

Cadernos

da Escola Paulista de
Contas Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | Edição nº 4 - 2019

Agenda 2030: A contribuição da Tecnologia da Informação com a implantação de práticas de TI Verde

Constitucionalismo estratégico e o papel político das Cortes de Contas

Exegese histórica das normas constitucionais a respeito de Tribunais de Contas

Metodologia para elaboração de clusters como apoio a auditorias operacionais

Tripé do procedimento licitatório



ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS
Presidente Washington Luís
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Cadernos

da Escola Paulista de

Contas Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | Edição nº 4 - 2019



ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS
Presidente Washington Luís

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

COMPOSIÇÃO TCESP

Conselheiro Presidente

Antonio Roque Citadini

Conselheiro Vice-Presidente

Edgard Camargo Rodrigues

Conselheiro Corregedor

Cristiana de Castro Moraes

Conselheiro

Sidney Estanislau Beraldo

Dimas Ramalho

Renato Martins Costa

Auditores

Samy Wurman

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Antonio Carlos dos Santos

Josué RomeroSilvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Márcio Martins de Camargo

Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima

Rafael Neubern Demarchi Costa

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Elida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Leticia Formoso Delsin

Rafael Antonio Baldo

Renata Constante Cestari

Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

EQUIPE EDITORIAL

Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

Elaboração

Gabriela Giardino Costa Bernardino

Ivan Moncoski Mangano

José Luiz Ribeiro Vignoli Filho

Patrick Raffael Comparoni

Fotografia da Capa

Lígia Yumi Hikawa

Colaboração

Guilherme Jardim Jurksaitis

Manuela Prado Leitão

Paulo Massaru Uesugi Sugiura

José David de Araujo

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Bruno Horota Horioka

Edição nº 4.

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

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

EDITORIAL



As demandas da sociedade por políticas públicas eficazes e práticas orçamentárias responsáveis só tem aumentado nos últimos anos, em especial após o período de recesso e instabilidade econômica atravessado pelo país. Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desempenha um papel focal da discussão sobre o aprimoramento do controle externo brasileiro e também do desenvolvimento de políticas públicas que alcancem as necessidades do cidadão.

Nesta mais recente edição dos Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, são discutidos temas relevantes nesse contexto, como melhorias em procedimentos licitatórios e novas abordagens metodológicas de auditorias operacionais. Também há uma análise da evolução da legislação relativa ao controle externo no âmbito do Tribunal de Contas de São Paulo.

Cabe ressaltar também a agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável de 2030 e os avanços tecnológicos que tem possibilitado sua maior efetividade. Dentro da atual edição, o leitor encontrará as fotografias vencedoras do concurso organizado pelo Observatório do Futuro, cujo tema foi “Resíduos Sólidos”.

Nosso atual presidente, Dr. Antonio Roque Citadini, gentilmente nos cedeu uma entrevista com o intuito de fazer um balanço das transformações no Tribunal e no país nos últimos 30 anos. Também realizamos uma entrevista bilíngue com o Dr. Christoph Burchard da Goethe University, participante do V Seminário Internacional de Boa Governança no Setor Público, com quem discutimos as novas tendências e desafios da cooperação judicial internacional, compliance e combate a corrupção.

Esperamos que todos tenham uma boa leitura e que possamos caminhar juntos em 2020 para a construção de uma Administração Pública cada vez mais conectada com as necessidades da sociedade.

Equipe Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas

SUMÁRIO

- 4 Expediente**
- 5 Editorial**
- 6 Sumário**
- 7 Entrevista com Conselheiro Presidente**
- 10 Artigos**
- 10 Agenda 2030: A contribuição da Tecnologia da Informação com a implantação de práticas de TI Verde
- 19 Constitucionalismo Estratégico e o Papel Político das Cortes de Contas
- 29 Exegese Histórica das Normas Constitucionais a respeito de Tribunais de Contas: Avanços e Retrocessos no Controle Externo Brasileiro
- 37 Metodologia para Elaboração de Clusters como Apoio a Auditorias Operacionais
- 47 Tripé do Procedimento Licitatório
- 54 Entrevista com Christoph Burchard**
- 62 Concurso de Fotografia sobre Resíduos Sólidos**
- 69 Como Publicar Artigos na Revista Cadernos**
- 72 Endereços do TCESP**



Entrevista com o **PRESIDENTE ANTONIO ROQUE CITADINI**

O Senhor acompanhou e participou ativamente do processo de redemocratização do Brasil, seja como advogado, como presidente da Comgás ou como Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Como vê o momento atual do país?

O país vive, nas últimas três décadas uma situação ímpar: nós temos uma constituição que se solidifica e que nos permite, democraticamente, sair de todas as dificuldades. Nós já vencemos problemas de hiperinflação, já tivemos governos de variadas correntes políticas, bem como impeachment de presidentes (de direita e de esquerda). A nossa constituição é instrumento efetivo para a consolidação da nossa democracia, então acredito que continuaremos seguindo este caminho.

O Senhor foi um pioneiro na defesa da fixação de um percentual orçamentário mínimo para as despesas com educação, a fim de que o direito fundamental à educação pudesse ser de fato garantido e efetivado. Como vê os avanços neste campo e quais preocupações tem hoje com a garantia do direito à educação?

