.

É de se ver o que já foi feito: se verá o que diante da Constituição de 1988, e da Constituição Paulista de 1989, se fará. Com esse intuito a Presidência passa à sociedade paulista e brasileira esses excertos que se constituem na própria vida da Instituição.

Oxalá, melhor conhecida seja ...

São Paulo, 7 de novembro de 1990.

José Luiz de Anhaia Mello

Presidente

O “desabafo”, apesar de datado do ano de 1990, ainda é atual.

A última pesquisa que abordou o tema foi realizada pelo extinto instituto IBOPE, encomendada pela ATRICON, a qual ouviu 2.002 pessoas em junho/2016 e, dentre outras questões, perguntou: <sup>2</sup> “Você sabe o que é o Tribunal de Contas?”. Em resposta, mais de dois terços dos entrevistados responderam que não, enquanto 15% apresentaram uma definição incorreta, restando 17% de entrevistados que adequadamente responderam.

### Você sabe o que é o Tribunal de Contas?

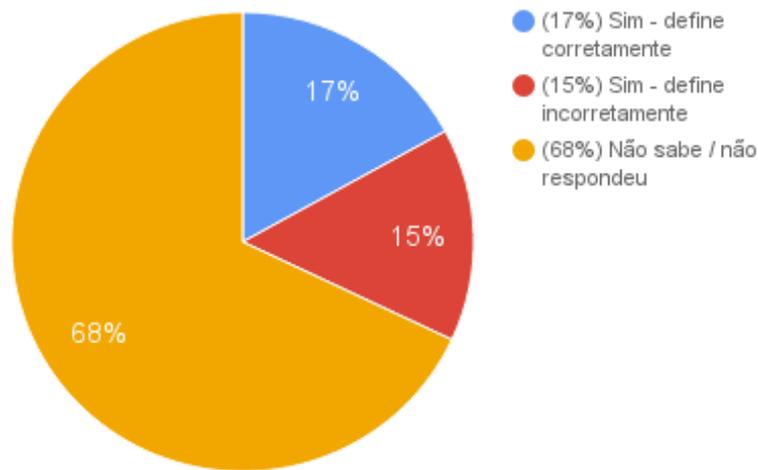


Figura 1 – ATRICON - Pesquisa IBOPE sobre Tribunais de Contas e Sociedade

Fonte: <https://atrimon.org.br/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>

<sup>2</sup> <https://atrimon.org.br/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/> Acesso em 20 fev. 2023.



Todavia, o presidente da ATRICON à época, Valdecir Pascoal, destacou que os resultados não eram destoantes de outras instituições públicas brasileiras: “Embora o percentual dos que conhecem e sabem definir as atribuições dos Tribunais de Contas não seja tão expressivo, ele não destoia do conhecimento do cidadão em relação a outros órgãos e Poderes de mesma natureza e essa percepção cresce com o nível de escolaridade dos entrevistados”. Ele ainda ressaltou como é evidente a necessidade de evoluir nesse sentido: “... mas fica evidente que é preciso melhorar os processos de comunicação com vistas a sermos mais conhecidos pela sociedade como um todo”.

Este trabalho não se propõe a defender a ideia de que a principal atividade de uma Corte de Contas seja mostrar-se quem é. Os esforços principais de um órgão de controle externo devem continuar a se concentrar no que dita o Art. 71 da Carga Magna, que é replicado nas constituições estaduais - e a comunicação institucional não é uma das atribuições descritas pelo constituinte. Contudo, aperfeiçoar a comunicação, ou “mostrar-se quem é”, tende a maximizar a execução das próprias atribuições constitucionais. Com base em tal premissa, este trabalho é desenvolvido para que, à luz das legislações correlatas ao tema bem como das práticas que já são e das que podem vir a ser realizadas, possamos ter um quadro de como o Governo Digital e a transparência pública vêm sendo abordados no contexto do TCE-SP, e verificar como isso pode ser utilizado para a propagação de conteúdo próprio e para aperfeiçoar suas atuações institucionais.

## **2. OBJETIVOS DA PESQUISA**

Resta caracterizado que há notáveis desafios por parte dos órgãos de controle externo na era digital.

Considerando tal realidade, este trabalho se propõe a identificar tais desafios por parte do TCE-SP e verificar se as ferramentas tecnológicas já disponibilizadas por esse Tribunal de Contas são relevantes e agregam valor para o exercício do controle social, pretendendo alcançar os seguintes objetivos:

- Compreender o conceito de Governo Digital.
- Posicionar o Brasil no cenário internacional de práticas de Governo Digital.
- Analisar os pontos complementares e harmônicos entre os conceitos de transparência e governança digital.
- Verificar como se dá a atuação do TCE-SP no contexto digital, em comparação a outros órgãos de controle externo brasileiros.

## **3. GOVERNO DIGITAL, TRANSPARÊNCIA E A INTERAÇÃO COM O CIDADÃO**

Neste tópico, analisaremos as legislações que regem no estado brasileiro o Governo Digital, a Transparência e seus presentes e potenciais reflexos no tocante à interação com a sociedade.

### **3.1. Legislação sobre Transparência e Governo Digital:**

Para Medeiros (2017, p. 11):

No Brasil, a adoção dos preceitos da Nova Gestão Pública ocorre a partir de 1995, com a edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), por Luiz Carlos Bresser Pereira (...). A proposta era introduzir no setor público valores e comportamentos indicados pela Administração Pública Gerencial, além de conceitos de eficiência e controle dos resultados, permitindo a adoção de estratégias de descentralização da ação governamental, para que esta pudesse chegar ao cidadão.

Em se tratando de efetivas disposições normativas, no entanto, a digitalização do serviço público precisou enfrentar um lento, porém constante processo de amadurecimento. Após transcorridas décadas, com o impulso da demanda popular somada à evolução de tecnologias, conforme abordado na introdução deste trabalho, o principal instrumento normativo brasileiro sobre o Governo Digital foi editado: a Lei nº 14.129, de 29/03/2021, a qual se correlaciona à Lei de Acesso à Informação – LAI –, conforme veremos nos tópicos adiante.

#### **3.1.1. Lei Nº 12.527/2011**

De acordo com o ensinamento de Tavares e Bitencourt (2021, p. 793), a transparência pública é essencial em uma república que se propõe a instituir um estado democrático de direito. Não sem motivo, foi elevada à categoria de norma fundamental pela Constituição Federal de 1988, de modo que, a partir da transparência, é possível viabilizar o conhecimento por parte da sociedade daquilo que ocorre no âmago da administração pública.

Considerando a proeminência do tema, é natural que haja vasta literatura e pesquisa sobre a denominada LAI – Lei de Acesso à Informação –, promulgada em 18/11/2011. Nosso



objetivo não é debruçar sobre a lei em si, mas sim em estudar seus efeitos no tocante à culminação na Lei nº 14.129/2021.

Aguiar (2021) ressalta que a lei em questão decorre do artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, sendo responsável por trazer novidades no que diz respeito ao direito de todo cidadão de obter acesso à informação. Já Oliveira e Lopes (2019, p. 2) defendem que o acesso à informação governamental possibilitado a cidadãos comuns instiga a construção e o fortalecimento de um elo entre o Estado e a sociedade, sendo isso essencial para que haja maior confiabilidade nos atos de governo.

Feitas tais considerações iniciais, é importante salientar que se subordina ao regime dessa lei toda a administração pública brasileira, no que se incluem os Tribunais de Contas, nos termos do Art. 1º:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, **incluindo as Cortes de Contas**, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (grifo nosso)

No tocante à evolução na disponibilização do acesso à informação em nossos dias, a digitalização governamental é condição de observância imperativa. Não se pode imaginar que a maior parte dos cidadãos se dirigirá pessoalmente a uma repartição pública e protocolará uma demanda consultiva para que, dentro de alguns dias, retorne ao local para receber a resposta em um ofício impresso por parte do órgão público. Embora essa ainda seja uma realidade presente, o dever do estado é adaptar-se à sua era e, nesse diapasão, a própria lei prevê que seja facilitado o acesso à informação por parte do poder público, nos termos de seu Art. 8º:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Em harmonia a tal conceito de “divulgação em local de fácil acesso”, um governo digital bem estruturado é primordial. Disso, decorre a própria Lei nº 14.129/2021, que remete ao conteúdo da Lei nº 12.527/2011, ou o altera, em nove diferentes pontos, o que prova a estreita relação entre os normativos e a notável relação de causa e efeito entre a disponibilização do acesso à informação e a prática do Governo Digital.

Um evidente exemplo da harmonização dos conceitos dessas duas leis aplicado à atuação dos Tribunais de Contas (embora tenha sido editado antes da Lei nº 14.129/2021) é o Comunicado SDG nº 16/2018 do TCE-SP. Tal comunicado, emitido pela Secretaria-Diretoria Geral da Corte de Contas Paulista, instiga os jurisdicionados a requerer, por parte de Organizações Não Governamentais destinatárias de repasses públicos, a transparência de seus atos por via eletrônica:

COMUNICADO SDG. nº 016/2018

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, considerando as diretrizes das Leis reguladoras da Transparência e do Acesso à Informação e as disposições das Instruções Consolidadas do Tribunal, COMUNICA aos órgãos públicos estaduais e municipais que adotem providências no sentido de que as entidades do terceiro setor (OS, OSCIPS, OSCS) destinatárias de recursos públicos cumpram os dispositivos legais relativos à transparência de seus atos consistentes na divulgação pela via eletrônica de todas as informações sobre suas atividades e resultados, dentre outros o estatuto social atualizado; termos de ajustes; planos de trabalho; relação nominal dos dirigentes, valores repassados; lista de prestadores de serviços (pessoas físicas e jurídicas) e os respectivos valores pagos; remuneração individualizada dos dirigentes e empregados com os respectivos nomes, cargos ou funções; balanços e demonstrações contábeis e os relatórios físico-financeiros de acompanhamentos, regulamento de compras e de contratação de pessoal.

A verificação da implementação de tais medidas será incluída nas ações da fiscalização, cujo descumprimento poderá ensejar a adoção de medidas previstas em Lei.

SDG, em 18 de abril de 2018.

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

Conforme mencionado, mesmo que tal comunicado tenha sido publicado antes da Lei do Governo Digital – LDG -, há uma clara correlação entre os conceitos de transparência e de governo digital.

De outro norte, foi editado um comunicado posterior para que os órgãos públicos repassadores de recursos, por sua vez, também delineiem em seus portais da transparência os recursos repassados às organizações sociais, nos termos da LAI:

COMUNICADO SDG Nº 019/2018

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, COMUNICA às Secretarias de Estado, às Prefeituras dos Municípios e aos demais órgãos públicos responsáveis por repasses públicos a Organizações Sociais, Organizações Sociais de Interesse Público, Organizações da Sociedade Civil e entidades que possam ser identificadas como do Terceiro Setor, que é de sua responsabilidade exigir a demonstração e identificação dos gastos custeados com os recursos públicos que foram repassados, devendo esse detalhamento constar



dos “Portais de Transparência” dos órgãos concessionários e bem assim daqueles pertencentes às entidades beneficiárias.

SDG, em 18 de junho de 2018.

Sérgio Ciquera Rossi

Secretário-Diretor Geral

Na prática, os citados normativos vêm sendo base para reiteradas recomendações nos julgamentos do TCE-SP em processos de prestação de contas de recursos transferidos ao 3º setor:

TC 20520.989.19-5<sup>3</sup>

“...recomendo aos interessados para que cumpram integralmente a legislação que rege a matéria, em especial a Lei Federal nº 13.019/2014, as Instruções nº 02/2016 – TCESP, bem como os Comunicados SDG nº 16/2018 e nº 19/2018.”

TC 8909.989.21<sup>4</sup>

“- Ao órgão conessor: exigir que as entidades beneficiárias divulguem, em meio eletrônico próprio, todas as informações exigidas pelos Comunicados SDG nº 16/2018, nº 19/2018 e nº 49/2020 e pela Lei Federal nº 13.019/2019;

- À entidade beneficiária: divulgar, em meio eletrônico próprio, todas as informações exigidas pelos Comunicados SDG nº 16/2018, nº 19/2018 e nº 49/2020 e pela Lei Federal nº 13.019/2019.”

TC 20599.989.19<sup>5</sup>

“...recomendo à Origem em futuros atos da espécie que passe a firmar ajuste específico (termo de colaboração ou termo de fomento), nos termos estabelecidos na Lei Federal nº 13.019/14 alterada pela Lei Federal nº 13.204/15.

Recomendo à Entidade Beneficiária que passe a cumprir rigorosamente às diretrizes da Lei Federal nº 12.527/11 e ao Comunicado SDG nº 16/2018.”

É de se notar que a preocupação do TCE-SP na abordagem da transparência não só envolve entidades beneficiárias do 3º setor, mas se estende a variados quantitativos de transferência de recursos públicos, denotando atenção do órgão em uma fiscalização ativa da oferta de acesso a informações públicas.

3 SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC 20520.989.20. Órgão Público: Prefeitura Municipal de Sarutaiá. Entidade Beneficiária: APAE Piraju. Matéria: Transferência ao 3º setor na ordem de R\$ 60.021,27 Relatora: Silvia Monteiro. Decisão de 20/11/2019. Disponível em: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/748705.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/748705.pdf). Acesso em 08 dez. 2022.

4 SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC 8909.989.21. Órgão Público: Diretoria de Ensino da Região de Itararé. Entidade Beneficiária: APAE Itararé. Matéria: Transferência ao 3º setor na ordem de R\$ 684.250,64 Relatora: Silvia Monteiro. Decisão de 15/11/2021. Disponível em: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/849092.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/849092.pdf). Acesso em 08 dez. 2022.

5 SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Processo TC 20599.989.19. Órgão Público: Prefeitura Municipal de Suzano. Entidade Beneficiária: Santa Casa de Misericórdia de Porto Feliz. Matéria: Transferência ao 3º setor na ordem de R\$ 4.936.105,64 Relator: Alexandre Sarquis. Decisão de 26/09/2019. Disponível em: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/739674.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/739674.pdf). Acesso em 08 dez. 2022.

### 3.1.2. Lei Nº 14.129/2021

Chegamos ao principal marco regulatório atinente ao conceito de Governo Digital no ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 14.129/2021, denominada Lei do Governo Digital ou LGD. Sem a intenção de minimizar os conceitos preteritamente mencionados no presente estudo, trazemos a definição sobre tal terminologia elaborada pelo Tribunal de Contas da União:

O que é Governo Digital?

A intensificação do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) conduziu a uma nova forma de governos ao redor do mundo interagirem com a sociedade. O uso destas tecnologias possibilitou aos cidadãos maior comodidade e conveniência no acesso e uso de serviços privados e governamentais, o que se denominou governo eletrônico (e-Gov).

Com a incessante evolução das tecnologias, o Governo Eletrônico foi substituído pelo Governo Digital. Com o objetivo de modernizar a administração do Estado Brasileiro, o governo digital, através da TI, reconstrói processos e utiliza dados disponíveis para otimizar e transformar os serviços públicos aos olhos do cidadão, além de reduzir a burocracia.

Fonte: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/atuacao/governo-digital/>

Apesar de, como já observado, se tratar de um dispositivo que está em harmonia com a LAI, a LGD não possui aplicabilidade para todos os entes da federação, mas se destina exclusivamente à administração pública federal direta e indireta. Consoante seu artigo 2º, a aplicação é obrigatória para os órgãos da administração pública direta federal, no que se abarcam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, somados ao Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União. Não obstante, o conceito de governo digital tem adentrado os demais entes da federação, refletindo-se inclusive no estado de São Paulo, conforme veremos no transcorrer deste trabalho.

Para aprofundar o estudo acerca do conceito de Governo Digital, serão aprofundados dois aspectos, quais sejam, a posição do Brasil no contexto mundial e alguns dos principais obstáculos para o aperfeiçoamento de serviços públicos.



### 3.2. Posição do Brasil no Contexto Mundial de Digitalização Governamental

Leite e Rezende (2015, p. 735) ponderam que tanto na literatura nacional quanto estrangeira há variados modelos de governo eletrônico, sendo que alguns são mais direcionados ao funcionamento interno dos procedimentos administrativos públicos, enquanto outros se destinam a atestar mecanismos de diálogo e interatividade com o usuário.

Já Tavares e Bitencourt (2021, p. 795) asseveram que a implementação do Governo Digital, a depender do país ou contexto inserido, enfrenta consideráveis obstáculos.

Nesse contexto, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – criou, no ano de 2019, o Índice de Governo Digital. Tal ferramenta objetivou implementar uma recomendação da própria OCDE no começo da década e se dispôs a avaliar a implementação de abordagens estratégicas por parte das nações participantes, no tocante ao uso de dados e de tecnologias digitais.

Lamentavelmente, nem todos os países membros da OCDE foram avaliados, restando à margem de tal levantamento, por motivos dos mais diversos, Austrália, Eslováquia, Estados Unidos, Hungria, Polônia, Suíça e Turquia. Todavia, ainda assim, foram observados os dados de 33 nações, dentre membros da OCDE e parceiros. A ferramenta buscou avaliar diferentes aspectos daquilo que seria uma administração governamental totalmente digital, tais como proatividade, orientação para o usuário e facilidade de acesso. Como resultado, numa escala de 0 a 1, a liderança foi da Coreia do Sul e o Brasil ocupou uma destacável 16ª posição, conforme a tabela 1, a qual elenca os 20 primeiros colocados.

<b>Resultado da Avaliação de Governo Digital - OCDE - 2019 - 33 países</b>		
<b>Posição</b>	<b>País</b>	<b>Pontuação</b>
1º	COREIA DO SUL	0,742
2º	REINO UNIDO	0,736
3º	COLÔMBIA	0,729
4º	DINAMARCA	0,652
5º	JAPÃO	0,645
6º	CANADÁ	0,629
7º	ESPANHA	0,621
8º	URUGUAI	0,602

9º	ISRAEL	0,604
10º	PORTUGAL	0,58
11º	FRANÇA	0,573
12º	NOVA ZELÂNDIA	0,564
13º	NORUEGA	0,55
14º	LUXEMBURGO	0,538
15º	ITÁLIA	0,534
<b>16º</b>	<b>BRASIL</b>	<b>0,519</b>
17º	ESLOVÊNIA	0,513
18º	ESTÔNIA	0,478
19º	LETÔNIA	0,474
20º	ÁUSTRIA	0,452

Tabela 1 – Avaliação OCDE 2019 sobre Governo Digital

Fonte: Tabela elaborada pelo autor conforme a base de dados de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1670594734&id=id&accname=guest&checksum=A7C25D5D9C7F4C5F5EEBF8EDFDF7090A>

Por seu turno, a ONU - Organização das Nações Unidas - organiza desde 2001 uma pesquisa sobre governo eletrônico, resultando no que ela denomina EGDI (E-Government Development Index). Tal índice é resultado de uma média ponderada de outros três índices (metodologia assemelhada ao IDH):

- IIT – Índice de Infraestrutura em Telecomunicações.
- ICH – Índice de Capital Humano
- ISSO – Índice de Serviço On-line

Tavares e Bitencourt (2021, p. 797) destacam que o Brasil vem apresentando um aumento nos últimos anos, o que se deve à priorização da transformação digital não só por parte do governo, mas como resultado de uma evolução da própria economia. A mais recente pesquisa, datada de 2022, mostra que as seguintes pontuações foram atribuídas, em escala mundial:



<b>Resultado da Avaliação de Governo Digital - ONU - 2022 - 193 países</b>		
<b>Posição</b>	<b>País</b>	<b>Pontuação</b>
1º	DINAMARCA	0,972
2º	FINLÂNDIA	0,953
3º	COREIA DO SUL	0,953
4º	NOVA ZELÂNDIA	0,943
5º	ISLÂNDIA	0,941
6º	SUÉCIA	0,941
7º	AUSTRÁLIA	0,939
8º	ESTÔNIA	0,939
9º	HOLANDA	0,938
10º	EUA	0,915
11º	REINO UNIDO	0,914
12º	CINGAPURA	0,913
13º	EMIRADOS ÁRABES	0,901
14º	JAPÃO	0,900
15º	MALTA	0,894
35º	URUGUAI	0,839
36º	CHILE	0,838
41º	ARGENTINA	0,820
<b>49º</b>	<b>BRAZIL</b>	<b>0,791</b>

Tabela 2 – Avaliação ONU 2022 sobre Governo Digital

Fonte: Tabela elaborada pelo autor conforme a base de dados de <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/data-center>

O índice, que é apurado a cada dois anos, comprova uma evolução do Brasil na última década:

<b>Evolução do Brasil na Avaliação de Governo Digital - ONU - 2010-2022</b>		
<b>Ano</b>	<b>Posição</b>	<b>Pontuação</b>
2010	61º	0,501
2012	59º	0,617
2014	57º	0,601
2016	51º	0,638
2018	44º	0,733

2020	54º	0,768
2022	49º	0,791

Tabela 3 – Evolução do Brasil entre 2010 e 2022 no Ranking ONU Governo Digital

Fonte: Tabela elaborada pelo autor conforme a base de dados de <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/24-Brazil>

O Brasil refletiu subíndices que, de acordo com a interpretação da ONU, apresentam, por um lado, alto nível de desenvolvimento em capital humano. Por outro lado, porém, mostram que a conjuntura da infraestrutura tende a impedir avanços na instituição de ferramentas governamentais digitais.

**Precedendo-se à própria LGD, o Governo Federal vem desde o ano de 2016 editando decretos de forma a estruturar a transformação digital que se encontra a pleno vapor na atualidade.**

A tabela 4 elenca alguns dos mais relevantes decretos acerca da temática:

<b>Ato Normativo Federal</b>	<b>Data</b>	<b>Objetivo</b>
<b>Decreto nº 8.936</b>	12/19/2016	Cria a Plataforma de Cidadania Digital no âmbito da administração pública federal direta e indireta.
<b>Decreto nº 9.094</b>	7/17/2017	Dentre outras disposições, simplifica o atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, dispensa o reconhecimento de firma e institui a Carta de Serviços ao Usuário.
<b>Decreto nº 9.723</b>	3/11/2019	Determina o CPF como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos do cidadão no exercício de obrigações e direitos ou na obtenção de benefícios.
<b>Decreto nº 9.756</b>	4/11/2019	Institui o portal único “Gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo Federal.

Tabela 4 – Decretos Federais relacionados ao Governo Digital

Fonte: Tabela elaborada pelo autor

No âmbito do Estado de São Paulo, houve uma importante ação por parte do Governo do Estado que modificou, por meio do Decreto nº 67.435 de 01/01/2023, a denominação da Secretaria de Orçamento e Gestão para Secretaria de Gestão e Governo Digital, o que mostra a importância desta questão.



## **4. TCE-SP – FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS PARA APROXIMAÇÃO À SOCIEDADE E A SERVIÇO DO CONTROLE SOCIAL**

Para que haja a participação ativa da sociedade em termos de colaboração com o controle externo e, simultaneamente, uma evolução dos órgãos de controle em adentrarem às atuais demandas digitais, é necessário entender que o próprio desconhecimento acerca do que realizam as Cortes de Contas consiste em um obstáculo para o Brasil. Conforme se observou no tópico 1, a pesquisa realizada pelo então instituto IBOPE demonstrou que somente 17% dos entrevistados realmente entendiam o que permeia a atuação dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, vejamos alguns dos principais obstáculos que devem ser transpassados pelos órgãos de controle de forma a construir uma posição de maior relevância frente à sociedade brasileira, assim como as práticas que vêm sendo adotadas, sobretudo com o uso de ferramentas digitais.

### **4.1. Disponibilidade e Funcionalidade do Aplicativo do TCE-SP e Comparação com Outros Tribunais de Contas**

Nossa abordagem a partir deste tópico se concentrará em atividades que podem ser realizadas com o auxílio de dispositivos vinculados ao conceito de Governo Digital, verificando a funcionalidade de aplicativos por parte do TCE-SP e de outras Cortes de Contas brasileiras.

Ao realizamos pesquisas<sup>6</sup> nas principais *playstores* disponíveis do mercado de dispositivos móveis brasileiro (App Store e Google Play), observamos que os seguintes Tribunais de Contas possuem aplicativos, com as funcionalidades respectivas.

#### **4.1.1. Aplicativo TCE-SP - 13 Funcionalidades**

- Fiscalize com o TCESP
- Gestor Municipal
- Pesquisa de Processos
- Sessões
- Apenados

6 Pesquisa realizada em portais de aplicativos de dispositivos móveis “App Store” e “Google Play” entre os dias 19/12/2022 e 10/03/2023.

- Diário Oficial
- Notícias
- TV TCE
- Comunicados
- Eventos
- Painéis
- Legislação
- Protocolo Digital



Figura 2 – Tela de apresentação - Aplicativo TCE-SP

Fonte: Aplicativo do TCE-SP. Acesso em 10 mar. 2023.

O aplicativo do TCE-SP mostra um total de 13 funcionalidades que englobam, como retro citado, as mais diversas temáticas que perpassam pelas atribuições do órgão. Verifica-se que a navegabilidade é simples e objetiva e que há três instrumentos, em especial, que possibilitam estreita relação com o cidadão: Fiscalize com o TCE-SP, Protocolo Digital e Painéis.

O “Fiscalize com o TCE-SP” é uma ferramenta que disponibiliza o encaminhamento de denúncias que são recebidas, em tempo real, pelo Tribunal e encaminhadas às respectivas



equipes de fiscalização do órgão, o que reflete um efetivo passo em direção à interação e universalização dos serviços públicos no conceito de governo digital.

Já a funcionalidade “Protocolo Digital” reflete um relevante ganho na evolução à instituição de um Governo Digital por parte dos órgãos de controle externo, que foi instituída em 01/07/2022 e é única no âmbito de tais cortes. Vejamos o que o próprio TCE-SP menciona a respeito de seu “Protocolo Digital”:

#### Protocolo Digital

Essa ferramenta poderá ser utilizada para protocolar documentos entregues nas unidades de atendimento da sede ou Unidades Regionais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) de forma digital, garantindo mais celeridade no procedimento de recepção e encaminhamento de documentos.

Agora não é mais necessário ir até as instalações do TCESP para entregar documentos e receber um protocolo de entrega. Para isso, basta ter uma conta no TCESP e enviar os documentos em formato digital.

#### Descrição

Utilize esta ferramenta para protocolar documentos entregues nas unidades de atendimento da sede ou Unidades Regionais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) de forma digital, garantindo mais celeridade no procedimento de recepção e encaminhamento de documentos.

Fonte: <https://www.tce.sp.gov.br/protocolo-digital>

Tal prática inovadora é exemplar e, considerando sua singularidade (pois é encontrada apenas no TCE-SP), facilita a formalização processual junto à Corte Paulista, podendo ser realizada até mesmo por dispositivos móveis.

Por fim, especial atenção cabe à funcionalidade “Painéis”, a qual possibilita ao cidadão acompanhar nada menos que 14 temáticas relevantes no âmbito da administração pública:



Figura 3 – Painéis - Aplicativo TCE-SP

Fonte: Aplicativo do TCE-SP. Acesso em 10 mar. 2023.

Por meio dos painéis, o cidadão é capaz de consultar e acompanhar através de seu telefone celular, por exemplo, o gasto *per capita* do Poder Legislativo de seu município, um resumo histórico acerca dos programas de despoluição dos rios Tietê e Pinheiros (que já consumiram R\$ 1,76 bilhão conforme nossa consulta ao painel em março/2023), um panorama da gestão de 272 hospitais públicos do estado e um mapa de obras públicas paralisadas ao longo de todo o território paulista. Tal instrumento mostra-se repleto de potencial para o aperfeiçoamento do controle social.

### 4.1.2. Aplicativos de Outras Cortes de Contas do Brasil

Nossa pesquisa revelou que há outros sete Tribunais de Contas brasileiros com aplicativos em funcionalidade. Listamos a seguir os órgãos e as respectivas funcionalidades:

- TCU - 07 funcionalidades: TV TCU, Notícias, Pesquisa Processual, Pesquisa de Jurisprudência, Consulta a Sessões, Vista Processual e Canal de Manifestação/Denúncia
- TCE-SC - 05 funcionalidades: Pesquisa Processual, Diário Oficial, Legislação e Normas, Sessões e Pautas e Ouvidoria (aplicativo separado apenas para esta funcionalidade).
- TCE-RN - 07 funcionalidades: Canal YouTube TCE-RN, Consulta Processual, Escola de Contas, Ouvidoria, Pautas de Sessões, Painel de Obras e Portal da Transparência.
- TCE-RJ - 09 funcionalidades: Pautas, Histórico de Sessões, Plenário On-line, Processos Acompanhados, Deliberações, Súmulas, Respostas a Consultas e Defesa Oral.
- TCE-ES - 08 funcionalidades: Painel de Controle, Escola de Contas, Ouvidoria, Notícias, Processos e Protocolos, Sessões, Calendário de Obrigações e Diário Oficial.
- TCE-AP - 08 funcionalidades: Busca de Processos, Diário Oficial, Licitações, Normas e Legislações, Ouvidoria, Relatório de Gestão, Notícias e Sessões.
- TCM-GO – 02 funcionalidades: Pautas e Consultas Processuais.

Os dados em questão refletem que 25 Tribunais de Contas brasileiros sequer construíram seus próprios aplicativos. Dos Tribunais de Contas que os instituíram, é possível perceber que a relevância do aplicativo do TCE-SP, tanto em quantidades de funcionalidades quanto em efetiva busca por uma aproximação ao cidadão, destaca-se sobremaneira. Importa mencionar



que há aplicativos de cortes como o TCE-RN e o TCE-ES que também ofertam importantes instrumentos de controle social, ao passo que há outros aplicativos como do TCM-GO e do TCE-RJ que limitam seu uso a consultas de partes processuais e advogados.

Sob tal óptica, o aplicativo do TCE-SP ocupa papel de vanguarda no sentido de ofertar o uso de uma ferramenta prática, digital e acessível para o cidadão usuário dos serviços públicos.

Pelo que se nota dos aplicativos em questão, há desafios no tocante à melhoria de navegabilidade e disponibilização de ferramentas para interação com o cidadão, entretanto, o maior obstáculo é a própria instituição da ferramenta, considerando que nada menos que 25 Tribunais de Contas brasileiros sequer elaboraram seus próprios aplicativos, enquanto o aplicativo do TCE-SP pode ser considerado uma referência para atuação de outros Tribunais de Contas no país.

## **4.2. TCE-SP e sua Participação em Concentradores de Conteúdo**

Muito embora o aplicativo do TCE-SP se destaque dentre os órgãos de controle externo, o uso de mídias externas pode resultar em importante ferramenta. Isto porque, apesar da vasta oferta de serviços e conteúdos contida na rede mundial de computadores, não se pode considerar que relevantíssima parcela de usuários concentra (ou ao menos reiteradamente acessa) suas buscas em grandes concentradores de conteúdo.

Portanto, direcionamos nossa pesquisa a consultar a interação que o TCE-SP promove em dois grandes concentradores de conteúdo: YouTube e TV Aberta.

### **4.2.1. TCE-SP no YouTube**

De acordo com Bacelar, (2021, p. 42), desde a postagem de seu primeiro vídeo, em 23 de abril de 2005, o YouTube atingiu 100% das expectativas iniciais do projeto, ultrapassando conforme dados de 2021, a notável marca de 1 bilhão de usuários cadastrados em sua rede, cuja maior parte se encontra na faixa etária entre 18 e 35 anos, do que decorre a enorme preponderância dessa ferramenta. De forma a entender a participação do TCE-SP no YouTube, comparando-a com as demais cortes de contas brasileiras, temos o seguinte panorama:

<b>TRIBUNAL</b>	<b>CANAL NO YOUTUBE?</b>	<b>DATA DE ABERTURA</b>	<b>QUANTIDADE DE INSCRITOS</b>	<b>QUANTIDADE DE VIDEOS</b>	<b>QUANTIDADE DE VISUALIZAÇÕES</b>	<b>LINK E FONTE DA INFORMAÇÃO</b>
TCU	SIM	10/11/2011	61.700	1.263	4.350.593	<a href="https://www.youtube.com/c/TCUoficial/about">https://www.youtube.com/c/TCUoficial/about</a>
TCE-AC	SIM	9/30/2014	743	541	27.787	<a href="https://www.youtube.com/c/TCEAcreOficial/about">https://www.youtube.com/c/TCEAcreOficial/about</a>
TCE-AL	NÃO					
TCE-AP	SIM	3/17/2020	345	12	10.670	<a href="https://www.youtube.com/channel/UCTysjH6OfRhnonCY76RxbGg/about">https://www.youtube.com/channel/UCTysjH6OfRhnonCY76RxbGg/about</a>
TCE-AM	SIM	8/27/2013	2.710	690	121.152	<a href="https://www.youtube.com/c/TCEAMoficial/about">https://www.youtube.com/c/TCEAMoficial/about</a>
TCE-BA	SIM	8/10/2017	2.500	510	107.282	<a href="https://www.youtube.com/results?search_query=TCE+BA">https://www.youtube.com/results?search_query=TCE+BA</a>
TCM-BA	SIM	9/28/2017	3.890	463	170.036	<a href="https://www.youtube.com/c/TCMBAoficial/about">https://www.youtube.com/c/TCMBAoficial/about</a>
TCE-CE	SIM	5/18/2011	1.840	1.150	110.755	<a href="https://www.youtube.com/user/tceceara/about">https://www.youtube.com/user/tceceara/about</a>
TC-DF	SIM	10/7/2017	1.480	145	71.155	<a href="https://www.youtube.com/c/TCDF-TribunaldeContasdoDistritoFederal/about">https://www.youtube.com/c/TCDF-TribunaldeContasdoDistritoFederal/about</a>
TCE-ES	NÃO					
TCE-GO	NÃO					
TCM-GO	SIM	4/25/2013	3.770	1.944	310.496	<a href="https://www.youtube.com/c/canal-tcmgo/about">https://www.youtube.com/c/canal-tcmgo/about</a>
TCE-MA	SIM	3/22/2018	842	422	44.884	<a href="https://www.youtube.com/c/TCEMAOFICIAL/about">https://www.youtube.com/c/TCEMAOFICIAL/about</a>



TCE-MT	SIM	6/5/2014	8.410	3.320	1.003.386	<a href="https://www.youtube.com/user/tce-matogrosso/about">https://www.youtube.com/user/tce-matogrosso/about</a>
TCE-MS	SIM	11/20/2012	1.200	1.246	78.516	<a href="https://www.youtube.com/c/tribunaldecontas-msoficial/about">https://www.youtube.com/c/tribunaldecontas-msoficial/about</a>
TCE-MG	SIM	9/5/2013	7.470	1.145	396.391	<a href="https://www.youtube.com/c/TCEM-Goficial/about">https://www.youtube.com/c/TCEM-Goficial/about</a>
TCE-PA	SIM	11/24/2014	1.410	258	87.928	<a href="https://www.youtube.com/channel/UCUFg_Yeq-OOE9Nfj1fRQ-jkQ/about">https://www.youtube.com/channel/UCUFg_Yeq-OOE9Nfj1fRQ-jkQ/about</a>
TCM-PA	SIM	12/23/2012	2.050	254	59.086	<a href="https://www.youtube.com/c/TCM-PARA/about">https://www.youtube.com/c/TCM-PARA/about</a>
TCE-PR	SIM	7/15/2011	3.260	1.525	321.972	<a href="https://www.youtube.com/c/Canal-doTCEPR/about">https://www.youtube.com/c/Canal-doTCEPR/about</a>
TCE-PE	SIM	2/28/2014	2.050	425	100.407	<a href="https://www.youtube.com/c/TVT-CEPE">https://www.youtube.com/c/TVT-CEPE</a>
TCE-PI	SIM	6/5/2013	4.150	759	147.067	<a href="https://www.youtube.com/user/TCEPiaui/about">https://www.youtube.com/user/TCEPiaui/about</a>
TCE-RJ	SIM	3/16/2013	3.180	398	103.872	<a href="https://www.youtube.com/c/TribunaldeContas-doEstadoRio-de-Janeiro/about">https://www.youtube.com/c/TribunaldeContas-doEstadoRio-de-Janeiro/about</a>
TCM-RJ	SIM	6/11/2012	2.230	122	109.545	<a href="https://www.youtube.com/user/audiovisualtcmrj/about">https://www.youtube.com/user/audiovisualtcmrj/about</a>
TCE-RN	SIM	5/6/2014	3.920	590	71.060	<a href="https://www.youtube.com/c/TCERN_oficial/about">https://www.youtube.com/c/TCERN_oficial/about</a>

TCE-RS	SIM	4/20/2020	8.700	683	254.201	<a href="https://www.youtube.com/c/tcegauchcho/about">https://www.youtube.com/c/tcegauchcho/about</a>
TCE-RO	SIM	3/16/2011	1.680	309	61.938	<a href="https://www.youtube.com/c/tcerovideos/about">https://www.youtube.com/c/tcerovideos/about</a>
TCE-RR	SIM	10/3/2013	527	212	29.340	<a href="https://www.youtube.com/c/TCE-RORAIMA/about">https://www.youtube.com/c/TCE-RORAIMA/about</a>
TCE-SC	SIM		7.610	961	301.566	<a href="https://www.youtube.com/user/TribContasSC/about">https://www.youtube.com/user/TribContasSC/about</a>
TCE-SP	SIM	8/13/2013	9.160	1.279	524.682	<a href="https://www.youtube.com/c/tcespoficial/about">https://www.youtube.com/c/tcespoficial/about</a>
TCM-SP	NÃO					
TCE-SE	SIM	2/11/2014	1.510	1.221	134.396	<a href="https://www.youtube.com/c/TCE-SEoficial/about">https://www.youtube.com/c/TCE-SEoficial/about</a>
TCE-TO	SIM	11/28/2011	4.630	1.117	243.337	<a href="https://www.youtube.com/c/TCE-TOcantins/about">https://www.youtube.com/c/TCE-TOcantins/about</a>
<b>TOTAL</b>					<b>152967</b>	<b>22964</b>

Tabela 5 – Panorama dos canais de Tribunais de Contas no YouTube:

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados extraídos do YouTube. Acesso em 26 nov. 2022

Além disso, importa frisar que, conforme a Tabela 6, há outros cinco canais exclusivos dedicados às Escolas de Contas.