Sobre este assunto, cabe dizer, antes de qualquer coisa, que vemos hoje uma discussão visando acabar com o percentual obrigatório de gastos para a educação e saúde. Acredito que isso seja um erro. Muita gente não está entendendo a natureza da questão. Esta obrigatoriedade de gastos não é um valor absoluto e fixo; é um percentual da arrecadação: se você arrecada mil, você gasta 25%, se você arrecada quinhentos, você também gasta os 25%. Este percentual obrigatório permitiu algo muito importante: que os investimentos e planejamento da educação fossem feitos visando o longo prazo. Nesses 30 anos que temos dessa obrigatoriedade, houve uma grande melhora na educação pública, especialmente no ensino fundamental. Nas cidades pequenas e médias os avanços foram maiores. Entre outras situações, resta acharmos soluções para a melhoria na educação dos grandes centros, mas não creio que essas soluções passem pela eliminação da obrigatoriedade dos investimentos nessa área.

Como um estudioso e analista dos processos e da legislação sobre licitações, como avalia a vigência da Lei 8.666/93?

Esta lei foi muito importante no momento de sua criação e nos anos que se seguiram, mas é muito claro que precisamos modernizar. Nós temos feitos reiteradas propostas para que isso seja alcançado. Há, inclusive, uma sugestão do Banco Mundial para que as fases da licitação sejam invertidas. Estamos, há muitos anos, lutando para que isso seja feito. A Lei de Licitações cumpriu seu papel, mas precisa de reparos para atender a dinâmica atual.

Como decano do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, como analisa os desenvolvimentos da fiscalização e da atuação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo?

O Tribunal de Contas está se modernizando rapidamente. É preciso notar que hoje somos parte de um órgão que procura se atualizar nas suas atividades de controle externo. Nossa grande preocupação, atualmente, é olhar e identificar os problemas do “hoje”. Verificar os problemas do passado é importante e é uma obrigação da Corte, mas uma auditoria do presente contribui mais para a melhora nos serviços públicos e isso deve ser uma prioridade. Nestes dias, os meios tecnológicos e a capacitação dos nossos servidores permitem o avanço nesta direção e ajudam corrigir os erros e equívocos da Administração com mais eficiência.

Quais são os temas ou áreas da Administração Pública que merecem maior atenção do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e de todos na atualidade?

O Tribunal é um órgão de auditoria, de forma que se ele faz bem isso, está cumprindo seu papel. Estamos trabalhando para atuar, cada vez mais, dentro deste campo. Temos empenhado nossos esforços nas fiscalizações ordenadas, na emissão e melhor organização dos alertas, no acompanhamento de obras paradas e em ações que nos permitam enxergar os problemas no momento em que eles ocorrem. Dentro deste contexto, todas as áreas do serviço público são cobertas e avaliadas.

O Senhor tem sempre uma atuação presente no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e as suas gestões na Presidência são frutíferas. Quais são os pontos que o Senhor acredita que sejam os mais marcantes da atual gestão?

Nestes anos todos, a minha principal preocupação foi em modernizar o Tribunal e nossa fiscalização, procurando fugir de uma identidade burocrática, estática e insensível às mudanças que estão ocorrendo ao nosso redor. O Tribunal tem avançado muito e eu sou um entusiasta destes avanços.

Como um amante das artes, da música clássica e da ópera, como o Senhor vê a importância destas atividades para a sua atuação na vida e no trabalho?

Eu tenho duas paixões e hobbies: o futebol e a música. O futebol é algo importante para nossa sociedade e faz parte da alma do nosso povo. Ele chega a todas as casas. No campo da música, eu sou um grande apreciador da ópera. Tanto o futebol quanto a ópera contribuem para levar mais leveza para o cotidiano. Através do futebol, quando criança, eu tive contato com o mundo e acabei sendo instigado a aprender geografia. A ópera sempre traz conhecimentos históricos e nos coloca em contato com parte da literatura clássica.

O Senhor foi o Conselheiro que mais jovem ingressou no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e mantém o espírito da jovialidade, dos ideais e das ações benéficas. O que diria aos jovens de hoje?

Qualquer posto que você ocupar, especialmente da Administração Pública, deve ser preenchido com muito entusiasmo, sob o risco de se viver um dia-a-dia muito parado, de marasmo. A busca por novidades e por diferentes áreas de conhecimento também ajuda muito manter o ânimo. Bom humor também nunca faz mal.



Agenda 2030

A contribuição da Tecnologia da Informação com a implantação de práticas de TI Verde

Fabio Correa Xavier

Mestre em Ciência da Computação (IME-USP), MBA em Gestão Executiva de Negócios (IBMEC-RJ), Pós-graduado em Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal (ESAB). Especialização Network Engineer (OIC-JICA-Japão). Diretor Técnico do Departamento de Tecnologia da Informação. fabio@tce.sp.gov.br

Andrey Fernando da Silva Ribeiro

Pós-graduado em análise, projeto e gerência de sistemas (PUC-RJ), Bacharel em TI pela UERJ. Chefe Técnico da Fiscalização, andrey@tce.sp.gov.br

RESUMO

Práticas de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, lançada em 2015 pela Organização das Nações Unidas e adotada pela totalidade de seus 193 países membros (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2015), indicam que é imprescindível assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, frente à escassez iminente de recursos naturais.

Este artigo apresenta como a TI Verde pode ajudar nesse objetivo, com o uso de práticas sustentáveis que deixam menos prejudicial ao meio ambiente o uso da computação. Serão mostrados exemplos já adotados em órgãos públicos e também no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP).