TRIBUNAL	CANAL DA ESCOLA DE CONTAS?	DATA DE ABERTURA DO CANAL	QUANTIDADE DE INSCRITOS	QUANTIDADE DE VIDEOS	QUANTIDADE DE VISUALIZAÇÕES	LINK E FONTE DA INFORMAÇÃO
TCE-AL	SIM	7/31/2018	1.830	43	30.381	<a href="https://www.youtube.com/c/EscoladeContasTCEAL/about">https://www.youtube.com/c/EscoladeContasTCEAL/about</a>
TCE-ES	SIM	12/2/2007	5.710	72	102.924	<a href="https://www.youtube.com/c/EscoladeContasP%C3%BAblicasTCEES/about">https://www.youtube.com/c/EscoladeContasP%C3%BAblicasTCEES/about</a>
TCE-RJ	SIM	2/16/2016	4.100	309	62.197	<a href="https://www.youtube.com/c/EscoladeContaseGest%C3%A3oTCERJ/about">https://www.youtube.com/c/EscoladeContaseGest%C3%A3oTCERJ/about</a>
TCE-PE	SIM	4/14/2016	5.350	195	72.410	
TCE-SP	SIM	3/30/2015	28.900	473	1.278.778	<a href="https://www.youtube.com/c/EscolaPaulistadeContas">https://www.youtube.com/c/EscolaPaulistadeContas</a>
TCM-SP	SIM	9/25/2013	8.320	498	207.359	<a href="https://www.youtube.com/user/escoladecontastcmosp/about">https://www.youtube.com/user/escoladecontastcmosp/about</a>
<b>TOTAL</b>	<b>52.960</b>	<b>1.590</b>	<b>1.754.049</b>			

Tabela 6 – Panorama dos canais de Escolas de Contas no YouTube

Fonte: Elaborada pelo autor, com dados extraídos do YouTube. Acesso em 27 nov. 2022

Considerando os dados apresentados, podemos inferir que:

◇ Canais dos Tribunais x Canal do TCE-SP:

- Quantidade de visualizações por vídeo
- TCE-SP: 410
- Média dos demais TCs brasileiros: 407

- ◇ Canais das Escolas de Contas x Canal da Escola de Contas do TCE-SP:
  - Quantidade de visualizações por vídeo
  - TCE-SP: 2.703
  - Média dos TCs brasileiros: 425

Tal análise demonstra que o canal oficial do TCE-SP possui quantidade de visualizações por vídeo muito próxima à média brasileira. Por outro lado, o canal da Escola Paulista de Contas Públicas (vinculada ao TCE-SP) detém uma visualização por vídeo 7 vezes superior aos canais das demais escolas de contas de tribunais brasileiros, o que demonstra que o conteúdo disponibilizado pela instituição paulista vem sendo mais bem aproveitado.

O desafio para o TCE-SP reside em angariar maior relevância para seu canal institucional próprio, visto que detém relevância discreta (como a média nacional), traduzida em pouco mais de 400 visualizações para cada vídeo produzido.

#### 4.2.2. TCE-SP na TV Aberta

O TCE-SP e a emissora “TV Cultura” firmaram, em 01/06/2022, um acordo para difusão de conteúdo educativo<sup>7</sup>. A partir de tal iniciativa, a emissora criou o programa “Descobrimo o TCESP”, no qual é convidado algum ocupante de cargo de direção da Corte de Contas para abordar conteúdos variados que se relacionam à atividade de controle externo.

O programa, em formato de série, vai ao ar diariamente na programação televisiva, além de haver inserções esporádicas na grade. Desde sua criação, já conta com 15 episódios (*videocasts*) em que são entrevistados conselheiros, substitutos de conselheiros, procuradores e diretores de área, além de 30 pequenos vídeos explicativos. Além da inserção na grade de programação da emissora, o conteúdo é replicado no YouTube, sendo possível acessá-lo a qualquer hora.

A apresentação visual é dinâmica e busca a aproximação com o cidadão:

7 <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tribunal-contas-e-tv-cultura-assinam-acordo-para-difusao-conteudo-educativo>





Figura 4 – Tela de apresentação – Descobrimo o TCE-SP

Fonte: <https://www.tce.sp.gov.br/sala-imprensa/videos/descobrimo-tcesp-ep-01-e-tribunal-contas-estado-sao-paulo>

A iniciativa em questão reforça a posição do TCE-SP em sua busca pela divulgação de conteúdo e aproximação com a sociedade. As ferramentas tradicionais de mídia – nesse caso a televisão –, apesar de demonstrarem uma retração de sua significância na última década, ainda são um importantíssimo instrumento de propagação educativa, o que vem sendo aproveitado pelo TCE-SP nessa importante parceria com a TV Cultura.

Foram abordados tanto assuntos basilares, como o Episódio 01, cujo entrevistado foi o Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, que responde à pergunta “Que tipo de tribunal é o TCE-SP?”, quanto conteúdos mais aprofundados, como o Episódio 07, no qual o Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo apresenta o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Exaremos alguns pontos dos respectivos episódios para refletir um pouco da abordagem do programa:

“Eu tenho impressão que hoje as pessoas já têm uma noção mais precisa do que é o Tribunal de Contas (...) veem muito no noticiário o TCU tendo um protagonismo muito forte, está sempre nos jornais, na televisão... As pessoas já perceberam que o Tribunal de Conta na verdade existe para fiscalizar governos.”  
Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues – Episódio 01 do programa Descobrimo o TCE-SP, respondendo à pergunta “Que tipo de tribunal é o TCE-SP?”<sup>8</sup>.

“Nas auditorias do Tribunal, nós chegamos à conclusão por volta de 2014/2015, quando esse índice foi criado, que o modelo que nós adotávamos para fazer auditoria e avaliação dos gastos, ficando só na formalidade, na legalidade (...) não era suficiente, a sociedade exige mais do controle (...) foi aí que nós então pensamos num modelo de auditoria e algumas ferramentas, através desses indicadores, que pudesse levar a uma avaliação não só da legalidade e da formalidade, mas também da qualidade do serviço. (...) Essa é a ferramenta principal (...) nós avaliamos sete temas de ação pública.”  
Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo – Episódio 07 do programa Descobrimo o TCE-SP, abordando o IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal.<sup>9</sup>

Outros assuntos diversos foram abordados ao longo de 15 episódios produzidos até o final de nossa pesquisa, tais como: exames prévios de edital, atuação das Unidades Regionais

8 <https://www.youtube.com/watch?v=1VWB8ASgkwc>

9 <https://www.youtube.com/watch?v=yJIrIAKfJic>

do TCE-SP, competências da Escola Paulista de Contas Públicas, composição do TCE-SP e atribuições do Ministério Público de Contas.

Portanto, verifica-se que esse programa tende a reforçar a abordagem dos assuntos referentes ao TCE-SP junto à sociedade paulista, trazendo de forma prática e objetiva uma visão geral do órgão, o que resulta em um importante instrumento de controle social que não encontra paralelo em outra corte de contas brasileira.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base na pesquisa realizada, pudemos constatar que, no tocante à elaboração normativa e à efetividade de ações no campo do Governo Digital, o Brasil ocupa uma posição intermediária no contexto mundial, embora haja uma estrada a percorrer em busca da excelência dos expoentes mundiais. A promulgação da Lei do Governo Digital – LGD –, em 30 de março de 2021, é uma prova material de que está sendo trilhado o caminho da modernização digital no contexto brasileiro.

É importante destacar que os desafios de imersão no conceito de Governo Digital não se restringem à nação brasileira, mas permeiam todo o mundo e, conforme abordado no 1º Fórum Internacional de Auditoria Governamental (FIAG), realizado em novembro de 2022 na cidade do Rio de Janeiro pelo Auditor Governamental da Estônia, país reconhecido pela liderança mundial no campo da transformação digital, os desafios sempre existirão, transformando-se com o tempo: “nós não temos hoje um empenho tão bom nos serviços de telecomunicações, por exemplo. Portanto, sempre haverá desafios a serem enfrentados e aprimorados”. Logo, nota-se que o tema é, por um lado, de suma relevância, demandando, por outro, constante aprimoramento.

Quanto ao objetivo primordial desse trabalho, qual seja, o posicionamento do TCE-SP quanto ao uso de ferramentas tecnológicas visando à fiscalização da transparência pública e à propagação de atividades de controle perante a sociedade brasileira, nossas pesquisas demonstraram que esse Tribunal vem buscando aperfeiçoar os conceitos de Governo Digital, e que tanto a divulgação das atividades da Corte quanto a interação com o cidadão mostram-se em patamar destacável se comparadas às demais cortes de contas do país. O TCE-SP evidencia uma notável extensão de ferramentas que contribuem para o aperfeiçoamento do controle social, com destaque para seu aplicativo, que ostenta nada menos que 13 funcionalidades, além de constante produção de vídeos para plataformas e de sua presença na TV aberta. Também importa frisar os painéis do TCE-SP, que são responsáveis pela divulgação de conteúdos altamente relevantes em 14 nichos de atuação da administração pública, o que inclui temáticas sensíveis e de significativa importância para o contribuinte paulista, como por exemplo os programas



de depoluição dos rios Tietê e Pinheiros e as concessões de rodovias, a gestão em saúde e os dispêndios do Poder Legislativo.

Desafios, entretanto, estão presentes tanto no TCE-SP quanto nos demais Tribunais de Contas brasileiros, no sentido de que as cortes se mostrem mais efetivas à sociedade. Para isso, devem buscar mecanismos criativos e explorar os já existentes, para a consecução de uma aproximação com o usuário final do serviço público. Conforme já demonstrado, a busca pelo estreitamento de laços com a sociedade requer constante adaptação, no que o Governo Digital deve ser um permanente aliado, sem desconsiderar que este é um conceito que demandará constante aprimoramento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Kellie Naisa Mendonça. **A lei de acesso à informação e o princípio da publicidade: desafios e breves anotações sobre a implementação da lei N.12.527/2011.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano. 06, Ed. 10, Vol. 04, pp. 117-136. Outubro 2021.

ATRICON. **Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência.** Disponível em: <https://atrimon.org.br/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Portal Radar da Transparência pública traz avaliação de 8 mil sites públicos de todo o Brasil.**

BACELAR, Dandara Scarlet Sousa Gomes. **Educação e inovação em tecnologia: A cultura tecnológica com o advento do Youtube como ferramenta de transmissão de conteúdos educacionais.** Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 04, Ed. 04, Vol. 04, pp. 05-15. abril de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 23 nov. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em 20 fev. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/114129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114129.htm). Acesso em 20 fev. 2023.

DANTAS, Carla Firmino. **Governo digital: oferta de serviços digitais do Governo Federal disponibilizados no portal Gov.BR.** Carla Firmino Dantas. 2022.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas.** Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Revista dos Tribunais. 1992.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – 123 – Edição Histórica.** Disponível em: <https://irbcontas.org.br/biblioteca/tribunal-de-contas-do-estado-de-sao-paulo-123-edicao-historica/>. Acesso em 13 fev. 2023.

JUNIOR, Hominnai. 2021. **Lei do Governo Digital, um novo paradigma na relação Estado-Cidadão.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-30/opinio-lei-governo-digital-paradigma>. Acesso em 05 dez. 2022.

LEITE, Leonardo de Oliveira; REZENDE, Denis Alcides. **E-gov.estratégico: governo eletrônico para gestão do desempenho da administração pública** 1. ed. Curitiba: Appris, 2015, p. 721-758.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Digital Government Index: 2019 results.** Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1625339310&id=id&accname=guest&checksum=F495982F5EDDE73E84080662F4D5293E> Acesso em 09 fev. 2023.

OLIVEIRA, Ítalo Martins de; LOPES, Débora de Oliveira. **Desafios a efetivação da lei de acesso à informação: transparência ativa nas universidades federais brasileiras.**

MEDEIROS, J. C. E. **Como mensurar os atributos de um modelo de relacionamento no Poder Executivo Federal: indícios de validade e confiabilidade de uma escala de relacionamento com os cidadãos.** Universidade Nacional de Brasília, 2017.



São Paulo. **Decreto nº 67.435 de 01 de janeiro de 2023** – Dispõe sobre alterações de denominação e transferências e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacaofinanceira.fazenda.sp.gov.br/Estadual/Decreto%20n%C2%BA%2067.435.pdf>. Acesso em 10 mar. 2023.

TAVARES, A.F.; BITTENCOURT, C.M. **A Lei do Governo Digital no Brasil: Análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social**. Revista Novos Estudos Jurídicos, v. 26, n. 3, p. 788-813. set./dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **O Que é Governo Digital?** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/atuacao/governo-digital/>. Acesso em 14 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Fórum de auditoria governamental chega ao fim com reflexões importantes para o controle externo**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/forum-de-auditoria-governamental-chega-ao-fim-com-reflexoes-importantes-para-o-controle-externo.htm>. Acesso em 14 dez. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comunicado SDG nº 016/2018**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/comunicado-sdg-162018-transparencia-divulgacao-atos-entidades-terceiro-setor>. Acesso em 12 dez. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Comunicado SDG nº 019/2018**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/comunicado/comunicado-sdg-192018-exigir-demonstracao-e-identificacao-gastos-custeados>. Acesso em 12 dez. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Protocolo Digital**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/protocolo-digital>. Acesso em 12 dez. 2022.

\_\_\_\_\_. **Programa Descobrimo o TCE-SP**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sala-imprensa/videos/descobrimo-tcesp-ep-01-e-tribunal-contas-estado-sao-paulo>. Acesso em 12 dez. 2022.

UN DESA. Department of Economic and Social Affairs of the United Nations. **E-Government Survey 2022: Digital Government in the decade of action for sustainable development**. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/data-center>. Acesso em: 09 dez. 2022.



# A Assimilação dos ODS, da Agenda 2030, pelos Municípios Brasileiros

**José Paulo Nardone**

Diretor da Unidade Regional de Bauru do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP;  
Mestre em Direito Público; Professor Universitário; jnardone@tce.sp.gov.br

## **RESUMO**

A inserção da Agenda 2030 no processo de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas pelos governos municipais é o principal tema discutido neste trabalho. Discorreremos sobre o teor da Agenda e as características do processo de planejamento público no Brasil, para na sequência tentar uni-los, indicando as dificuldades de sua adoção pelos municípios. Discorreremos sobre as complexidades envolvidas, que incluem aspectos administrativos, políticos, estruturais, relacionais e até culturais. A metodologia da pesquisa envolve a consulta a textos e pesquisas relacionadas ao tema. Ainda, indicamos práticas existentes, as quais, mesmo que não estejam alinhadas aos ODS, podem alcançar tal condição a partir da observância de algumas condutas propostas. Ao final, concluímos pelo aproveitamento de inúmeros benefícios que tal alinhamento proporcionará na implementação das políticas públicas municipais a partir dos ODS.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agenda 2030; ODS; Políticas Públicas; Gestão Pública.

## **ABSTRACT**

The inclusion of the 2030 Agenda in the process of elaboration, implementation and evaluation of public policies by the municipal government is the main topic discussed in this work. We will discuss the content of the Agenda and the characteristics of the public planning process in Brazil, to then try to unite them, indicating the difficulties of its adoption by the

municipalities. We will find out about the complexities involved, which include administrative, political, structural, relational and even cultural aspects. The research methodology involves consulting texts and research related to the topic. Still, we indicate existing practices, which, even if they were not accommodated to the SDGs, can achieve such a condition from the observance of some proposed conducts. In the end, we conclude by taking advantage of the various benefits that this will guarantee in the implementation of municipal public policies based on the SDGs.

**KEYWORDS:** Agenda 2030; SDGs; Public Policy; Public Administration.



## INTRODUÇÃO

Este trabalho busca identificar a forma pela qual os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS –, estabelecidos pela Agenda 2030, têm sido adotados pelos entes governamentais brasileiros, especialmente no nível municipal, instância onde os cidadãos efetivamente experimentam o resultado das ações estatais.

Iniciando-se pela definição e descrição do que se trata a Agenda 2030 e quais os seus objetivos, passaremos a dissecar as iniciativas desenvolvidas ou que, espera-se, sejam estabelecidas pelo Estado em seus diferentes níveis e espectros de atuação.

A pretensão aqui é avaliar o nível de entrelaçamento, de incorporação dos ODS e demais metas estabelecidas pela Agenda da ONU em nossos municípios a partir de estudos e trabalhos de pesquisa desenvolvidos em nível acadêmico-científico, além de outras abordagens, num primeiro momento tentando diagnosticar o atual estágio em que se encontram esses compromissos dentro da estrutura de planejamento e implementação de políticas públicas em nossos municípios.

Em seguida, conhecer as dificuldades, barreiras e obstáculos enfrentados na sua adoção, bem como as motivações que levam muitos de nossos líderes a buscar a sua incorporação dentro do rol de ações e políticas públicas, também está no escopo deste trabalho.

Certamente boas práticas e ações bem-sucedidas não faltam, como também não deixam de existir contratempos a serem enfrentados, especialmente no período pós-pandemia, quando o mundo todo clama pelo resgate e recuperação de ações necessárias e fundamentais a um melhor desempenho do poder público no atendimento às necessidades e demandas sociais.

Enfim, traçar uma radiografia do que se espera, daquilo que já foi conquistado, do que está a caminho com maior ou menor velocidade de implementação, bem como das perspectivas para um futuro próximo, é o propósito deste trabalho, buscando de alguma forma contribuir para a conscientização e efetiva concretização dos objetivos traçados numa agenda mundial, mas que, como veremos, tem toda a relação com compromissos do Estado em atender com presteza tudo o que se destinar ao atingimento da dignidade da pessoa humana em seu sentido mais amplo.

## **1. A AGENDA 2030 E OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Resultado de uma intensa articulação não apenas de representantes dos países integrantes da ONU, mas também de inúmeras e variadas instituições, representantes de organização internacionais, da academia, setor privado, organizações da sociedade civil e outros representantes dos mais diferentes segmentos, esta agenda comum e global foi aprovada em 2015 pelos signatários dos 193 líderes mundiais em assembleia na ONU e se consubstancia em 17 objetivos, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS – que estabelecem 169 metas a serem alcançadas até 2030, voltados basicamente ao enfrentamento de desafios globais nas dimensões social, econômica e ambiental.

Trata-se de um marco histórico na medida em que conseguiu agregar a totalidade das nações que compõem a ONU em torno de um plano de ação global, congregando o empenho e as atenções não apenas dos governos, mas também da sociedade civil em seus mais diferentes contingentes.

É mais do que a fixação de objetivos comuns a serem perseguidos pelas nações signatárias, mas um plano de ação colaborativo para o combate da pobreza extrema, das desigualdades sociais e para o controle das mudanças climáticas (ONU, 2015).

Este plano de ação supranacional congrega, em torno dos três pilares do desenvolvimento sustentável, uma agenda de longo prazo envolvendo de forma cooperativa entes públicos e privados voltados à construção de vias de cooperação a fim de traçar caminhos e interlocuções na busca de resultados em escala global, tudo isso, conforme se vê da ONU (2015), “sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades”.

Em síntese, a Agenda 2030 representa um plano de ação dos Estados Membros da ONU para avançar na concretização dos direitos humanos por meio de objetivos indivisíveis e integrados, que devem ser implementados por estratégias que equilibrem as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).



A grande inovação proposta pela Agenda 2030 é a proposição de um novo paradigma de desenvolvimento, chamado sustentável, o qual não deixa de buscar o crescimento econômico, ao mesmo tempo que o faz sem desprezar a preservação ambiental e o desenvolvimento social.

A busca pelo atingimento dos ODS não se processa individualmente, perseguindo-se cada objetivo separadamente, mas sim de maneira indivisível e integrada, vinculando-se a políticas públicas interligadas e coerentes, intersetorialmente alinhadas a partir do equilíbrio das dimensões econômica, social e ambiental, em busca do desenvolvimento sistêmico e sustentável.

O processo de implantação das diversas políticas que se alinhem aos ODS deve ser desenvolvido a partir de uma perspectiva alargada de desenvolvimento, em que **os ODS sejam colocados na condição de referenciais para a definição de prioridades** e ações de longo prazo, **implementados em consonância com as políticas públicas** que melhor atendam as necessidades locais.

Aqui se apresenta a capacidade de produção de políticas públicas articuladas de forma integrada, ao que se usa denominar “policy capacity”. Aliás, este atributo deve ser desenvolvido não apenas pelos agentes públicos, mas pelo conjunto de atores de outras organizações não estatais envolvidas e interessadas na satisfação das necessidades sociais e que possuem participação no processo de planejamento e arquitetura das políticas públicas.

Neste espectro, a atuação de vários atores de distintas organizações exige coordenação para gerar coesão entre eles e em relação aos interesses e políticas multissetoriais (HOWLETT; SAGUIN, 2018).

Também a capacidade de coordenação deve estar presente no aspecto federativo, em que estados e municípios devem ser induzidos a adotar os ODS como referenciais para suas políticas públicas a partir de um desenho adotado pela União ao acolher tais objetivos como parâmetro de construção de suas políticas públicas.

A **intersetorialidade e a transversalidade dos ODS** em relação às políticas públicas exigem, além da **capacidade de articulação** com todos os atores envolvidos, uma gestão de eficiência e eficácia em sua implementação.

Enfim, na adoção dos **ODS como diretriz e paradigma de formulação e construção das políticas públicas**, conduz-se àquela concepção de que “ninguém deve ser deixado para trás”, o que será factível apenas se os governos produzirem condições institucionais que permitam a implementação dos ODS.

## **2. PLANEJAMENTO NO ESTADO BRASILEIRO**

O planejamento das ações públicas no nosso país reconhecidamente deixa muito a desejar. Não é da nossa cultura a ação de planejar, ainda mais no meio estatal, cercado pela burocracia e regramentos que delimitam ações, impõe prazos e procedimentos que acabam por produzir dificuldades para gestores, nem sempre preparados e conscientes de que é a partir de um bom planejamento que suas ações receberão maior ou menor grau de eficiência, eficácia e efetividade.

Se no corriqueiro andamento das ações de planejamento público já há dificuldades, é de se imaginar que a adoção de objetivos e metodologias externos, voltados para o contexto global, acaba por gerar embaraços ainda mais representativos, considerando-se nosso sistema federativo e suas especificidades regionais. De todo modo, justamente por se tratar de uma agenda global, os objetivos da Agenda 2030 necessitam ser internalizados para o nosso país.

Para melhor entender tais barreiras, é necessário traçarmos um contexto sobre como se constrói o orçamento público no nosso país.

O planejamento orçamentário do Estado Brasileiro está previsto e descrito em diversas legislações, a começar pela própria Constituição Federal, que estabelece em capítulo próprio sobre as “Finanças Públicas”, onde cuida especificamente “Dos Orçamentos”, mais exatamente no artigo 165, definindo que:

Art. 165: Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

o plano plurianual;  
as diretrizes orçamentárias;  
os orçamentos anuais.

No encadeamento dos ciclos e instrumentos legais mencionados, ressaltamos que no Brasil existe um planejamento integrado, conhecido como “Processo de Planejamento do Orçamento”, que se substancia nos seguintes instrumentos: PPA, LDO e LOA, que foram criados com a finalidade de determinar as ações a serem realizadas pelo poder público, escolhendo as alternativas prioritárias de acordo com os meios disponíveis para execução (KOHAMA, 2010).

Como no decorrer de todo o processo a participação social é adotada como instrumento para oportunizar a efetiva atuação popular, a sua inserção na construção dos orçamentos e políticas públicas é fundamental. Disso decorre a necessidade de articulação em relação a esses atores não governamentais.



O planejamento das ações públicas se inicia por meio do instrumento denominado Plano Plurianual, o PPA, elaborado no transcorrer do segundo ano de mandato, definindo metas e ações para um período de 4 (quatro) anos.

Construído de forma coerente, deve guardar semelhança com o projeto de campanha eleitoral aprovado pelos eleitores, o qual deverá ser a base daquilo que o gestor eleito deverá buscar entregar à população. Aquilo que foi prometido na campanha eleitoral e que garantiu a vitória do candidato deverá ser a base de seu projeto de governo para os próximos quatro anos, iniciando-se pelo segundo ano, pois no primeiro ano deverá cumprir o que foi definido no PPA anterior, mecanismo que se apresenta como garantidor da continuidade de ações para além de mandatos.

Já a LDO pode ser interpretada como a “ponte que liga os sonhos do PPA à realidade do orçamento”, isto é, o que se pretende fazer com o possível, aquilo que os recursos existentes permitem concretizar. São as diretrizes definidas ao orçamento de cada ano, parcelando, alocando anualmente tudo o que foi proposto no PPA, colocando tais metas e objetivos num cronograma anual, determinando ao orçamento que reserve recursos suficientes para a concretização anual de partes do que esteja previsto no PPA.

Por fim, a LOA, o orçamento anual propriamente dito, tem o condão de viabilizar financeiramente as propostas descritas no PPA e selecionadas pela LDO para determinado exercício. Tarefa da LOA é reservar recursos no orçamento para a consecução do que as diretrizes do planejamento lhe indicarem, consubstanciadas na LDO.

Portanto, quadrienal, o PPA é “fatiado” anualmente a partir de sucessivas edições da LDO e da LOA para cada ano do mandato.

Este encadeamento de ações compõe o processo de planejamento, sem perder a noção de realçar a participação social como importante componente, deixando de outorgar a exclusividade das decisões ao poder público, com a sociedade assumindo sua parcela de responsabilidade na definição das políticas públicas que devam ser priorizadas a fim de dar atendimento às mais prementes e importantes necessidades da população, zelando pelo interesse de todos, pelo bem comum.

### **3. ADOÇÃO PELOS MUNICÍPIOS**

O alinhamento dos ODS ao planejamento municipal deve se iniciar por meio do PPA, já que esta é a peça inaugural daquilo que se pretende alcançar por meio das políticas públicas. Nesse contexto, os formuladores de políticas enfrentam o desafio de apropriar a agenda global pelo país, internalizando-a, tendo em vista a necessidade de adaptação de metas e indicadores globais dos ODS à realidade brasileira. (RODRIGUES, 2017).

Segundo Rodrigues (2017), os ODS podem ser aplicados como ferramentas práticas para o desenho de políticas públicas, havendo a necessidade de internalização por cada país, adaptando metas e indicadores globais à realidade de cada nação.

A adequação das metas passa por etapas: diagnóstico do contexto nacional; mapeamento das políticas públicas; vinculação dos planos e políticas nacionais às metas dos ODS, consideradas a necessidade de integração e sua transversalidade, para a partir daí se definirem as prioridades.

Além disso e concomitantemente, já que boa parte dos investimentos para alcançar os ODS ocorrem no nível subnacional e são conduzidos pelas autoridades locais, deve acontecer o processo de interiorização, chegando a estados e municípios, numa proposta intersetorial e interescalar, isto é, do global para o local (GALLO; SETTI, 2014).

Nesse sentido, a fim de buscar a incorporação das propostas lançadas na Agenda 2030, estudos e pesquisas realizadas apenas em municípios<sup>1</sup> e junto à administração federal<sup>2</sup> apontam a necessidade de adoção de inúmeras medidas, a começar pela integração e absorção das ideias que compõem a agenda global.

O desconhecimento é a causa de grande parte dos equívocos nas ações a serem desenvolvidas. Por isso mesmo e especificamente no que concerne à construção de políticas públicas relacionadas aos ODS, é evidente a necessidade de se introduzirem os conceitos envolvendo a sustentabilidade em todos os seus aspectos, agregando a ideia central defendida pela Agenda da ONU e seus objetivos.

Também é necessário verificar tanto a situação em que se encontram os ODS no conjunto das intenções, dos propósitos que a gestão municipal se dispõe a atingir, quanto as necessidades sociais que estejam insuficientemente atendidas. A partir daí, devem-se definir os fins almejados.

1 Desafios do G100 para adoção da agenda 2030 na administração pública federal brasileira. – Brasília: Enap, 2018. 64 p.: il. – (Cadernos Enap, 57) disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-v2.pdf>. Acesso em 16 mar 2023.

2 FILGUEIRAS, Fernando; KOGA, Natália; VIANA, Rafael. Desafios e condicionantes para implementação da agenda ods na administração pública federal brasileira Cadernos ENAP, 57. 2018. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3411/1/Caderno\\_ODS\\_57.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3411/1/Caderno_ODS_57.pdf). Acesso em 16 mar 2023.

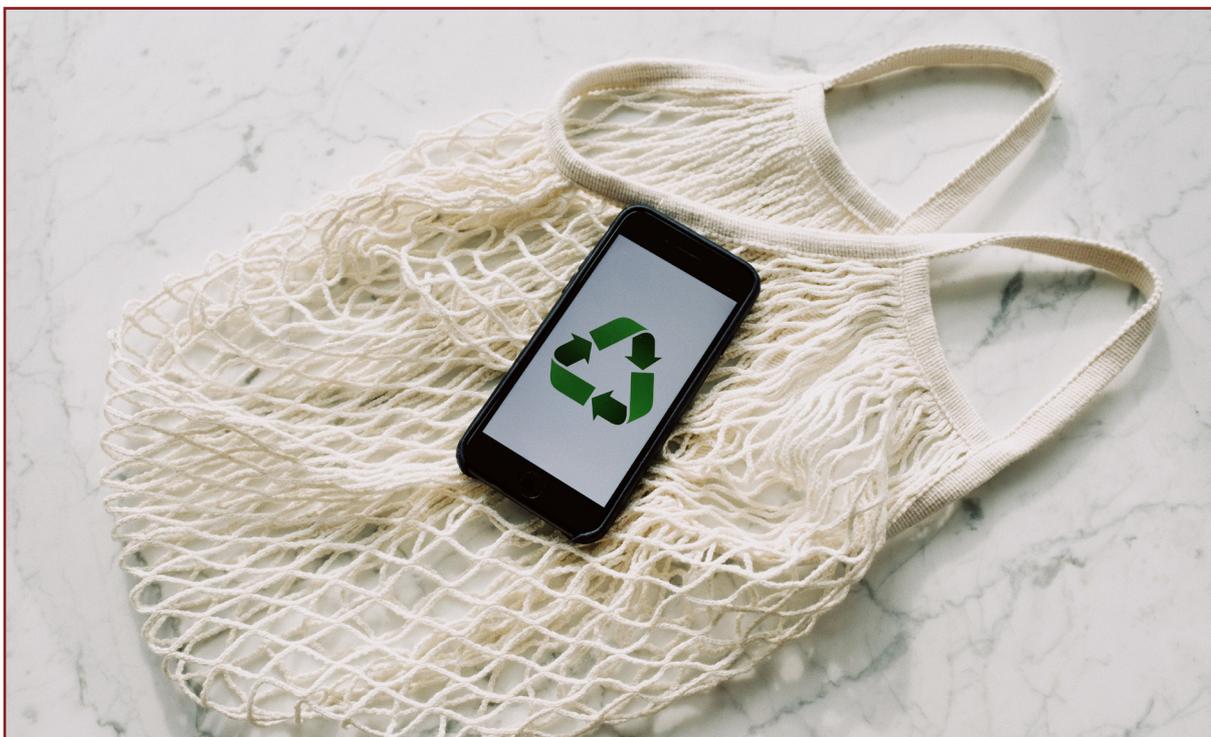


O passo seguinte se reveste do atendimento à legislação orçamentária naquilo que diz respeito ao preenchimento dos requisitos exigidos na formalização dos instrumentos de planejamento público e a definição das estratégias e mecanismos de governança que deverão ser utilizados para a consecução das pretensões eleitas.

Por fim, uma última medida absolutamente fundamental e imprescindível à plena execução é a avaliação e o monitoramento da implementação das ações propostas. Sem a análise decorrente de uma avaliação e acompanhamento, as possibilidades de sucesso na adoção das ações propostas em muito se reduzem, já que eventuais desvios e insuficiências deixam de ser detectados a tempo de serem corrigidos e adequados.

Com a observância de tais ações, os administradores públicos ganham em capacidade de gestão, partindo de um ponto conhecido, em busca de prioridades definidas e devidamente instrumentalizados para a execução das políticas públicas necessárias ao atingimento dos objetivos, os quais devem ser devidamente avaliados e concomitantemente monitorados.

Desse modo, serão aumentadas sensivelmente as possibilidades de sucesso na eficiência de gestão, na obtenção de resultados e na satisfação das necessidades que se buscam solucionar, tudo de forma integrada e sustentável, combinando objetivos globalmente definidos com temáticas relevantes para a realidade local, num exercício de assimilação e adaptação dos ODS aos objetivos e necessidades locais.



Fonte: <https://www.pexels.com/pt-br/foto/celular-com-sinal-de-reciclagem-verde-e-bolsa-de-rede-3850512/>

## **4. DIFICULDADES E ALTERNATIVAS PARA A INTEGRAÇÃO DOS ODS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A noção de desenvolvimento multidimensional (econômico, social e ambiental) expõe a interdependência entre políticas públicas e o consequente desafio de articular essas três variáveis no planejamento e na execução, permitindo um olhar holístico sobre as políticas públicas brasileiras, de modo a pensá-las de forma mais integrada e menos setorializada (BRASIL, 2017).

Além das dificuldades próprias e já bastante conhecidas envolvendo o planejamento público no Brasil, especialmente no âmbito municipal, acrescenta-se a ausência de uma cultura de planejamento de longo prazo e de tomada de decisões a partir de dados estatísticos e evidências, além de uma imprecisão na definição de metas e prioridades.

Não se limitando a tais insuficiências, os resultados das pesquisas e estudos realizados identificaram ainda outros obstáculos que a seguir descreveremos pormenorizadamente.

### **4.1. Desconhecimento da Agenda 2030 e dos ODS**

A questão relacionada ao desconhecimento acerca do que vem a ser a Agenda global e os objetivos do desenvolvimento sustentável mostrou-se como um obstáculo para a adoção de tais perspectivas pelos gestores e servidores responsáveis pela sua aplicação.

Essa desinformação de grande parte dos envolvidos se confirma a partir dos resultados dos questionários aplicados em pesquisas junto a atores de entes públicos, conforme se vê a seguir.

#### **4.1.1. Baixa Visibilidade da Agenda Global pela População**

Uma das fragilidades identificadas pelas pesquisas envolve o baixo nível de envolvimento da população em relação aos objetivos traçados pela Agenda 2030.



Esta desconexão social, notada especialmente em pequenos municípios, envolve a população de forma geral, mas também diferentes setores da sociedade, o que pode ser confirmado por parte dos 53,3% dos entrevistados que indicaram a baixa visibilidade da agenda pela população como sendo um fator dificultador da sua assunção pelos municípios, pois não gera reconhecimento público.

É evidente que, quando os maiores interessados nos resultados de políticas públicas relacionadas aos objetivos do desenvolvimento sustentável se encontram desinformados a respeito do assunto, essa condição deixa de ser um fator motivador para a acolhida de tais medidas, transvestindo-se em mais um embaraço a dificultar sua aceitação e a adoção de ações para o seu empreendimento.

### **4.1.2. Nível de Conscientização dos Gestores e Servidores**

Aqui outro embaraço envolvendo o desconhecimento do tema, agora por parte das lideranças, dos gestores públicos e também dos servidores dos órgãos estatais, responsáveis pela construção das políticas públicas que não se mostram suficientemente conhecedores da temática trazida pela Agenda 2030 e os ODS.

As pesquisas indicaram que 46,7% das respostas apontam para o conhecimento insuficiente por parte dos gestores e reduzida compreensão do tema pelos servidores envolvidos na implementação das políticas públicas.

Especificamente em relação aos líderes, deve haver o necessário envolvimento e engajamento destes que são os responsáveis pelas decisões e indicam quais caminhos devem ser seguidos pelas políticas públicas. Desde que estejam comprometidos no apadrinhamento dos objetivos e metas definidos na agenda global, serão responsáveis pelo envolvimento dos demais atores da esfera pública.

Em relação aos servidores diretamente implicados nas ações relacionadas às políticas públicas, os resultados apontam que a percepção dos servidores sobre a influência dos ODS na política pública em que atuam indicou os seguintes resultados: para 27,9% exerce ou exerceu influência, para 17,4% influencia apenas parcialmente, enquanto para 11,6% não influencia; ainda, 15,5% não sabem e 27,7% simplesmente não conhecem a Agenda 2030 e os ODS.

Tais resultados indicam ser imprescindível tornar conhecidos os termos da Agenda 2030 e os ODS, notadamente por possuir natureza transversal, o que torna de suma importância o

conhecimento e reconhecimento dessas pautas pelos servidores em todos os níveis de gestão dos diversos órgãos da administração.

Em tal conjuntura, o investimento em capacitação para desenvolvimento do conhecimento e de habilidades dos servidores torna-se fundamental para a produção de decisões mais assertivas sobre as políticas públicas e implementação e acompanhamento dos ODS, conforme se apurou das entrevistas dessa pesquisa.