PALAVRAS-CHAVE: ODS. Agenda 2030. Desenvolvimento sustentável. TI Verde. Tecnologia sustentável.

INTRODUÇÃO

No triênio 2016-2018, o Brasil passou por sérias crises energéticas, com a escassez de chuva e baixo nível das represas hidrelétricas. Embora tenha havido melhoria na situação energética do país, esse período de dificuldades demonstrou que o uso racional dos recursos naturais deve ser uma preocupação constante da sociedade em geral. *Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável* são tendências cada vez mais fortes em todos os setores. A *Agenda 2030*, lançada em 2015 pela Organização das Nações Unidas e adotada pela totalidade de seus 193 países membros (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2015), indica em seu objetivo 12 – *Consumo e Produção Responsáveis*, que é imprescindível assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

O desperdício de recursos naturais é o preço mais alto que a humanidade pode pagar frente à sua iminente escassez. Essa preocupação em escala global atinge todos os setores da sociedade – e certamente a Administração Pública não está alheia a esta agenda.

Em seu sítio eletrônico, o Ministério do Meio Ambiente relata que a cultura do desperdício é característica marcante nos atuais padrões de produção e consumo, ultrapassando as camadas de alta renda e atingindo as camadas menos favorecidas (BRASIL, 2019).

Na contramão dessa cultura está a Tecnologia da Informação (TI), importante vetor na redução do elevado nível de desperdício dos recursos naturais, com a redução dos custos operacionais, ajudando na preservação do

meio ambiente. Segundo Lunardi, Simões e Frio (2014), a TI sempre foi considerada um dos grandes vilões para o desenvolvimento sustentável, tendo sido apontada como um dos principais responsáveis pelo aquecimento global, pela emissão de dióxido de carbono, pelo elevado consumo de energia e pela produção ineficiente e descarte inadequado de matérias. Contudo, é crescente o número de diretores e gerentes de TI que inovam e lideram em suas organizações a adoção de práticas sustentáveis para alteração desse cenário (LUNARDI; SIMÕES; FRIO, 2014). O conjunto de práticas que adotam a sustentabilidade nos departamentos e empresas de TI é conhecido como TI Verde e já foi identificado como tendência a partir de 2008 (THIBODEAU, 2007; ITWEB, 2009).

Com a adoção pelo Brasil da Agenda 2030, a TI Verde ganha um novo fôlego, especialmente no ODS 12. Nesse ODS, podemos identificar várias metas diretamente associadas ao uso adequado de recursos pela Tecnologia da Informação (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2015):

12.2 – Até 2030, alcançar gestão sustentável e uso eficiente dos recursos naturais

12.4 – Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente adequado dos produtos químicos e de todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionalmente 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

12.5 – Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso

12.6 – Incentivar as empresas, especialmente as empresas grandes e transnacionais, a adotar

práticas sustentáveis e a integrar informações de sustentabilidade em seu ciclo de relatórios

12.7 – Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais



Fonte: <http://www.agenda2030.org.br/ods/12/>

Mesmo antes de ter institucionalizado a adoção da Agenda 2030 e ter criado o Observatório do Futuro como forma de incentivar a perseguição de metas de desenvolvimento sustentável pelos seus jurisdicionados, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já caminhava na direção da TI Verde. Ações como a implantação do Processo Eletrônico (e-T-CESP), instituído pela Resolução nº 1/2011, promovem, dentre outros benefícios, uma significativa redução do uso do papel na tramitação dos processos finalísticos da Corte e, conseqüentemente, dos custos de armazenamento e transporte de documentos.

Seguindo esta mesma linha, já no ano de 2018, a Corte bandeirante passou a usar o meio eletrônico para tramitar os seus processos administrativos, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), abolindo o uso do papel para este fim.

O impacto verde não se dá só pela diminuição de uso de papel. Considera-se também a diminuição dos insumos de impressão, que vão de energia elétrica a tintas e toners. E não

se limita ao TCESP: a redução de consumo impacta também na diminuição da produção e transporte destes.

Num mundo onde o crescimento tecnológico é exponencial, a produção e o descarte inadequado de lixo eletrônico atingem níveis alarmantes, a necessidade de estar conectado é permanente e o consumo de energia cresce a cada dia, a vigilância constante nessa área tornou-se essencial, tanto do ponto de vista ecológico quanto do financeiro.

Mas afinal, o que é a TI Verde? Trata-se de um conjunto de políticas, práticas e estratégias aplicadas ao setor de TI que foca na produção, no consumo, no reaproveitamento e no descarte de recursos de tecnologia da informação de forma eficiente e limpa, a fim de minimizar o seu impacto ao meio ambiente (SALLES; PAULA; ALVES. 2013). Em resumo, TI Verde pode ser considerada como conjunto de práticas sustentáveis que deixam o uso da computação menos prejudicial ao meio ambiente.

Para que se possamos dimensionar o problema complexo de forma simples, é importante citar que o PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente da ONU noticiou que “em 2016, foram gerados 44,7 milhões de toneladas métricas de resíduos eletrônicos, um aumento de 8% na comparação com 2014. Especialistas preveem um crescimento de mais 17%, para 52,2 milhões de toneladas métricas, até 2021” (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2019). Nesse contexto, a TI Verde parece ser parte imprescindível da solução do problema, trazendo à consciência práticas adotáveis para a redução dos impactos negativos à natureza.