Não restam dúvidas de que a desinformação interna e externa acerca dos termos e pautas da Agenda 2030 apontam para a necessidade de investimento na conscientização e mobilização das lideranças políticas, dos gestores, servidores e da sociedade civil como um todo, aí englobada a população, a iniciativa privada e as organizações do terceiro setor.

## **4.2. Inexperiência na Adoção de Trabalhos Intersectoriais (Âmbito Interno)**

De acordo com os resultados apurados nas pesquisas, dentre os servidores ouvidos, 40% das respostas apontam para a dificuldade na condução de trabalhos intersectoriais. A atuação integrada entre setores exige uma capacidade relacional dos servidores e das próprias organizações públicas, as quais se caracterizam pelo isolamento entre órgãos e setores, com baixa capacidade de articulação entre si, reduzida habilidade de comunicação, inexistindo uma cultura integrativa das ações do governo, desembocando em uma estrutura de trabalho compartimentada, com planejamento e condução de ações de forma segmentada e não compartilhada, indo de encontro ao princípio da transversalidade que caracteriza os objetivos do desenvolvimento sustentável previstos na Agenda 2030.

A falta de um centro de coordenação da agenda, bem como a deficiência de um gerenciamento integrado de dados e informações, aliada ao fato de que a estrutura política no nosso país se baseia na organização de governos de coalizão, de divisão entre partidos, sem que haja uma linha de ação sistematizada, não favorece a construção e desenvolvimento de políticas públicas integradas, um dos pilares dos ODS.

No caso do Brasil, ainda podemos falar na interação vertical entre entes federados. Uma articulação com governos estaduais e municipais por meio de uma coordenação federativa demonstraria a relevância de se definirem mecanismos de pactuação para que as políticas públicas venham a produzir resultados mais homogêneos, incluindo a territorialização da Agenda dos ODS e sua aderência às temáticas regionais.



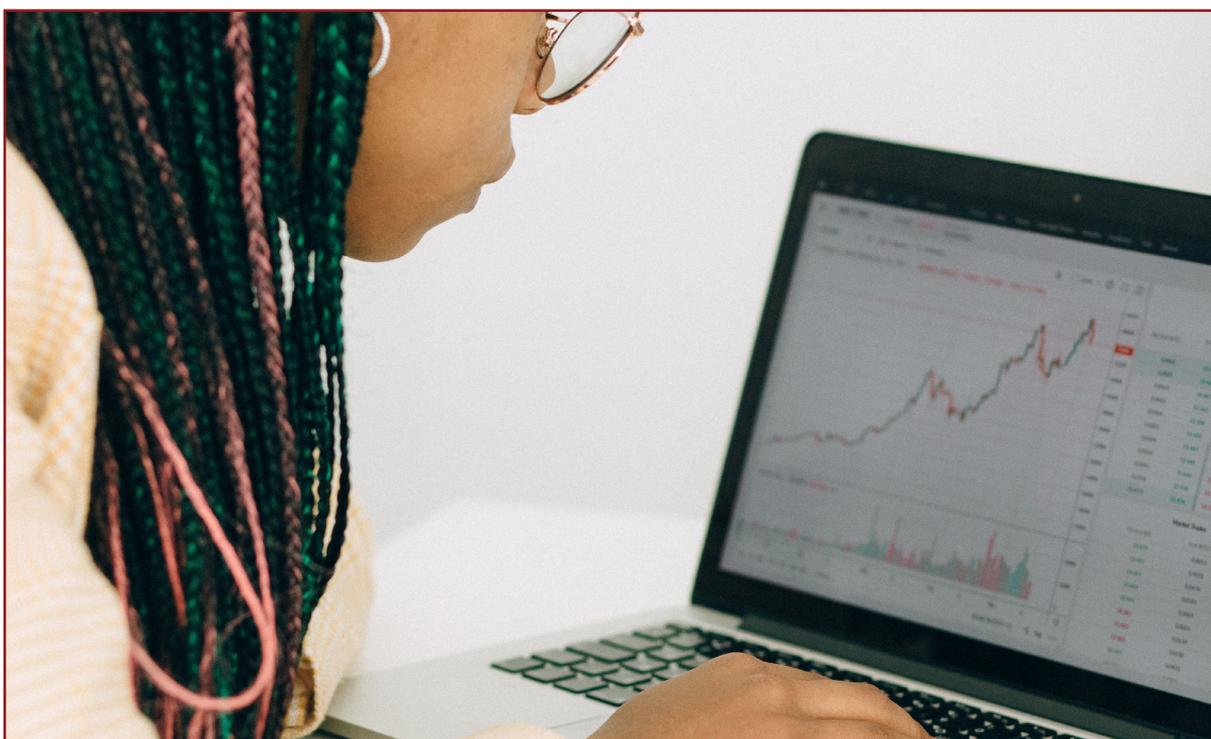
### 4.3. Baixo Nível de Interação Externa

Se dos trabalhos foi possível concluir que falta uma cultura de articulação interna nos entes estatais brasileiros, no ambiente externo a interação desses entes com a sociedade e seus atores interessados na política pública também não é positiva.

Resultados da pesquisa apontam para uma muito baixa participação da sociedade, raramente ou nunca havendo interação do servidor com instâncias participativas (67%), bem como com organizações da sociedade civil (57%).

Outro dado importante é que nas decisões envolvendo políticas públicas pouco se levam em consideração as opiniões de outros atores no processo. A partir de respostas dos servidores, 77,4% responderam que não se deve decidir levando em consideração pontos de vista de grupos de influência na política pública, sejam movimentos sociais, organizações da sociedade civil – OSCs –, sindicatos, universidades, a mídia ou outros entes representativos.

Não se pode olvidar que resoluções de conferências e conselhos de políticas públicas, bem como as experiências ou opiniões de beneficiários das políticas públicas são as fontes de informação que, além de emprestar legitimidade às decisões, contribuem para a elevação dos níveis de qualidade das entregas oferecidas pelo poder público.



Fonte: <https://www.pexels.com/pt-br/foto/analise-pesquisa-negocio-empresa-7173026/>

E a interação é insuficiente não apenas com a sociedade civil e seus representantes, mas da mesma forma em relação aos poderes Legislativo e Judiciário. O Executivo se ressentido do fortalecimento e aprimoramento das políticas públicas a partir de ações legislativas e de contribuições que as decisões judiciais possam oferecer para aumentar a eficácia das políticas públicas.

Já em relação aos Tribunais de Contas, segundo os resultados das pesquisas, a sua contribuição é melhor percebida pelos agentes executores das políticas públicas, que recebem os apontamentos a partir de auditorias e recomendações como uma obrigação a ser cumprida e reconhecem essa participação como um auxílio, uma colaboração na busca por soluções em direção ao aprimoramento das ações governamentais.

A título ilustrativo, buscando identificar como se dão tais contribuições, em 2016 o TCU programou 142 ações de monitoramento e avaliação de programas do governo federal para verificar a contribuição de programas governamentais para os ODS. O processo de avaliação foi realizado por meio de auditorias que analisaram a preparação do governo em seus diferentes níveis, para implementar e monitorar os ODS, também entendido como a “avaliação do nível de governança pública”.

Como resultado dessas múltiplas avaliações, o TCU produziu acórdãos e relatórios direcionados aos ODS e às carências de governança pública apresentadas pelas instituições avaliadas para implementação da Agenda 2030 (TCU, 2016,17).

Já o TCESP também avalia a existência de práticas de adoção de ODS junto às políticas públicas nos municípios paulistas, bem como a qualidade de tais medidas. Isso ocorre por meio tanto de suas fiscalizações ordinárias quanto das chamadas fiscalizações ordenadas.

As fiscalizações ordinárias são realizadas em periodicidade decorrente de uma matriz de riscos aplicada aos seus órgãos jurisdicionados, as quais resultam na elaboração de relatórios de fiscalização e posterior emissão de pareceres pela aprovação ou não das contas, os quais invariavelmente abarcam a emissão de recomendações que contêm o aperfeiçoamento de políticas públicas em suas insuficiências.

Já fiscalizações ordenadas, que são ações temáticas, buscam levantar informações voltadas aos resultados das ações públicas. A partir delas, também os gestores são instados a providenciar adequações direcionadas ao aprimoramento da oferta de programas e ações componentes de diferentes políticas públicas.



Além disso, com a parceria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD –, em 2017 foi criado o Observatório do Futuro<sup>3</sup>, meio pelo qual o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo auxilia as Prefeituras e o Governo do Estado sob sua jurisdição a implementar a Agenda 2030, acompanhando e monitorando como evoluem os processos, inclusive com a disponibilização de uma cartilha<sup>4</sup> a respeito.

Enfim, tanto no âmbito interno quanto em relação ao ambiente externo (excetuada a atuação dos Tribunais de Contas), o que se percebe a partir dos trabalhos realizados é um baixo nível de interlocução do poder público. Se essa questão for bem tratada, com os devidos investimentos e adoção de uma cultura mais colaborativa e participativa, certamente se desdobrará em evidentes benefícios para os resultados das ações, elevando, conseqüentemente, a integração das políticas públicas com um desenvolvimento sustentável e duradouro.

#### **4.4. Falta de Recursos Financeiros**

Os pequenos municípios, justamente a esmagadora maioria dos municípios brasileiros, não dispõem de uma suficiente autonomia financeira. Assim, ressentindo-se de independência econômica, e sendo dependentes de repasses financeiros dos entes estaduais e federais, acabam indicando este aspecto como mais uma complexidade a dificultar a adoção dos ODS.

Aliado a esse aspecto, novamente aparece o fator desinformação. Desconhecem-se os incentivos destinados a ações relacionadas à sustentabilidade, assim ignorando a existência de oportunidades de financiamento público e privado, no âmbito nacional e também internacional, que podem ser obtidos a partir da adoção de objetivos comuns à agenda global.

Aqui se evidenciam mais uma vez os desdobramentos da falta de informações relacionadas à Agenda 2030, insuficiência que se reflete no envolvimento e participação de grande parte dos municípios brasileiros e aponta para a premente necessidade de divulgação dos seus termos.

#### **4.5. Insuficiência de Recursos Estruturais**

O contexto de estrutura tecnológica disponível é outro fator apontado como necessário e insuficiente por grande parte dos municípios, especialmente no que se relaciona à tecnologia da informação, envolvendo investimentos em hardwares e softwares que propiciem a formação

3 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio>. Acesso em 17 mar 2023.

4 Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/CartilhaTCESPObservatorio\\_2018.pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/CartilhaTCESPObservatorio_2018.pdf) Acesso em 17 mar 2023.

de banco de dados das políticas públicas, instrumento facilitador de análises por meio de dados e evidências a fim de subsidiar as tomadas de decisões acerca dos rumos das políticas públicas e o diagnóstico sobre problemas.

A utilização da inteligência artificial, associada a uma qualificada gestão dos bancos de dados, a partir da qual se podem produzir indicadores agregados e confiáveis que possam facilitar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, reveste-se de um enorme avanço, um investimento com retorno certo e garantido em favor dos resultados das ações públicas e alinhado aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

## **4.6. Definição de Índices, Metas e Indicadores de Desempenho Mensuráveis**

Tratando sobre os embaraços e impasses enfrentados para o acolhimento dos ODS na formulação, planejamento e implementação de políticas públicas pelos municípios brasileiros, já foi destacada a cultura prevalente nos órgãos estatais, especialmente no nível municipal, de um baixíssimo ou quase inexistente aproveitamento de dados e informações estatísticas no processo de tomada de decisões dos gestores públicos.

Some-se a essa conduta mais um desafio, que é a necessidade de aprimoramento no desenvolvimento de dados e de estatísticas que permitam tomadas de decisões em políticas públicas, bem como melhorias nos sistemas de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2017).

A ausência de informações sistematizadas dificulta sobremaneira ou mesmo inviabiliza a mensuração e acompanhamento sobre como as políticas públicas estão contribuindo para a Agenda 2030, isso porque os compromissos definidos pela ONU se traduzem em metas e indicadores monitoráveis, tornando imprescindível a definição de indicadores de gestão a viabilizar o seu acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Entre nós a lentidão na geração de indicadores é bastante evidente, embora, nos últimos tempos, estejamos experimentando uma evolução nesta matéria, muito devido à participação e contribuição de inúmeros institutos, órgãos e instituições, tanto públicos como privados, numa imensa gama e variedade de aferições, como podemos ilustrar a seguir.

Especificamente na área da saúde, podemos citar indicadores envolvendo a mortalidade infantil, baixo peso ao nascer, índices de cobertura vacinal, números de unidades de saúde por



habitantes, população atendida por equipes de saúde da família, índice de gravidez na adolescência, entre tantos outros.

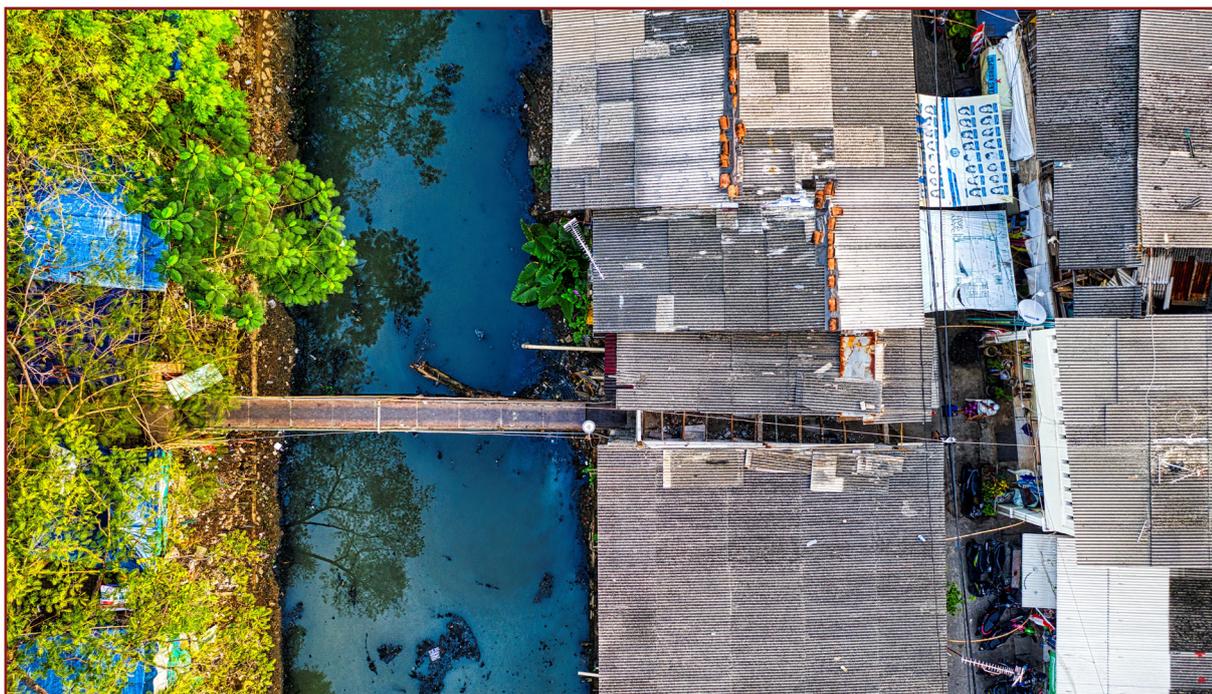
Na educação poderiam ser considerados o IDEB anos finais e anos iniciais, o acesso à internet nas escolas de ensino fundamental, o nível de acessibilidade nas escolas, o índice de professores com formação em nível superior, analfabetismo na população com 15 anos ou mais, entre outros.

No campo sanitário, são exemplos a apuração da população atendida com serviço de água, o índice de coleta e tratamento de esgoto, o número de domicílios com acesso à energia elétrica.

O nível de investimento público em infraestrutura por habitante, o número de domicílios em favelas, população atendida pela coleta seletiva, taxas de feminicídio, número de mortes no trânsito, grau de transparência nas informações, nível de estruturação da política de controle interno e combate à corrupção, são mais exemplos entre tantas outras possibilidades.

Dessa extensa sucessão de exemplos, variedade de temas e diversidade de fontes de consulta, percebe-se a dificuldade da construção de um índice de desenvolvimento sustentável, especialmente no nível municipal, dadas as peculiaridades e multidiversidade que o caracterizam.

De qualquer forma, ainda que esparsos e muito diversificados, a utilização desses indicadores na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas é absolutamente imprescindível.



Fonte: <https://www.pexels.com/pt-br/foto/fotografia-aerea-aerofotografia-lotado-cheio-5368117/>

## **5. PROPOSTAS DE AÇÕES INDISPENSÁVEIS**

A partir do reconhecimento das deficiências que envolvem a incorporação dos ODS na construção das políticas públicas pelos municípios brasileiros, passamos a traçar uma exortação à adoção de algumas condutas, medidas que possam colaborar para uma evolução no processo de elaboração das políticas públicas, agregando os paradigmas traçados pela Agenda 2030 como um referencial e que, a partir dos ODS, possamos revisar os instrumentos de planejamento e monitoramento das ações públicas.

Segue uma proposta de intervenções necessárias ao avanço e consonância neste processo de construção e alinhamento de indissociáveis práticas sustentáveis.

5.1- Adoção de um processo de **DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES ACERCA DO QUE DO QUE É A AGENDA 2030**, de quais são seus objetivos e metodologias propostas, bem como a importância de um posicionamento alinhado por parte de toda a sociedade, atuando em parceria e colaboração com os entes governamentais. Esta preocupação em melhor comunicar e orientar deve ser direcionada tanto internamente, para os agentes públicos envolvidos, como externamente, para a sociedade e seus grupos de interesse, a fim de que haja envolvimento interno e sejam despertadas parcerias e maiores participações externas.

5.2 - **DENVOLVIMENTO, SENSIBILIZAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE GESTORES E SERVIDORES PÚBLICOS** ligados à definição, elaboração, planejamento e implementação de políticas públicas, a partir do engajamento das lideranças dos agentes públicos e da disseminação da ideia de se tratar de uma conduta necessária que associa objetivos globais às necessidades locais. No caso específico do nível municipal, a participação ativa dos prefeitos é fator chave para o sucesso da empreitada.

Como esta atuação conjugada não é uma conduta usual na nossa cultura de gestão, torna-se necessário, além do envolvimento dos gestores, um processo de sensibilização dos servidores relacionados com a implementação das políticas públicas, bem como a sua capacitação, instrumentalizando-os a atuar com foco em atender à proposta dos ODS, inserindo esses objetivos no desenvolvimento de soluções sustentáveis para os problemas de cada comunidade.