O IMPACTO DA TI NO MEIO AMBIENTE

A Tecnologia da Informação é onipresente em nossa era. As tecnologias inovadoras e facilitadoras de ontem são rapidamente substituídas por outras ainda mais inovadoras e com mais recursos. Nesse cenário, o contínuo crescimento do uso de equipamentos de TI nos negócios e na vida das pessoas traz uma preocupação relacionada às questões socioambientais, ligadas especialmente ao seu mau uso e ao descarte de equipamentos eletrônicos.

Os dispositivos de computação para usuários finais, *datacenters* e sua infraestrutura, impressoras, sistemas operacionais, *softwares* e componentes básicos da área de TI dependem do consumo de energia elétrica. Em relação aos dispositivos para usuários finais, computadores de mesa consomem mais energia que notebooks e dispositivos móveis. Há ainda as impressoras, que são

muito ineficientes no gerenciamento de energia e permanecem sempre ligadas, consumindo energia mesmo quando ociosas. Além disso, os insumos de impressoras, como toner ou tinta, se não forem corretamente descartados, podem trazer grandes danos ao meio ambiente. Sem falar do consumo de papel (LOPES; CARRERO, 2016).

Outro problema que começa a preocupar tanto as empresas quanto a sociedade é o descarte de equipamentos eletroeletrônicos obsoletos. Segundo o IDC (2019), em 2018 foram vendidos 5.575 milhões de computadores no Brasil, dos quais 3.920 milhões são notebooks. Uma preocupação com esses números é a destinação desses equipamentos em alguns anos. Boa parte deles utiliza substâncias tóxicas em sua fabricação, como chumbo e mercúrio, que podem contaminar o solo ou os lençóis freáticos. Incinerar todo esse lixo também não é uma boa saída, pois os gases eliminados na incineração são altamente tóxicos e cancerígenos.



Fonte: <https://br.freepik.com/>

TI VERDE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Algumas “iniciativas verdes” com o uso da tecnologia sustentável no serviço público são dignas de nota. Uma delas é a Iniciativa Green (Gestor de Recursos Energéticos), criada por especialistas do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), que é um protótipo de solução livre que estimula o desenvolvimento sustentável no setor de tecnologia da informação (SERPRO, 2019).

O Green adapta o ambiente de acordo com o número de pessoas presentes e suas respectivas necessidades, por meio da implementação do conceito de “Internet das Coisas”, ou seja, usando a capacidade de um sistema computacional reconhecer objetos ou padrões e adaptar seu comportamento.

Para seu funcionamento, sensores captam informações, como ausência, presença e o uso de equipamentos, que identificam estas situações e ligam ou desligam qualquer equipamento (lâmpadas, ares-condicionados, monitores e sistemas elétricos e eletrônicos). Por exemplo, o acionamento dos equipamentos ocorrerá somente em virtude de intervenção direta do usuário ou de eventos como a presença ou saída de um funcionário da estação de trabalho.

Outra ação de destaque aconteceu no Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais

(TJM-MG). A construção da nova sede foi feita com material reciclado com a utilização de 1,13 tonelada de material de redes de cabeamento estruturado que retornou para reciclagem, reduzindo a extração de minério de cobre em 107.635 toneladas, bem como o consumo de 10.831 KWh, energia suficiente para abastecer 73 residências durante um mês (STM, 2016).

TI VERDE NO TCESP

E qual o envolvimento do TCESP neste cenário? O TCESP não passa alheio a essas práticas virtuosas. A Corte paulista, por meio do seu Departamento de Tecnologia da Informação (DTI), possui várias iniciativas para minimizar esses impactos.

Uma delas é o processo de descarte de equipamentos inservíveis, em parceria com a Diretoria de Materiais (DM). Todos são catalogados e aqueles que ainda podem ser utilizados para outros fins são doados. Além disso, aqueles que não se encaixam no cenário anterior têm suas peças ainda em bom estado retiradas para uso na manutenção de outros equipamentos, antes de serem descartados de forma seletiva e consciente. Essa ação é diretamente relacionada às metas 12.4 e 12.5¹, que tratam de tratamento adequado à resíduos potencialmente agressivos ao meio ambiente.

1 12.4 – Até 2020, alcançar o manejo ambientalmente adequado dos produtos químicos e de todos os resíduos, ao longo de todo o ciclo de vida destes, de acordo com os marcos internacionalmente 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

12.5 – Até 2030, reduzir substancialmente a geração de resíduos por meio da prevenção, redução, reciclagem e reuso

Outra iniciativa importante diz respeito aos processos de aquisição dos equipamentos novos, em que se exige comprovação de conformidade com a diretiva RoHS (Restriction of the Use of Certain Hazardous Substances), demonstrando que o equipamento em questão não é fabricado utilizando substâncias nocivas ao meio ambiente acima das quantidades permitidas, como chumbo (Pb), cádmio (Cd), mercúrio (Hg), cromo hexavalente (Hex-Cr), bifenilos polibromados (PBBs) e éteres difenil-polibromados (PBDEs). Essa prática já é adotada pelo DTI há mais de um ano e está totalmente alinhada com todas as metas do ODS 12, já citadas.

Além disso, o gasto ineficiente de energia elétrica dos aparelhos eletrônicos está diretamente relacionado ao aumento de emissão CO₂ (BROOKS; SARKER; 2010). Ferreira e Kirinus (2011) observam que outras soluções que podem ser usadas para reduzir o consumo de energia, como a organização dos móveis para melhorar a circulação do ar nos datacenters. O TCESP tem implantado em suas dependências um datacenter que segue as mais atuais regras de sustentabilidade. Dentre os diversos benefícios ambientais alcançados, destacam-se a economia do consumo de energia, por meio da centralização do processamento de dados dos diversos sistemas da Corte, realizados nas lâminas de processamento instaladas nesta sala e a adequada distribuição dos racks de equipamentos, otimizando a circulação de ar dentro do ambiente. Além disso, a entrada e saída de pessoas nessa sala é controlada, evitando perda de eficiência de refrigeração. Desta forma, realizando processamentos em equipamento adequado em um ambiente com temperatura e energia controlada acaba resultando em um melhor

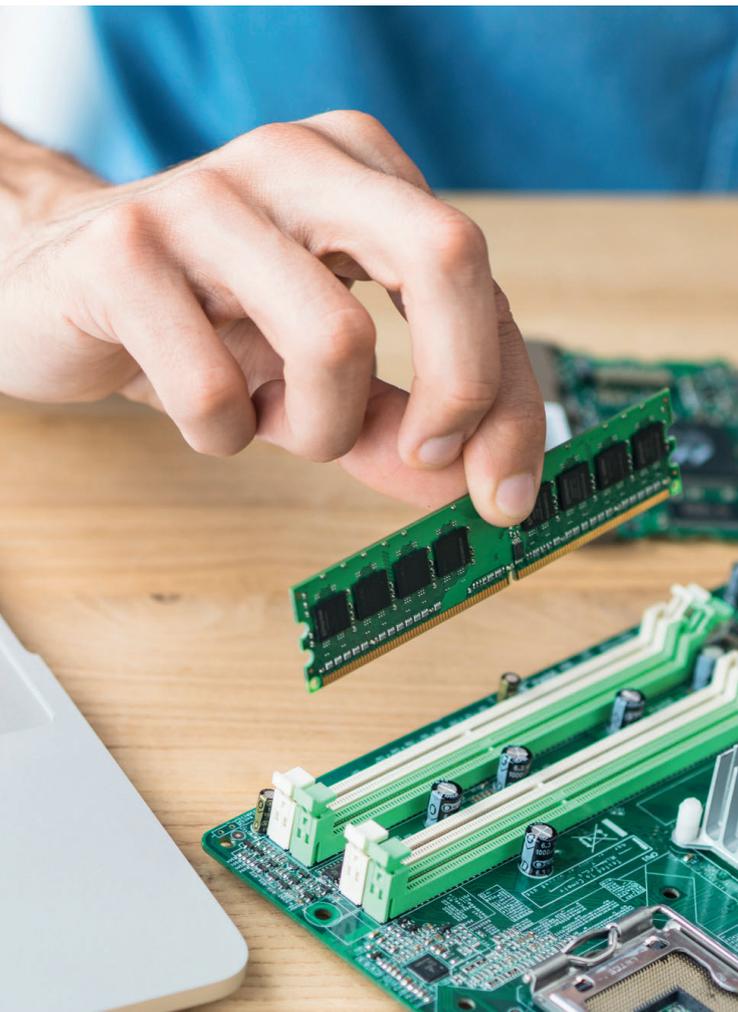
rendimento e, conseqüentemente, num menor consumo de energia.

O TCESP também utiliza solução de virtualização em seu ambiente de datacenter. Virtualização é uma solução que permite que um único servidor físico com grande poder de processamento abrigue a instalação de vários servidores virtuais, evitando a necessidade de aquisição de várias máquinas de menor capacidade. Em um datacenter com dezenas ou centenas de servidores, os equipamentos físicos podem permanecer ociosos por considerável período de tempo, usando eletricidade e refrigeração dos sistemas. A virtualização aproveita esses recursos, aumentando o compartilhamento do servidor físico, melhorando a distribuição e a eficiência de sua utilização, reduzindo assim o custo de energia. Além de permitir melhor gerenciamento dos recursos, a virtualização promove a diminuição do lixo eletrônico gerado por ocasião da obsolescência dos equipamentos.

O cuidado também se dá no tempo de vida dos equipamentos servidores. Ao invés de simples descarte por perda de performance, os equipamentos mais antigos são reaproveitados em outras funções – como guarda de arquivos de segurança, testes, homologação, monitoração, retardando e reduzindo a produção de lixo eletrônico ao mesmo tempo em que se preservam os investimentos.

Por fim, podemos destacar medidas mais simples, mas eficazes, adotadas na Corte, como:

- a instalação de script que coloca os computadores e monitores em “stand by” devido à falta de atividade no equipamento e o uso de acesso remoto no atendimento dos chamados de TI.
- Uso de atendimento remoto, evitando o deslocamento dos técnicos pelos elevadores;
- Uso de e-mail e serviços de mensagem (Pidgin) como principal meio de comunicação, evitando a impressão de papel;
- Solicitar que todo o material de cursos seja entregue em meio eletrônico.



Fonte: <https://br.freepik.com/>

CONCLUSÃO

Muito ainda há para ser feito no sentido de aperfeiçoar o uso dos recursos de TI em prol do meio ambiente. Medidas como o uso de computação em nuvem com a contratação de provedores de serviços reconhecidamente atentos ao consumo consciente, utilização de infraestrutura e de sistemas como serviços (IaaS, SaaS) e regulação do uso de energia por meio da tecnologia podem mostrar-se eficientes, simples de se implementar e trazer a valorização de suas marcas por meio do chamado “marketing verde”.