5.3 - **AS PARCERIAS COM AGENTES E ENTIDADES NÃO ESTATAIS** são outra medida recomendada, devendo-se voltar a uma visão holística de tudo o que envolve a formulação de políticas públicas, contando com a colaboração de todos os atores interessados nos seus resultados, especialmente os seus beneficiários. Esta cooperação deve ser levada adiante desde a fase de definição de prioridades, formulação e planejamento das políticas públicas, até



sua implementação, monitoramento e avaliação, estendendo-se por todo o caminho, do início ao fim do processo, de forma dinâmica e corresponsável.

5.4 - E em se tratando de parcerias, a **INFLUÊNCIA DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS** talvez tenha sido uma das menções mais frequentes dentre aquelas citadas pelos agentes públicos ouvidos nas pesquisas realizadas sobre o assunto. As citações tratam de como as recomendações e determinações desses órgãos têm sido um importante referencial em busca de uma evolução e melhoria nos padrões das práticas adotadas.

Se outros entes têm sido até aqui pouco participativos, os órgãos de controle, mais especificamente os Tribunais de Contas, que de fato atuam com efetividade na sua ação, considerando resultados e não apenas aspectos formais e procedimentais, acabam por contribuir categoricamente com a efetividade das entregas do poder público e isto é um resultado auspicioso, uma relação de respeito e parceria que deve ser estendida também a outros atores externos, atualmente distantes e pouco colaborativos com o processo de aproximação dos ODS e com as políticas públicas municipais.

**5.5 - A PRODUÇÃO E UTILIZAÇÃO DE ÍNDICES E INDICADORES DE DESEMPENHO** é uma fragilidade que envolve toda a cultura de administração brasileira, não apenas na esfera pública, mas em todas as instâncias.

A subutilização de dados e informações sistematizadas e confiáveis como subsídio à tomada de decisão por gestores é um aspecto que deve ser superado e talvez essa seja uma contribuição que a adoção das metodologias e procedimentos indicados pela Agenda 2030 traga para alavancar a qualidade da gestão pública no Brasil.

Uma boa prática nesse caminho trata-se da criação de indicadores pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP –, iniciados em 2015 e voltados a avaliar o resultado das políticas públicas e o impacto de tais iniciativas na vida dos cidadãos. **IEG-M** (Índice de Efetividade da Gestão Municipal) e **IEG-E** (Índice de Efetividade da Gestão Estadual) são utilizados a medir a eficiência das gestões nos dois níveis e em seus mais diversos panoramas e áreas de ação, sendo muito convergentes com os ODS, cuja estreita afinidade fez com que tais indicadores sejam utilizados oficialmente pela ONU para monitoramento da evolução da Agenda 2030 no Estado de São Paulo<sup>5</sup>.

A utilização de índices pode ser tratada como uma bússola a guiar os protagonistas das decisões a escolhas mais adequadas e com maiores chances de alcançar resultados positivos. Tratamos aqui de uma evolução, um aprimoramento na utilização de ferramentas mais adequadas que possam proporcionar maior eficiência, eficácia e efetividade nas decisões e resultados auferidos.

5 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/indicadores>. Acesso em 17 mar 2023.

5.6 - Finalmente, como última medida proposta a partir dos resultados das pesquisas, sua análise e cotejo com outros dados e informações envolvendo o tema, é a necessidade de uma **EVOLUÇÃO NA GESTÃO ESTRATÉGICA DOS ENTES PÚBLICOS NACIONAIS**, especialmente os municipais.

Aqui se vê que a introdução dos ODS, da Agenda 2030, dentre os objetivos lançados no planejamento das ações públicas dos municípios brasileiros pode representar uma oportunidade para a redefinição do modelo de desenvolvimento do Estado Brasileiro. A adesão à Agenda 2030 proporcionaria uma melhor organização dos processos e instrumentos públicos em vistas a uma orientação comum e partilhada da ação dos nossos municípios, atuando em integração com os diferentes níveis do sistema federativo brasileiro e também entre Estado e sociedade, que passariam a se integrar e compartilhar, com transparência e participação social, todo o processo de construção das políticas públicas.

A adesão aos paradigmas oferecidos pela Agenda 2030 pode ir ainda além, como uma consistente contribuição para superar as deficiências dos processos de gestão estratégica, especialmente o planejamento e monitoramento.

Este conjunto de medidas demonstra o quão pode ser útil e produtiva a adesão à Agenda 2030 por parte dos nossos municípios, especialmente buscando lançar mão dos instrumentos necessários à adoção das métricas, objetivos e metas estabelecidas nesta pauta, ao que se podem acrescentar as indiscutíveis vantagens de se alcançarem níveis de excelência no desenvolvimento sustentável, equilibrado e extensivo a todos.

## **6. PRÁTICAS CORRENTES**

Não se pode olvidar que, dada as semelhanças entre o que estabelecem os ODS e as necessidades sociais, muita coisa já existe de concreto sendo realizada pelos municípios e demais entes governamentais.

A grande questão que nesses casos se coloca é que muitas vezes, especialmente por desconhecimento, tais ações não são consideradas numa abordagem ampla, num contexto de integração, abrangência e integralidade que caracterizam as ações sustentáveis trazidas pela Agenda 2030.

Isto demonstra que tais processos precisam ser revistos e adaptados, possivelmente até mesmo aprimorados a partir das novas premissas.



Para não deixar de destacar o que pode ser inserido neste escopo, relacionamos algumas ações comumente implementadas pelo setor público e que podem e devem se inserir numa sistemática integradora e alinhada aos ODS, a seguir indicadas: implantação de hortas comunitárias; abrigo para crianças, jovens, adolescentes e adultos em situação de rua; Ronda “Maria da Penha”; projetos de arborização urbana, implantação de coleta seletiva de resíduos; acessibilidade e adequação de calçadas; centro de educação ambiental, entre tantos outros nas mais diferentes áreas, que possam deixar de ser pensados e implementados isoladamente e sejam tratados num contexto mais abrangente, integrado e agrupado, passando a gerar benefícios coletivamente, proporcionando resultados em escala.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir de tudo o que até aqui foi exposto, restam evidentes as inúmeras vantagens da adesão à Agenda 2030 e seus ODS; não há dúvidas dos inúmeros benefícios e proveitos que tal integração traz consigo para um país como o Brasil, carente de estrutura e gestão mais qualificadas em sua atuação governamental, sendo uma nação que ocupa a sétima posição como país mais desigual do mundo<sup>6</sup>, refletindo que indubitavelmente existe um forte desequilíbrio entre os aspectos econômicos e sociais em nossa sociedade.

Tudo isso demonstra a premente necessidade da promoção de avanços na atuação dos seus governos, especialmente no nível municipal, a principal praça de oferta dos serviços públicos, onde efetivamente as pessoas experimentam a qualidade das entregas que lhe são oferecidas pelo Estado. E que, com tais avanços, reunidos e integrados numa escala ampliada e consistente, o Estado possa gerar sinergia e ganhos em escala, a fim de cumprir sua missão de reduzir as desigualdades sociais e melhor atender a sociedade em suas necessidades e carências.

---

6 Segundo relatório divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, no final de 2019, disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019ptpdf.pdf>. Acesso em 11 mar 2023.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Brasil. **Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**: SEGOV, Min. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.secretariadegoverno.gov.br/snasdokumentos/relatoriovoluntario\\_brasil2017port.pdf](http://www.secretariadegoverno.gov.br/snasdokumentos/relatoriovoluntario_brasil2017port.pdf). Acesso em 12 mar 2023.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando; KOGA, Natália; VIANA, Rafael. **DESAFIOS E CONDICIONANTES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA ODS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA**. Cadernos ENAP, 57. Brasília, 2018. Disponível em [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3411/1/Caderno\\_ODS\\_57.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3411/1/Caderno_ODS_57.pdf). Acesso em 10 mar 2023.

FIOCRUZ. **Desafios do G100 para adoção da agenda 2030 na administração pública federal brasileira**. Brasília: Enap, 2018. 64 p.: il. – (Cadernos Enap, 57). Disponível em: <https://www.estrategiaods.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-v2.pdf>. Acesso em 09 mar 2023.

GALLO, E.; SETTI, A. F. F. **Território, intersectorialidade e escalas: requisitos para a efetividade dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. *Ciênc. Saúde coletiva*. v. 19, n. 11, p. 4383-4396. 2014.

HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

Howlett, M.; Saguin, K. **Policy capacity for policy integration: Implications for the Sustainable Development Goals**. Lee Kuan Yew School of Public Policy Working Paper Series, n. 65, p. 0–21, 2018.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: Teoria Prática**. São Paulo, Editora Atlas, 2010.

MARQUES, A. C. S. **As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública**. In: \_\_\_\_ (org.) **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas: textos fundamentais**, p. 13-28. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Sustainable Development Goals: Sustainable Development Knowledge Platform**. Disponível em: <https://sdgs.un.org/goals> Acesso em 27 fev 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development**. Resolution adopted by the General Assembly. 2015b.



PNUD (2019). Relatório de Desenvolvimento Humano. Disponível em: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019ptpdf.pdf>, 2019. Acesso em 17 mar 2023.

RODRIGUES, J. M. **Análise da qualidade da informação, potencialidades e limitações do indicador de mortalidade prematura por doenças crônicas não transmissíveis e sua utilização nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)**. Dissertação Programa de Informação e Comunicação em Saúde (Icict) grau de Mestre em Ciência (Ppgics). Fundação Oswaldo Cruz, 2017.

TCE. **Observatório do Futuro**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio>. Acesso em 15 mar 2023.

TCE. **Observatório do Futuro**. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/observatorio/indicadores>. Acesso em 15 mar 2023.

TCE. **Fiscalizações Ordenadas**. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3AFiscaOrde%3AFiscaOrde.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>. Acesso em 16 mar 2023.

TCU. **Relatório de auditoria na preparação do governo brasileiro para implementação dos ODS**: TC: 028.938/2016- 0. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25EC59C0F015F160B0E61349D>, 2016. Acesso em 09 mar 2023.

TCU. **Relatório de auditoria. preparação dos sistemas de monitoramento do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) 1, 2 e 5**. recomendações. Acórdão 298-2017. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvIVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=582052>, 2017a. Acesso em 09 mar 2023.

TCU. **Relatório de auditoria. preparação dos sistemas de monitoramento do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) 1, 2 e 5**. recomendações. Acórdão 1968-2017. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-piloto-na-preparacao-do-governo-federal-brasileiro-para-implementar-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel.htm>, 2017b. Acesso em 09 mar 2023.



# Ferramentas que Impulsionam o Controle Social o Painel de Concessões de Rodovias do TCESP

## Karen Campos Faralli

Servidora do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP

Mestranda em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP.

faralli@tce.sp.gov.br

## RESUMO

O presente artigo tenciona retratar como ferramentas elaboradas por órgãos de controle externo são capazes de impulsionar o exercício do controle social. Para tanto, depois de apresentar o Painel de Concessões de Rodovias do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP –, percorre o itinerário jurídico que legitima e incentiva a elaboração de tais instrumentos, materializadores do amplo cumprimento da Lei de Acesso à Informação, em abordagens de cunho descritivo e prescritivo. Destaca, por fim, a relevância do controle social às concessões de rodovias realizadas pelo Poder Público, com ganhos potenciais à qualidade da participação social no âmbito da Administração Pública

**PALAVRAS-CHAVE:** Instituições de controle externo; Ferramentas; Controle social; Concessões rodoviárias.

## **ABSTRACT**

This paper aims to demonstrate how tools developed by external control institutions can boost social control. After presenting the Highway Concessions Panel, created by São Paulo's State Court of Accounts – TCESP –, it goes through the legal itinerary that legitimizes and encourages the elaboration of such instruments, related to the great law enforcement of Access to Information Law, in descriptive and prescriptive approaches. In the end, it emphasizes the social control relevance to the highway concessions, which provides potential gains to social participation in Public Administration.

**KEYWORDS:** External control institutions; Tools; Social control; Highway concessions.



## **INTRODUÇÃO**

A Constituição de 1988, além de enunciar direitos fundamentais individuais, coletivos e difusos, proclamando o Estado Democrático de Direito, também sinalizou a remodelagem do papel do Estado na exploração de atividades econômicas e de serviços públicos (CARVALHO, 2022, p. 31).

Entendeu por bem consignar, no que tange aos serviços públicos, a possibilidade de que fossem prestados indiretamente, sob o regime de concessão e/ou permissão, na forma de lei que deveria dispor, dentre outras questões, sobre a manutenção de serviços adequados, política tarifária, forma de fiscalização e direito dos usuários (artigo 175). Com a edição da Lei nº 8.987/95 – disciplinadora do regime geral de concessões e permissões –, o processo de desestatização dos serviços públicos, já anunciado constitucionalmente, assumiu especial envergadura (MOREIRA, 2022, p. 20).

O contexto político-econômico<sup>1</sup> em que fora editada a Lei nº 8.987/95 favorecia privatizações e desestatizações, dentre as quais se incluíam as concessões de serviço público, nos termos da Lei nº 9.491/97, responsável por alterar procedimentos relativos ao Plano Nacional de Desestatização, datado do início da década de 90.

1 Para um panorama mais detalhado a respeito do contexto político-econômico relacionado à criação das agências reguladoras e a falência da capacidade estatal em prover serviços públicos e desempenhar isoladamente atividades econômicas, vale consultar "As agências reguladoras independentes e alguns elementos da Teoria Geral do Estado". SCHIRATO, Vitor Rhein. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 463-517.

É fruto desse mesmo cenário a criação das agências reguladoras, que são autarquias especiais integrantes da Administração Indireta, dotadas de autonomia. Por meio delas, o Poder Público, embora ainda seja titular do serviço, não é mais seu principal executor, passando a exercer atribuições concernentes às atividades de regulamentação (atividade normativa) e regulação<sup>2</sup>, com fomento e planejamento do setor correlato.

As agências reguladoras, então, derivaram “da necessidade de descentralização administrativa e têm como função a regulação das matérias afetas à sua área de atuação e a permanente missão de fiscalizar a eficiência na prestação de serviços públicos pelos concessionários, permissionários e autorizados.” (MORAES, 2001).

Quase trinta anos depois, é possível dizer que a reforma estatal iniciada nos anos 90 foi concretizada. O instituto<sup>3</sup> concessório está longe de ser desconhecido, tampouco inutilizado. Em verdade, possui lugar cativo em políticas de desenvolvimento da infraestrutura nacional, como é o caso das concessões de rodovias do Estado de São Paulo e do Governo Federal, cada qual com Programa próprio em curso.

De acordo com o Painel de Concessões<sup>4</sup> desenvolvido pelo TCESP, o Estado de São Paulo conta com 20 contratos de delegação rodoviária ativos. A esfera federal possui 24 ajustes vigentes, consoante informações disponíveis no endereço eletrônico da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.<sup>5</sup>

---

2 “Tem lugar entre nós o fortalecimento do papel regulador do Estado<sup>5</sup> em detrimento do papel do Estado produtor de bens e serviços. Note-se que não estamos a afirmar que a intervenção regulatória serve exclusivamente para substituir a intervenção direta do Estado na ordem econômica. Se bem é verdade que em alguns setores houve a erradicação da intervenção direta, substituída pela construção de mecanismos de intervenção indireta de caráter regulatório, certo é também que em outros setores houve a introdução de arcabouços regulatórios e a permanência de entes estatais explorando atividades econômicas. (...) O que é relevante para o advento da atividade regulatória estatal, tal como vimos aqui apresentado, não é, pois, a supressão da intervenção estatal direta na ordem econômica, mas basicamente i) a separação entre o operador estatal e o ente encarregado da regulação do respectivo setor e ii) a admissão do setor regulado da existência de operadores privados competindo com operador público (introdução do conceito de competição em setores sujeitos à intervenção estatal direta), o que leva alguns autores a caracterizar essa nova regulação como ‘regulação para a competição’.<sup>6</sup> A atividade estatal de regulação<sup>7</sup> não deixa de ser uma forma de intervenção estatal na economia. Porém uma forma de intervenção que nos seus pressupostos, objetos e instrumentos difere substancialmente da intervenção direta no domínio econômico.” MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica. *Fórum Administrativo – Direito Público* – FA. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 85-93, jun. 2009, p. 87-88.

3 Em sentido amplo, “(...) trata-se de um instituto jurídico por meio do qual uma parte (concedente) outorga a outra (concessionário) um plexo de direitos e obrigações atinentes à exploração de uma utilidade pelo outorgado, mas para atendimento de uma necessidade, uma obrigação ou um interesse cuja tutela seja de responsabilidade do outorgante.” Em uma conceituação mais restrita, sob a ótica do direito administrativo, “temos que a esse caráter de conferência de direitos a outrem se agrega, delimitando um pouco o conceito, o fato de em um dos polos figurar a Administração Pública, na qualidade de concedente. E, por conseguinte, esses direitos guardam uma relação finalística, direta ou indireta, com as competências detidas pelo Poder Público delegante e traduzem-se em direitos que lhes são próprios, ainda que não exclusivos.”. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 115 e 117.

4 Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/paineis-tcesp>. Consulta realizada em 12/03/2023.

5 Disponível em: <https://www.gov.br/antt/pt-br/assuntos/rodovias/informacoes-gerais>. Consulta realizada em 12/03/2023.



Se, por um lado, o instituto cumpriu com a finalidade de descentralizar a execução direta dos serviços e a realização de obras pelo Poder Público (e respectivos dispêndios), de outro acabou por ensejar o desenvolvimento e o aprimoramento de mecanismos de controle das avenças pactuadas e das políticas setoriais planejadas pela Administração, no intuito de garantir que as determinações legais fossem respeitadas.

Entram em cena, nesse contexto, i) o controle efetuado pelas agências reguladoras, ii) aquele praticado por instituições exteriores à administração planejadora/reguladora, isto é, o controle externo, iii) bem como o controle social, cuja interação (não sem conflitos) é salutar quando se pretende, para além do desempenho satisfatório dos serviços públicos, o desenvolvimento de uma infraestrutura que atenda também aos interesses da população, com consequentes reflexos na política setorial desenhada.

Dado o panorama, o presente artigo objetiva, valendo-se do Portal de Concessões de Rodovias elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP –, demonstrar como o controle externo, no exercício de sua missão institucional, também é capaz de propiciar ferramentas aptas a incentivar o controle social.

Para tanto, seu primeiro tópico apresenta o Painel de Concessões de Rodovias do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. O segundo aborda a motivação jurídica por trás da instituição de ferramentas dessa natureza, qual seja, o cumprimento, em suas facetas, da Lei de Acesso à Informação, possibilitando a viabilização do controle social. O terceiro, por fim, evidencia a importância de se exercer controle social nas concessões de rodovias, com potenciais consequências à qualidade da participação social na Administração Pública.

## **1. APRESENTANDO O PAINEL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCESP**

Ao fim de janeiro de 2023, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP – colocou à disposição da população, em seu portal institucional, o Painel de Concessões de Rodovias<sup>6</sup>, plataforma em que são apresentados dados relativos aos contratos de concessão rodoviária vigentes no Estado de São Paulo.