O DTI continua buscando soluções sustentáveis, como o estudo para adoção do modelo de computação em nuvem, para alguns serviços menos críticos, de grande demanda. Segundo Richter (2012), a computação em nuvem apresenta-se um “meio eficaz de TI Verde e prática sustentável para adaptação das corporações frente às necessidades de preservação ambiental e dos recursos disponíveis”. Nesse cenário, o TCESP precisaria utilizar apenas uma pequena infraestrutura e redes de comunicação de dados, enquanto os fornecedores do serviço de nuvem deveriam fornecer os demais recursos de hardware e software (WESTPHALL; VILLAREAL, 2013).

Todavia, o importante é que as instituições, públicas e privadas, observem e cultivem a consciência ambiental em suas operações, de forma a garantir um futuro digno às próximas gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **. Uso Racional dos Recursos.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/uso-razional-do-recursos.html>>. Acesso em: 30 maio 2019.
- BROOKS, S.; WANG, X.; SARKER, S. **Unpacking Green IT: A Review of the Existing Literature.** In: Americas Conference on Information Systems (AMCIS), AMCIS 2010 Proceedings. Lima, Peru, p.1-10, 2010.
- CAVALCANTE, V. M. R. M.; ARAÚJO, B. D. L. de; MENEZES, J. W. M. **TI Verde: estudo de caso e propostas de práticas sustentáveis no IFCE.** In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DAS FACULDADES INTEGRADAS ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO, 7., 2015, Presidente Prudente. Anais... Presidente Prudente, 2015.
- FERREIRA, A. P; KIRINUS, J. B. **A implantação de uma política de TI verde em uma empresa de sistemas elétricos.** In: SIMPÓSIO DE ENSINO PESQUISA E EXTENSÃO, 15., 2011, Santa Maria. Anais... Santa Maria, 2011.
- GRAEME, P. **A green ICT framework: understanding and measuring green ICT.** Sydney: Connection Research, 2010.
- IDC. **Mercado de PCs mantém crescimento em 2018, segundo a IDC Brasil.** 2019. Disponível em: <<http://br.idclatin.com/releases/news.aspx?id=2481>>. Acesso em: 30 maio 2019.
- ITWEB. **Projetos de TI verde estão entre prioridades, diz Gartner.** Itweb. 2009. Disponível em: <http://www.itweb.com.br/noticias/index.asp?cod=56910>. Acesso em: 01/05/2009.
- LOPES, Ney da Silva; CARRERO, Marcos Aurélio. **Boas práticas da TI Verde adotadas pelas empresas como forma de uso eficiente dos recursos energéticos.** Caderno Paic, Curitiba, v. 17, n. 1, p.683-697, jan. 2016. Disponível em: <<https://cadernopaic.fae.emnuvens.com.br/cadernopaic/article/view/237/198>>. Acesso em: 30 maio 2019.
- LUNARDI, Guilherme Lerch; SIMÕES, Renata; FRIO, Ricardo Saraiva. **TI Verde: uma análise dos principais benefícios e práticas utilizadas pelas organizações.** Revista Eletrônica de Administração, Porto Alegre, v. 1, n. 77, p.1-30, jan. 2014. Quadrimestral. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/handle/1/5287>>. Acesso em: 30 maio 2019.
- NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods4/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Lixo eletrônico representa 'crescente risco' ao meio ambiente e à saúde humana, diz relatório da ONU.** Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/lixo-eletronico-representa-crescente-risco-ao-meio-ambiente-e-a-saude-humana-diz-relatorio-da-onu/>>. Acesso em: 30 maio 2019.
- RICHTER, R. M. **TI Verde: sustentabilidade por meio da computação em nuvem.** 2012. Disponível em: <<http://www.portal.cps.sp.gov>>

br/pos-graduacao/workshop-de-pos-graduacao-e-pesquisa/007-workshop-2012/workshop/trabalhos/desenvgestti/ti-verde-sustentabilidade.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

SALLES, Ana Carolina; PAULA, Ana; ALVES, Ferreira. **Tecnologia da Informação Verde: Um Estudo sobre sua Adoção nas Organizações Green Information Technology : A Study of its Adoption in Organizations.** p. 41–63, 2016.

SERPRO. **TI Verde - O futuro da gestão de energia na informática.** Disponível em: <<http://intra.serpro.gov.br/tema/noticias-tema/ti-verde-o-futuro-da-gestao-de-energia-na-informatica>>. Acesso em: 30 maio 2019.

STM. **Ações de sustentabilidade nos tribunais dão exemplo de criatividade e economizam recursos públicos.** 2016. Disponível em: <<https://www.stm.jus.br/informacao/agenzia-de-noticias/item/6315-acoes-de-sustentabilidade-nos-tribunais-dao-exemplo-de-criatividade-e-economizam-recursos-publicos>>. Acesso em: 30 maio 2019.

THIBODEAU, P. **Gartner's Top 10 Strategic Technologies for 2008.** Computerworld, 2007.

WESTPHALL, C. B.; VILLAREAL, S. R. **Princípios e tendências em green cloud computing.** Revista Eletrônica de Sistemas de Informação, v. 12, n. 1, jan./maio. 2013.



Constitucionalismo Estratégico e o Papel Político das Cortes de Contas

Layon Duarte Costa

Bacharel e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Agente da Fiscalização – Administração do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, e-mail: ldcosta@tce.sp.gov.br.