A plataforma entrega, de pronto, a quantidade de contratos celebrados e seu valor, o total de trechos concedidos em quilometragem, o número de obras paralisadas e/ou atrasadas,

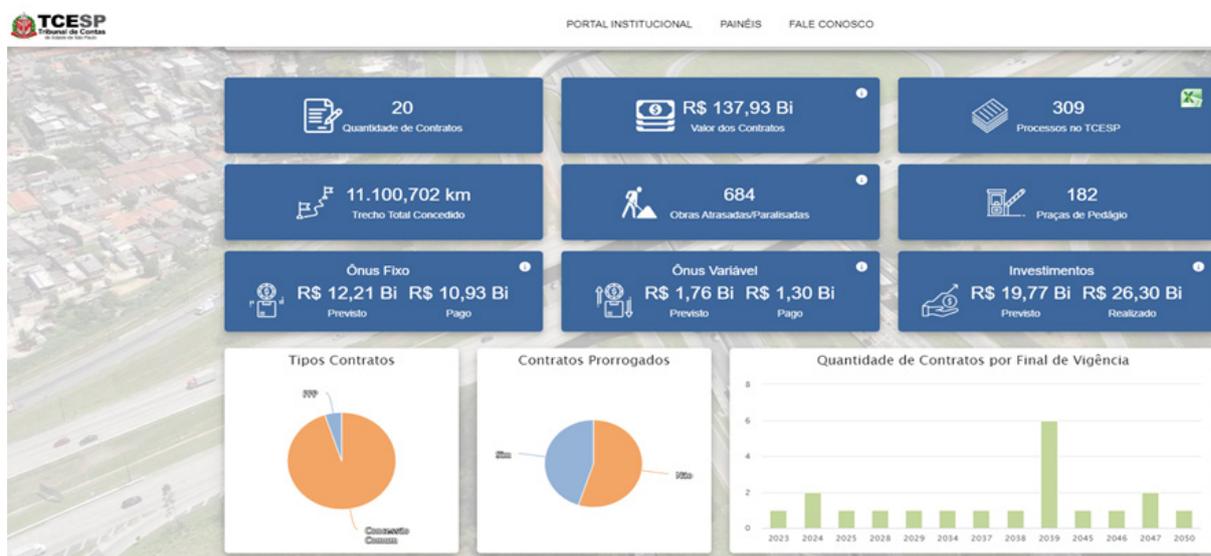
---

6 Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aconcessoes%3Aconcessoes.wcdf/generate-dContent?userid=anony&password=zero> Acesso realizado em 08/03/2023.

de praças de pedágios, bem como informações relacionadas aos ônus fixo e variável, além do montante total de investimentos.

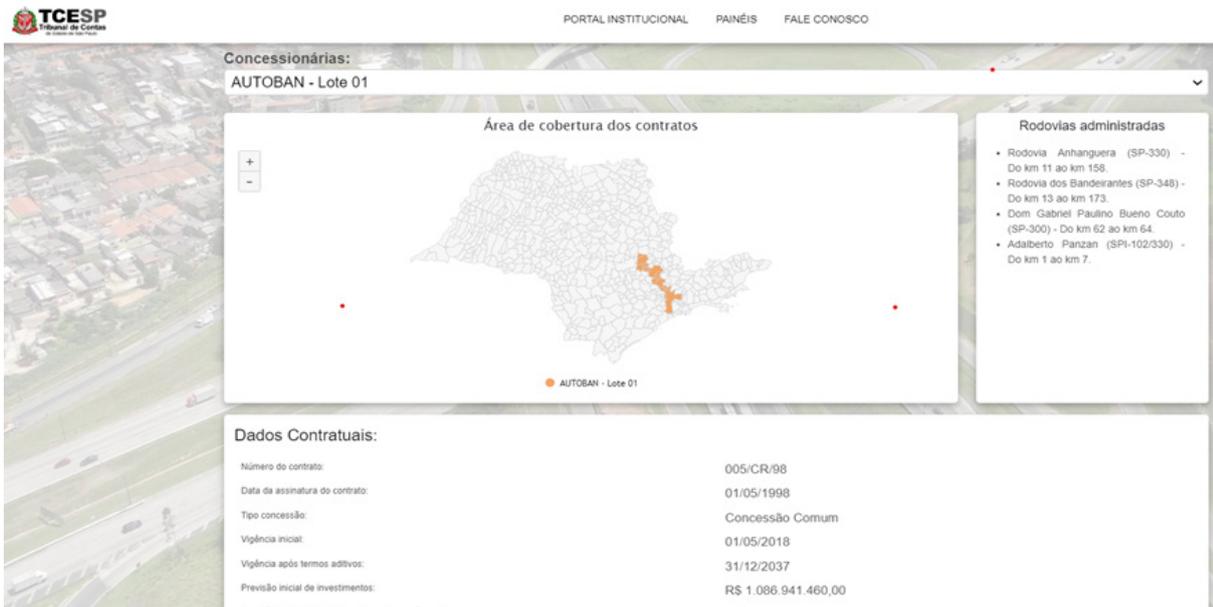
Indica em gráficos, e percentualmente, quantas são as concessões comuns e patrocinadas (PPP), os contratos prorrogados e a quantidade de ajustes que se encerrarão a cada exercício, a partir do presente (2023). Também oferece arquivo, em formato Excel (passível de *download*), em que são listados os processos autuados no TCESP para verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e procedimentos que envolvem a matéria.

Caso o usuário do endereço eletrônico não tencione aprofundar sua pesquisa, possuirá, pelo ingresso inicial, um panorama geral e rápido concernente às concessões rodoviárias efetuadas pelo Estado de São Paulo, nestes moldes:



\*Figura 1 – Retirada do Painel de Concessões de Rodovias - Consulta realizada em 13/03/2023

Todavia, em não sendo esse seu perfil, poderá se beneficiar da interatividade da ferramenta, selecionando concessionária específica, cujo resultado trará, além da indicação da área de cobertura no mapa do Estado de São Paulo, dados particulares relacionados à data de assinatura do contrato, seu número, o tipo de concessão (comum ou PPP), vigência, previsão inicial de investimentos, extensão das rodovias administradas pela concessionária, o valor da tarifa por quilômetro concedido (pista simples ou dupla), a quantidade de obras paralisadas e/ou atrasadas e os investimentos previstos e realizados vinculados ao ajuste:



\*Figura 2 – Retirada do Painel de Concessões de Rodovias - Consulta realizada em 13/03/2023

Encontrará, igualmente, gráficos que combinam, em um de seus eixos, os anos de contrato e, no outro, as variáveis “receita tarifária”, “ônus variável” e “fluxo de veículos”. Como exemplo do eixo Receita Tarifária x Ano de Contrato, reproduz-se figura relativa à Concessionária AUTOBAN – Lote 1:



\*Figura 3 – Retirada do Painel de Concessões de Rodovias - Consulta realizada em 13/03/2023

Por fim, até a data da elaboração deste artigo, a plataforma permite o *download* de arquivo geral (em formato Excel), em que são elencadas todas as concessões, com os respectivos valores, concessionárias, quantidade de obras paralisadas/atrasadas, trechos concedidos, praças de pedágios etc. Ademais, oferece glossário para facilitar a compreensão das expressões ali veiculadas, relacionadas à temática.

A construção e disponibilidade de ferramental desta espécie decorre do efetivo cumprimento, por instituições de controle externo, a exemplo do TCESP, das determinações e propósitos constantes da Lei de Acesso à Informação, evidenciando ramificação do controle externo ainda pouco explorada na atualidade, compatível com o uso da tecnologia da informação e inovação no setor público, viabilizando, como reflexo, o controle social.

## **2. AS POSSIBILIDADES DE CUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LAI (LEI Nº 12.527/11) PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: A ORIGEM DO PAINEL DE CONCESSÕES DE RODOVIAS DO TCESP**

A Lei nº 12.527/2011 regula o acesso a informações expressamente garantido pela Constituição Federal em alguns dispositivos específicos, a saber, os incisos XXXIII do art. 5º, II do §3º do art. 37 e o §2º do art. 216, mas não só. O texto constitucional traz consigo nítida tendência à vasta publicidade da Administração, eis que, dentre os princípios que a regem, consta a publicidade em todos os setores (MEDAUAR, 2017, p. 305). A finalidade é propiciar à população amplo conhecimento do agir administrativo, na intenção de que sejam evitadas e devidamente responsabilizadas condutas não compatíveis com o sistema constitucional em sua integralidade.

Por isso, a LAI, em diversas passagens, menciona a necessidade de uma gestão transparente da informação, com farto acesso e disponibilização de dados em linguagem clara e de fácil compreensão aos administrados (art. 5º). Tem como diretrizes a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; o sigilo como exceção; o uso de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia e o fomento a que se desenvolva uma cultura transparente, além de potencializar e aprimorar o controle social da administração pública (art. 3º).

O tema transparência, consigna Medauar, vincula-se “à reivindicação geral de *democracia administrativa*”, em contraposição à tradicional atuação estatal secreta, opaca e pouco democrática. Para a autora, a visibilidade no agir da administração contribui à garantia de direitos aos administrados, assegura condições de legalidade objetiva ao atribuir à população o direito a conhecer o modo como age e toma decisões o Poder Público, permitindo seu controle permanente (MEDAUAR, 2017, p. 305). Ou seja, transparência e/ou publicidade, que podem ser tidos como sinônimos para fins deste trabalho (embora na doutrina haja estudos contemplando



diferenciações<sup>7</sup> - o que não é o escopo do artigo), asseguram a possibilidade de controle e de conformidade da atuação pública a parâmetros jurídicos.

Em termos infralegais, a Lei nº 12.527/2011 contempla dois tipos de transparência – *ativa* e *passiva* (HEINEN, 2023, pp. 93-94), assim classificadas no Decreto nº 7.724/2012, regulamentador da LAI. A primeira delas correlaciona-se à disponibilização voluntária de informações de interesse coletivo ou geral, produzidas e/ou custodiadas pelos órgãos e instituições públicas – está elencada no art. 8º da LAI. A segunda, por sua vez, identificada pelo art. 10, caracteriza-se pela necessidade de provocação do interessado aos órgãos e entidades indicadas no art. 1º da Lei. A bem da verdade, a classificação mais se adequa à postura (SCHIRATO, 2013, p. 134) da Administração na maneira com que oferta os dados à sociedade, havendo nítido incentivo legal a um comportamento proativo do Poder Público (art. 3º, inciso II).

Sob o viés das instituições, os Tribunais de Contas, assim como os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além do Ministério Público, subordinam-se à LAI por força do inciso I do parágrafo único do art. 1º. Isso significa que lhes cabe franquear à população, de modo fácil, informações relacionadas a suas competências, estrutura organizacional e funcional, endereços e telefones para contato, horários de atendimento, dados sobre despesas, procedimentos licitatórios, contratos, respostas e perguntas mais frequentes à sociedade, prestando contas regularmente a respeito do exercício de sua atividade finalística.

Aos Tribunais de Contas, enquanto órgãos técnicos responsáveis pelo exercício do controle externo, de titularidade do Poder Legislativo, compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, Estados e Municípios, tendo como parâmetros a legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, CF).

De modo específico, sob os aspectos financeiro e patrimonial, cabe-lhes fiscalizar os contratos celebrados pelos Entes Públicos que envolvam recursos e/ou bens públicos, assim como lhes é possibilitado realizar auditorias operacionais<sup>8</sup> destinadas a verificar, por exemplo, a regularidade das atividades praticadas pelas agências reguladoras (art. 71, CF).

Se a consequência primeira do exercício de tais funções enseja a emissão de juízos de regularidade e irregularidade a respeito dos procedimentos efetuados pela Administração,

---

7 A esse respeito, ver SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. *Transparência administrativa, participação, eficiência e controle social: direito administrativo em evolução?* In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et. al. (Coord). *Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. Belo Horizonte: Fórum, pp. 117/137. A Autora faz levantamento completo a respeito das posições doutrinárias convergentes e divergentes quanto à sinonímia dos conceitos de transparência e publicidade.

8 Na atualidade, a academia trava intensas discussões a respeito dos limites inerentes ao controle externo no âmbito das fiscalizações operacionais, assim como quanto ao exercício, como um todo, das competências dos Tribunais de Contas, a exemplo das obras de SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). *Tribunal de Contas da União no direito e na realidade*. 1. ed. – São Paulo: Almedina, 2020, e ROSILHO, André (org.). *Direito Administrativo e Controle de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023, afora tantos outros artigos correlatos, com produção específica relativa ao controle externo e às agências reguladoras.

assim como de recomendações e determinações para correções de atos e rotas, em um segundo momento, e indiretamente, faz dos Tribunais de Contas grandes depositários de informações oficiais relevantes, vinculadas à atividade cotidiana do Poder Público, por ocasião da posse de documentos indispensáveis ao desempenho de suas atribuições.

Os anos subsequentes à promulgação da LAI têm permitido que sua implementação seja acompanhada. Diversos entes da administração direta e indireta criaram seus Portais da Transparência, além de Ouvidorias, Serviços de Informação ao Cidadão – SIC – etc. Enquanto muitos deles têm informações de todas as espécies, outros, todavia, são encontrados com o oferecimento superficial de dados, cumprindo apenas de modo formal o regramento. Há ainda aqueles que o cumprem parcialmente ou não o fazem, apesar de serem instados diversas vezes para tanto.

Embora o não cumprimento integral da LAI por tais entes ainda seja questão a merecer atenção, os tempos atuais ensejam duas outras adversidades relevantes.

A primeira delas vincula-se ao fato de que, muitas vezes, embora estejam disponíveis, relatórios, informes e planilhas não estão em linguagem clara e objetiva, além de não haver fácil localização topográfica. Ao fim, em que pesem estarem disponíveis na rede mundial de computadores, não chegam a quem deles necessita ou, se chegam, não propiciam entendimento, já que muitas vezes são ofertados em formato de difícil manuseio. Assim, a despeito de a norma ser formalmente atendida, a disponibilidade é materialmente inútil.

A segunda delas refere-se à atualidade das informações. A Administração Pública, seja direta ou indiretamente, celebra diversos atos jurídicos e administrativos ao longo de seu cotidiano, motivo pelo qual a atualização de seus sítios eletrônicos deve convergir com tal dinâmica.

Vale ressaltar que a disponibilização de informações em linguagem clara, objetiva, de fácil compreensão<sup>9</sup> não pressupõe o tratamento de dados que desvirtue ou induza o leitor a erro, até mesmo porque os dados ofertados devem ser íntegros e autênticos (art. 7º, IV). Por outro lado, é preciso que os entes obrigados ao atendimento da LAI os manuseiem adequadamente de modo a atender suas determinações.

---

9 “Logo, fica claro que a LAI não se preocupou somente em dar facilidade ao acesso, mas, também, no sentido de proporcionar *uma facilidade na interpretação dos dados e das informações*, obrigação esta que deve ser percebida em sentido jurídico. (...) A divulgação das informações de maneira técnica poderia gerar um efeito tão adverso ao ponto de impedir o próprio acesso. A LAI, se assim permitisse, perderia uma das suas características principais, que é a sua universalidade. Assim, a lei quer que se ofereça a informação de maneira *completa e adequada*. Deve-se evitar, por exemplo, dados repetidos ou dispostos em programas de computador ultrapassados e que não são eficazes. Ou, ainda, a resposta à solicitação não pode ser lastreada em dados genéricos, sem espelhar apropriadamente o verdadeiro conteúdo do ato administrativo. De outro lado, deve ser vetada a informação que seja complexa a tal ponto de se tornar incompreensível. Também, deve-se evitar que a solicitação seja lastreada em dados provisórios.”. HEINEN, Juliano. *Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011*. 3ª ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2023, pp. 172 e 173.



É nesse particular que as Cortes de Contas, além de disponibilizarem em seus endereços eletrônicos informações institucionais próprias, relativas à estrutura e desempenho de funções finalísticas (a exemplo do art. 7º, VII, alíneas a e b), cumprindo diretamente as prescrições da LAI, são capazes de render um segundo aceno à Lei ao compilarem dados públicos, oriundos do exercício de sua atividade-fim, coletados junto à Administração, colocando à disposição da população informações íntegras, autênticas e atualizadas (art. 7º, IV), de modo organizado, para que delas possa efetivamente fazer uso. Assim, além de darem efetividade aos comandos da LAI direta ou indiretamente, permitem que o acesso a elas redunde na possibilidade de que o controle social seja realizado.

### **3. O CONTROLE SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA NAS CONCESSÕES DE RODOVIAS**

#### **3.1 O controle social e as rodovias concedidas**

Primeiramente, para fins deste artigo, o controle social, também conhecido como controle popular, pode ser entendido como a “fiscalização do governo por particulares, cidadãos, instituições da sociedade civil ou pela coletividade em geral, quanto ao cumprimento dos deveres das autoridades públicas.” (BLIACHERIENE; TEXEIRA; AZEVEDO, 2020, p. 169). Também atende à proposta deste trabalho a percepção de que é a “forma de os administrados exercerem seu direito subjetivo público à fiscalização adequada das atividades exercidas na Administração” (MARQUES NETO, 2010). Cabe registrar que o conceito pode compreender demais significados e variadas classificações.<sup>10</sup>

Na página de Acesso à Informação do Governo do Estado do Espírito Santo, (ESPÍRITO SANTO, s.d.) por exemplo, o controle social é tido como “a participação da sociedade na administração pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações de Governo, a fim de solucionar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento ao cidadão.”

Ainda segundo a mencionada página, na posse eficiente de informações públicas, o cidadão é capaz de potencializar sua participação na gestão do Estado e no debate público. “Entre

---

10 Ver, além de MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública* e dos já mencionados autores abordados no início do parágrafo, MOURA, Emerson Affonso da Costa. Controle social da Administração Pública, transparência administrativa e Lei de Acesso à Informação. *Fórum Administrativo* – FA, Belo Horizonte, ano 15, n. 178, p. 35-43, dez.2015 e LELIS, Davi Augusto Santana de; FARIA, Edimur Ferreira de. Controle do estado pela sociedade civil. In: FARIA, Edimur Ferreira de (Coord.). *Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das concessões: autocontrole, controle parlamentar, com o auxílio do Tribunal de Contas, controle pelo Judiciário e controle social*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.207-235.

outras coisas, o cidadão pode verificar onde e como está sendo aplicado o dinheiro dos seus impostos, podendo ajudar a decidir os gastos futuros, colaborando com o orçamento participativo, e até detectando má aplicação e desvios” (ESPÍRITO SANTO, s.d.).

Dado o conceito, e na tentativa de aplicá-lo às concessões rodoviárias, é possível dizer que o controle social abrangeria, em uma dimensão de planejamento anterior às delegações propriamente ditas, consciência a respeito das diretrizes governamentais para os projetos de infraestrutura nessa seara, destinados a melhorias na qualidade de vida da população em geral. Por exemplo, se haverá expansão da malha rodoviária ou somente a manutenção; se ocorrerá, por outro lado, o fomento a demais modais de transporte, inclusive com possibilidade de redução dos impactos ambientais. Também contemplaria noções a respeito da forma eleita à concretização da política setorial pretendida, isto é, a título ilustrativo, se a exploração majoritária do modal se dará por parceiros privados, combinada ou não com a execução de obras por departamento governamental.

A definição do projeto [de concessão] possui sempre uma dimensão política, na medida em que pressupõe a escolha pública sobre as prioridades a serem atendidas pela construção da infraestrutura, seguida da oferta dos serviços a ela associada.

(...)

A decisão estatal nesse campo não é neutra nem gratuita, porquanto produz relevantes efeitos alocativos na economia e pode ainda demandar a aplicação de recursos orçamentários escassos. (PINTO JUNIOR, 2022, p. 39)

Quando do cumprimento da política desenhada, tal controle estaria ligado ao conhecimento das condições em que o Poder Concedente escolheu entregar avanços à população, isto é, como pretende remunerar o concessionário, quais seriam os impactos socioeconômicos, urbanos e ambientais decorrentes etc. Envolve, pois, disponibilizar à sabatina social os estudos de viabilidade e respectivas minutas de edital e contrato. Comumente, é nessa fase, prévia à assinatura dos ajustes concessórios, que as agências reguladoras realizam consultas e audiências públicas para cientificar a sociedade sobre os termos das avenças pretendidas, bem como coletar propostas e críticas decorrentes da participação popular.

A rigor, essa fiscalização dá-se desde o primeiro momento de debate e consulta pública quanto aos editais de licitação. É nesse instante que o projeto concessionário deixa de ser cogitação exclusiva da Administração Pública e passa a ser compartilhado pelo conjunto de cidadãos – quer venham ser futuros usuários, quer não (v. §§53 a 56, adiante). As audiências e consultas públicas prestam-se a revelar a real dimensão social das concessões, a ser consolidada quando da futura fiscalização do contrato por parte dos usuários (MOREIRA, 2022, p. 199).



Já disponíveis os serviços, o controle social centrar-se-ia, favorecendo-se das experiências do usuário, na aferição de sua qualidade, cujos reflexos, sejam positivos ou negativos, têm o condão de influir diretamente no tempo de tráfego, dirigibilidade, segurança, além do cotejamento de tais fatores com o montante pago a título de tarifa. Nessa circunstância, tal controle se torna mais palpável por se valer, em essência, de experiências relacionadas à fruição dos serviços concedidos.

É que os contratos de concessão, embora predeterminem condições à relação travada entre Poder Concedente e Concessionário, irradiam efeitos a terceiros – os usuários, beneficiários imediatos do acordo – a quem deve ser prestado “serviço adequado”, compreendido como aquele que satisfaz “as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (art. 6º, *caput* e §1º da Lei nº 8.987/95).

A lógica é de que, “porque o recebe, é o usuário a pessoa qualificada para dizer da adequação do serviço e da modicidade da tarifa”. Sua percepção subjetiva “contrastada com os termos objetivos do instrumento contratual permitirá a elaboração de informações ponderadas para a supervisão da conduta do concessionário.” (MOREIRA, 2022, p. 199). Por isso, as concessões e permissões efetuadas “sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a *cooperação dos usuários*” (art. 3º, da Lei nº 8.987/95), a quem também foi dado o ônus de comunicar eventuais irregularidades experimentadas por ocasião do recebimento do serviço (art. 7º, incisos IV e V da Lei nº 8.987/95).

Assim, de modo geral, se aos cidadãos foram atribuídos direitos oponíveis ao Poder Público e à Concessionária, no intuito de garantir o recebimento satisfatório das prestações colocadas a sua disposição, também lhes cabe, com a colaboração de usuários, a fiscalização dos serviços, inclusive quanto às modificações contratuais, sejam ordinárias ou extraordinárias, efetuadas no curso das avenças em prol da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, dada sua longa vigência.

### **3.2 O Painel de Concessões de Rodovias do TCESP como impulsionador do controle social**

Compete às agências reguladoras de transporte a implementação das políticas formuladas pelo Poder Concedente, sejam elas federal ou estaduais, regulando o setor e fiscalizando as atividades de prestação de serviços e de exploração de infraestrutura de transportes exercidas por terceiros (art. 20, inciso I e II e art. 24 da Lei Federal nº 10.233/01 e art. 4º I e XXXIII da Lei Complementar Estadual nº 914/02), dentre tantas outras competências.

Assim como os Tribunais de Contas, as agências reguladoras submetem-se ao regramento da LAI<sup>11</sup> e por isso apresentam à sociedade dados atrelados a suas atividades, prestando contas sobre a eficiência com que cumprem seus fins precípuos, estrutura, gestão financeira e patrimonial etc., oferecendo notícias atualizadas, confiáveis e acessíveis sobre os serviços públicos prestados pelo Concedente via ajustes específicos.

Os endereços eletrônicos da ANTT e ARTESP, agências reguladoras de transportes da União e do Estado de São Paulo, são repositórios de inúmeras dessas informações. A título de exemplo, em aba própria, são facilmente localizáveis os contratos de concessão individualmente, especificados por nome da concessionária, sendo passíveis de *download*, assim como seus aditivos e editais precedentes.

Por meio de consulta direcionada do cidadão, são coletadas informações atreladas à vigência, investimentos, valor total, possibilidades de revisão e reajuste, número de praças de pedágio, trecho concedido, dentre outras de seu interesse. E a disponibilidade dessas informações é mais que suficiente ao exercício do controle social a quem se interesse.

Tendo em vista sua existência, como o Painel de Concessões de Rodovias se relaciona ao exercício do controle social desempenhado no âmbito das concessões rodoviárias?

Ferramentas como o Painel de Concessões de Rodovias do TCESP fortalecem a transparência das medidas relacionadas ao setor regulado. Isso ocorre porque elas oferecem à sociedade um panorama geral dos contratos, com suas informações específicas compiladas, ilustradas via mapas e gráficos interativos, proporcionando o cotejamento facilitado dos dados, fazendo com que a visita ao endereço eletrônico seja dinâmica, didática e efetiva.

Desta feita, são, além de viabilizadoras do controle social, plataformas capazes de despertar o interesse dos cidadãos, informando-os de modo oficial, facilitado, atualizado e interativo, com condições de permiti-los ao exercício da efetiva fiscalização social. Propiciam, de modo consequente, melhores condições de participação, já que, há quem sustente que “a própria definição de controle da Administração Pública enseja a participação popular” (LELIS; FARIA, 2018, p. 210).

---

11 Reforçando a obrigatoriedade de transparência, a Lei nº 13.848/19, que dispõe sobre a gestão, organização, processo decisório e o controle social das agências, possui capítulo específico (Capítulo II) à prestação de contas e ao controle social da atividade administrativa e decisória das agências reguladoras.



## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em essência, o presente artigo buscou demonstrar, valendo-se do Painel de Concessões de Rodovias do TCESP, como ferramentas desenvolvidas por instituições de controle externo, são capazes de impulsionar o controle social afeto às concessões rodoviárias, em atuação conjunta à das agências reguladoras, fortalecendo a transparência da Administração Pública e municiando os cidadãos de informações práticas à fiscalização social.

Essa forma interativa de compilar, diagramar, ordenar e oferecer os dados é inovadora e, para que se mantenha firme à finalidade para qual foi desenvolvida, deve estar em constante atualização e melhoramento, sempre a serviço da população, sem nunca perder de vista sua acessibilidade, linguagem e formatação, priorizando a relevância das informações. Isso deve ocorrer para que o controle social seja cada vez mais desenvolvido, permitindo efetiva participação popular, de modo que a administração atue realmente afinada com os anseios sociais.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BLIACHERIENE, Ana Carla; TEIXEIRA, Bruna de Cássia; AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde de. Teoria do desenvolvimento e as perspectivas para um controle popular das contas públicas. apud MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CARVALHO, Luciana Luso de. **As agências reguladoras federais de serviços público e o controle do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. Acesso à Informação. Disponível em: <https://acessoainformacao.es.gov.br/o-que-e-controle-social> Consulta realizada em 13/03/2023.

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação: Lei nº 12.527/2011**. 3ª ed. rev. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2023.

LELIS, Davi Augusto Santana de; FARIA, Edimur Ferreira de. Controle do estado pela sociedade civil. In: FARIA, Edimur Ferreira de (Coord.). **Controle da Administração Pública Direta e Indireta e das concessões: autocontrole, controle parlamentar, com o auxílio do Tribunal de Contas, controle pelo Judiciário e controle social**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Finalidades e fundamentos da moderna regulação econômica. **Fórum Administrativo – Direito Público** – FA. Belo Horizonte, ano 9, n. 100, jun. 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3ª ed. – Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017.

MORAES, Alexandre de. **Agências Reguladoras**. Fórum Administrativo – FA. Ano 1, n. 8, out-2001 – Belo Horizonte: Fórum, 2001. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/149/1760> Consulta realizada em 17/05/2023.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público: concessões, parcerias, permissões e autorizações**. 2ª ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PINTO JUNIOR, Mário Engler. Estruturação de Projetos de Infraestrutura. In: TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (cords.). **Experiências práticas em concessões e PPP: Estudos em homenagem aos 25 anos da Lei de Concessões**. Vol. I – Estruturação e Arbitragem. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. Transparência administrativa, participação, eficiência e controle social: direito administrativo em evolução? In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo et. al. (Coord). **Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar**. Belo Horizonte. Fórum, 2013.

SILVA ARAÚJO SANTOS, Ana Cláudia et al. Inovação na Busca da Justiça Tarifária. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 10, p. 63-81, fev. 2023. ISSN 2595-2412.



# Como Publicar Artigos na Revista Cadernos

## SUBMISSÃO DE ARTIGOS

Como parte do processo, os autores devem verificar a compatibilidade da submissão com os itens a seguir, tendo em vista que a inobservância das normas implicará devolução dos artigos.

- A contribuição deve ser original, inédita e não estar sendo avaliada para publicação em outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”, conforme orientações adiante no passo a passo do procedimento de encaminhamento.

- Deverá haver compatibilidade com a temática da Revista Cadernos, observando-se as peculiaridades em caso de edição especial.

- O arquivo da submissão deverá estar em formato tipo Word (\*.doc ou .docx).

- As URLs para as referências devem ser informadas quando possível.

- O texto deverá estar em espaço simples.

- Deve-se usar a fonte Times New Roman em tamanho 12 para o corpo/texto. Citações, legendas e notas de rodapé em tamanho 10.

- As figuras e tabelas devem estar inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

- O texto deve seguir os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/information/authors>.

## **ENCAMINHAMENTO**

Só serão aceitas obras de autores cadastrados no site dos Cadernos, com o preenchimento do formulário online.

Todas as submissões serão feitas através do site dos Cadernos.

### **São cinco passos rápidos:**

**Início:** Neste passo, você deve conhecer e concordar com as condições de publicação. Leia e selecione a Seção que você acredita ser mais adequada para seu artigo e marque as caixas de seleção. Neste momento, também, você pode colocar seus comentários para o editor. Salve e continue.

**Transferência do manuscrito:** Neste passo, você escolhe o componente do artigo – normalmente, o texto do artigo – e envia o texto do arquivo (sempre em formato tipo Word - .doc ou .docx). É possível também transferir arquivos complementares para este artigo (por exemplo, uma ilustração que servirá de capa do artigo). Salve e continue.

**Inclusão de metadados:** Nesse passo, você deve incluir o título, um resumo e as palavras-chave do seu artigo. As palavras chaves devem estar separadas por ponto. Se necessário, pode incluir nesse passo outros contribuidores (autores) do seu artigo.

**Confirmação:** Você pode voltar e conferir todos os passos anteriores. Tudo OK? Salve e continue.

**Próximos passos:** Agora, é aguardar enquanto seu artigo passa por nosso processo de avaliação. Você receberá informações por e-mail.



## O processo de publicação

1. O artigo é enviado.

2. O artigo passa por um processo de avaliação. Neste processo, pode haver aprovação, rejeição, um pedido de correção ou melhoria ou, ainda, a recomendação para que seja submetido para outra publicação.

3. Sendo aprovado, o artigo vai para formatação e publicação. Neste processo, pode haver ainda mais pedidos de correção para o autor ou pedidos de complementação do artigo.

4. O artigo é programado para publicação.

5. O artigo é publicado.

## INFORMAÇÕES GERAIS

A desconsideração das normas apresentadas implicará a recusa do trabalho.

A partir da aceitação, avaliadores selecionados em função da área de especialidade analisarão o artigo de acordo com os parâmetros científicos em vigor. A equipe editorial repassará o parecer ao candidato assim que terminar o processo de avaliação, juntamente de eventuais indicações de ajustes no artigo.

## AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista Cadernos não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico. A publicação resguarda os direitos autorais, na forma da lei.

## **DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL**

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. Os artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista Cadernos, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho.

## **POLÍTICA DE PRIVACIDADE**

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.



## ENDEREÇOS DO TCE-SP

### Prédio-Sede e Anexo I

Endereço: Av. Rangel Pestana, 315 - Centro

CEP: 01017-906 - São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266

### Anexo II

Endereço: Rua Venceslau Brás, 183 - Centro

CEP: 01016-000 - São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266



### Unidade Regional 1

#### Araçatuba

Endereço: Av. Café Filho, 402 - Jardim Icaray

CEP: 16020-550 - Araçatuba - SP

Telefone: (18) 3609-9700

### Unidade Regional 5

#### Presidente Prudente

Endereço: Rua José Cupertino, 179 - Jardim Marupiara

CEP: 19060-090 - Presidente Prudente - SP

Telefone: (18) 3226-5060

### Unidade Regional 2

#### Bauru

Endereço: Rua José Francisco Augusto, 5-4 - Jardim Godoi

CEP: 17021-640 - Bauru - SP

Telefone: (14) 3109-2350

### Unidade Regional 6

#### Ribeirão Preto

Endereço: Rua Adolfo Zéo, 426 - Ribeirânia

CEP: 14096-470 - Ribeirão Preto - SP

Telefone: (16) 3995-6800

### Unidade Regional 3

#### Campinas

Endereço: Av. Carlos Grimaldi, 880 - Jardim Conceição

CEP: 13091-000 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3706-1700

### Unidade Regional 7

#### São José dos Campos

Endereço: Av. Heitor Vila Lobos, 781 - Vila Ema

CEP: 12243-260 - São José dos Campos - SP

Telefone: (12) 3519-4610

### Unidade Regional 4

#### Marília

Endereço: Rua Professor Francisco

Morato, 381 - Jardim São Geraldo

CEP: 17501-020 - Marília - SP

Telefone: (14) 3592-1630

### Unidade Regional 8

#### São José do Rio Preto

Endereço: Av. José Munia, 5.400 - Chácara Municipal

CEP: 15090-500 - São José do Rio Preto - SP

Telefone: (17) 3206-0800

**Unidade Regional 9****Sorocaba**

Endereço: Rua Marco Francisco Garcia  
Chiuratto, 180 - Jardim Saira  
CEP: 18085-840 - Sorocaba - SP  
Telefone: (15) 3238-6660

**Unidade Regional 10****Araras**

Endereço: Av. Maximiliano Baruto, 471 -  
Jardim Universitário  
CEP: 13607-339 - Araras - SP  
Telefone: (19) 3543-2460

**Unidade Regional 11****Fernandópolis**

Endereço: Rua Maria Batista, 209 - Boa Vista  
CEP 15.600-000 - Fernandópolis - SP  
Telefone: (17) 3465-0510

**Unidade Regional 12****Registro**

Endereço: Rua Goro Assanuma, 259, Vila Tupy  
CEP 11.900-000 - Registro - SP  
Telefone: (13) 3828-7220

**Unidade Regional 13****Araraquara**

Endereço: Rua Dr. Euclides da  
Cunha Viana, 551 – Jd. Santa Mônica  
CEP: 14.801-096 - Araraquara - SP  
Telefone: (16) 3331-0660

**Unidade Regional 14****Guaratinguetá**

Endereço: Av. Doutor Ariberto Pereira da Cunha, 1302  
Bairro Portal das Colinas  
CEP - 12515-241 – Guaratinguetá - SP  
Telefone: (12) 3123-2260

**Unidade Regional 15****Andradina**

Endereço: Rua Pereira Barreto, 1681 - Centro  
CEP - 16901-022 - Andradina - SP  
Telefone: (18) 3721-7800

**Unidade Regional 16****Itapeva**

Endereço: Rua Leovigildo de Almeida Camargo, n° 143,  
Jardim Ferrari - CEP 18405-100 - Itapeva - SP  
Telefone: (15) 3524-4800

**Unidade Regional 17****Ituverava**

Endereço: Rua Dom Pedro I, 520 – Jardim Morada do Sol  
CEP 14500-000 – Ituverava – SP  
Telefone: (16) 3839-0943 / 3839-0376

**Unidade Regional 18****Adamantina**

Endereço: Rua Josefina Dall'Antonia Tiveron, 180 –  
Centro - Adamantina – SP - CEP-17800-000  
Telefone: (18) 3502-3260

**Unidade Regional 19****Mogi Guaçu**

Endereço: Rua Catanduva, 145  
Jardim Planalto Verde - Mogi Guaçu - SP  
CEP 13843-193  
Telefone: (19) 3811-8300 / 3811-8339

**Unidade Regional 20****Santos**

Endereço: Av. Washington Luiz, 299  
Boqueirão – Santos – SP  
CEP 15055-001  
Telefone: (13) 3208-2400



## **Direção**

Bibiana Helena Freitas Camargo

## **Equipe**

Alessandro César Finardi  
Bruna Castilho Marques  
Bruno Chacon Fernandes  
Bruno Horota Horioka  
Carlos Henrique dos Reis Araújo  
Cinthya Harumi Yabasse  
Cintia Martins Morgado  
Fatima Aniceto Rodrigues dos Reis  
Gabriela Giardino Costa Bernardino  
Graça Aparecida Barcos  
Isabelle Santos Bezerra Freitas  
Ivan Moncoski Mangano  
Jessica Okajima Gomes  
José Luiz Ribeiro Vignoli Filho  
Juliana Lins Piques Bianchi  
Luis Valdir Morales  
Maria Luiza Costa Pascale  
Marina Guglielmetti Ashcar  
Maurício de Freitas Bento  
Patrick Raffael Comparoni  
Rosmary Donadio Tavares  
Suane Jesus Aragão  
Victor Jung  
Vinícius Chinellato de Moura e Silva

## **Edição nº 11.**

Esta é uma publicação da Escola Paulista de Contas Públicas “Presidente Washington Luís” do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

**[cadernos@tce.sp.gov.br](mailto:cadernos@tce.sp.gov.br)**

**ISSN: 2595-2412**