RESUMO

O objetivo do presente artigo é lançar, em premissas gerais, ideias a respeito de uma nova função dos Tribunais de Contas: a função político-estratégica, somando-a às já clássicas funções inculpidas na Carta Constitucional. Para tanto, faremos um breve resgate histórico-cultural, das dimensões do nosso constitucionalismo ocidental, quais sejam a liberal, a social e a democrática. Dentro desta última fase (ou, para além dela), propomos, em linhas gerais, o estabelecimento de um constitucionalismo estratégico e, no bojo dele, em um exercício de *imaginação institucional*, um novel papel para as Cortes de Contas.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas; Constitucionalismo; Poder legislativo; Controle de contas.

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, que em nossa história constitucional já se convencionou chamar de “Constituição Cidadã”, nasce na conjuntura de redemocratização brasileira, com o forte intuito de reformar as instituições políticas do Estado e remover o dito “entulho autoritário” produzido pelo regime militar (ROSILHO, 2016, p.326). Isto significava, do ponto de vista da separação dos poderes do Estado, rever as competências historicamente acumuladas na figura do Presidente da República, Chefe do Poder Executivo, e redimensionar o Poder Legislativo, dando-lhe, novamente, protagonismo no exercício do poder.

É certo que, se a Assembleia Nacional Constituinte estava imbuída, em seu espírito reformador, da intenção de reavivar o papel (político) do Poder Legislativo, em especial do Congresso Nacional, os Tribunais de Contas, enquanto órgãos auxiliares do Poder Legislativo, encontraram terreno fértil para ampliar suas atuações, recebendo, por força do texto

constitucional, maiores possibilidades de controle.

Nesse sentido, aliás, sabe-se inclusive que os atores políticos ligados às Cortes de Contas habilmente se posicionaram, no âmbito dos debates na Assembleia Nacional Constituinte, pela manutenção de sua vinculação ao Poder Legislativo, vez que, no limite, a ampliação das competências desse poder implicaria um reforço da própria atuação dos Tribunais de Contas.

Dessa forma, conforme o magistério de Floriano Azevedo de Marques Neto, as competências de controle do TCU, definidas de modo expresse no artigo 71 da Constituição Federal, têm distintas funções (MARQUES NETO, 2018, p. 4).

Há funções de *fiscalização*¹, *opinativas*², *juíadoras*³, *sancionadoras*⁴, *consultivas*⁵, *corretivas*⁶ e mesmo competências que exercem função educativa⁷. O autor anota, aliás, fato notório a todo atento leitor do texto

¹ Caso dos incisos V e VI do artigo 71, que estabelecem o poder de fiscalização de empresas em que a União tenha participação no capital social, bem como da aplicação de recursos transferidos da União para outros entes.

² Caso do inciso I do artigo 71, que estabelece a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

³ Caso do julgamento de contas previsto no inciso II do artigo 71 da Constituição.

⁴ A exemplo do inciso VIII do artigo 71, que estabelece a possibilidade de cominação de multas proporcionais aos danos causados ao erário.

⁵ Exemplo notório do inciso VII, do artigo 71 da CF/88, que estabelece a prestação de informações, pelo Tribunal de Contas, por solicitação do Congresso Nacional.

⁶ Segundo Marques Neto: “A função corretiva decorre diretamente do art. 71, inc. IX, da Constituição, segundo o qual é de competência do TCU “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade”. O mecanismo próprio de exercício dessa competência corresponde à inspeção, de ofício ou por provocação, em que fundamentalmente se faz a fiscalização do órgão ou ente público, geralmente ensejada por denúncia apresentada ao TCU.” (MARQUES NETO, 2018, p. 4).

⁷ Conforme Fernando de Azevedo Marques Neto, a função educativa é “voltada à disseminação de informações sobre a atuação do órgão e à recomendação de providências de eficiência administrativa. Assim, é a auditoria operacional o mecanismo de exercício da competência educativa por excelência, com fundamento no art. 71, inc. IV, da Constituição Federal”. (MARQUES NETO, 2018, p. 4)

constitucional: a de que o rol do artigo 71 é bastante extenso, no espírito mesmo da reconstrução dos poderes de controle e de fortalecimento do Poder Legislativo, em consonância com o imaginário próprio de um período de redemocratização (MARQUES NETO, 2018, p. 4).

Destaca-se, nesse sentido, que o texto constitucional estendeu, na redação do artigo 75, as normas de organização, composição e fiscalização aplicáveis ao Tribunal de Contas da União, aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, naquilo que forem compatíveis. De fato, André Rosilho nos aponta que, de modo geral, a preocupação do Constituinte não era a de ser rigoroso na nomenclatura, mas de estabelecer efetivamente as competências e os controles entre os órgãos de Estado, motivo pelo qual se dedicou especialmente ao Tribunal de Contas da União (ROSILHO, 2016, p. 40).

É nosso intuito, no entanto, posicionar o debate a respeito do controle externo, exercido pelas Cortes de Contas (assim, tratamos tanto do Tribunal de Contas da União, quanto das Cortes de Contas dos Estados e dos Municípios), para além do ponto de vista da Ciência do Direito - isto é, de uma ótica lógico-formal das normas jurídicas - mas efetivamente de um ponto de vista filosófico e cultural, já que produzidos pelo homem, no bojo das ciências culturais, espirituais.

A hipótese que pretendemos lançar é de que, no tempo presente, caminhamos, a passos largos, para transformarmos as Cortes de Contas em instrumentos unicamente

gerenciais, chanceladores do uso dos recursos públicos, em última análise. Dessa forma, o objetivo é, a partir de uma (re)leitura das próprias normas constitucionais, (re)desenhar o papel político dos Tribunais de Contas, a fim de que ganhem relevo na construção de um Estado que verdadeiramente realize os direitos fundamentais, principalmente através da construção de políticas públicas devotamente direcionadas para este fim.

CONSTITUCIONALISMO ESTRATÉGICO E IMAGINAÇÃO INSTITUCIONAL

O constitucionalismo é um movimento típico da modernidade, nascido no bojo das revoluções liberais e burguesas do século XVIII, que tem caráter bidimensional; assim, pode-se considerar o constitucionalismo tanto do ponto de vista *prospectivo* quando do ponto de vista *retrospectivo*.

Que significa dizer de um constitucionalismo prospectivo? Constitui-se dos movimentos intelectuais e ideológicos que antecedem a própria positivação das normas constitucionais, ou seja, dos valores que informam e balizarão a própria redação dos textos constitucionais. (HORTA, 2012, p. 784).

Por outro lado, em seu aspecto retrospectivo, podemos assim dizer do constitucionalismo:

⁷ Conforme Fernando de Azevedo Marques Neto, a função educativa é "voltada à disseminação de informações sobre a atuação do órgão e à recomendação de providências de eficiência administrativa. Assim, é a auditoria operacional ou mecanismo de exercício da competência educativa por excelência, com fundamento no art. 71, inc. IV, da Constituição Federal". (MARQUES NETO, 2018, p. 4)

De outra parte, existe uma dimensão retrospectiva, na exata medida em que cada constitucionalismo, uma vez configurada uma nova ordem constitucional, movimenta-se no entorno do novel texto e de seu processo de concretização, clarificando ou mesmo problematizando os marcos constitucionalmente consagrados (HORTA, 2012, p. 784).

É assim que deve ser entendida toda a história do constitucionalismo, em seus momentos clássico (ou liberal), social e no momento democrático. O constitucionalismo se põe como um movimento tanto de proposição de normas constitucionais, a partir dos valores políticos e culturais de época, como também de crítica e reavaliação dessas normas em prol dos mesmos valores, em cotejo com o desenrolar da História.

Dessa forma, no constitucionalismo liberal ou clássico, o tema da liberdade desponta, com o intuito de, por meio das normas constitucionais, limitar a sanha de exercício do poder sobre o cidadão-indivíduo.

Do ponto de vista valorativo, o constitucionalismo clássico repousa, segundo José Alfredo de Oliveira Baracho, em pelo menos

três pilares: a confiança no indivíduo; a crença no diálogo político por meio de certos arranjos institucionais (mecanismos de representação político, pluralidade de partidos, as assembleias representativas e a separação de poderes); e, por fim, no gosto pela organização racional (BARACHO, 1986, p. 39).

Ou ainda, nos dizeres de José Luiz Borges Horta:

O temário do constitucionalismo clássico dizia respeito fundamentalmente à construção de um edifício teórico que limitasse o poder do Estado, de tal forma a assegurar a liberdade dos indivíduos agora elevados, à luz do contrato social, à condição de cidadãos (HORTA, 2012, p. 784).

Será nesse momento, portanto, que a ideia de controle de poder ganha força de norma fundamental organizadora do Estado, no bojo do nascente Estado *liberal* de Direito. No marco do constitucionalismo clássico liberal, a ideia reinante, no tocante aos poderes do Estado, é de que eles precisam ser controlados mutuamente para que as liberdades individuais sejam efetivamente preservadas.

Essa ideia de controle de poder - em outras palavras, controle do *político* pelo



Fonte: <https://br.freepik.com/>

político, instrumentalizado a partir de normas jurídicas - que recebeu força normativa no bojo do constitucionalismo clássico, marca toda a história do constitucionalismo, mesmo em seus períodos *social e democrático*.

Ora, segundo Karl Loewenstein, o poder tem um “caráter demoníaco”, e, por essa razão, faz parte do bom exercício da política que o poder seja controlado. Para Loewenstein, os destinatários do poder (cidadãos) só podem ter sua liberdade garantida se os detentores do poder são devidamente controlados (LOEWENSTEIN, 1979, p. 28).

Um poder não-moderado é, nas palavras de Loewenstein, mau e tirânico, e, por isso mesmo, as diferentes comunidades políticas ao longo da história buscaram moderá-lo, controlá-lo. Essa ideia influente, marcadamente liberal, ainda guarda influência sobre o modo com que concebemos o constitucionalismo, e é nitidamente inspiradora da própria concepção e configuração dos Tribunais de Contas (LOEWENSTEIN, 1979, p. 28).

No constitucionalismo social, por outro lado, encontraremos um novo balanceamento na relação de harmonia e tensão entre poder e liberdade; diante da necessidade de ampliação da atuação positiva do Estado para a realização de uma série de atividades – seja na prestação de serviços públicos, seja para interferência direta na Ordem Econômica – o constitucionalismo propõe uma série de normas que ampliam os poderes do Estado e relativizam certos direitos individuais que haviam alcançado a consagração no marco político liberal.



Fonte: <https://br.freepik.com/>

Como ensina José Alfredo de Oliveira Baracho:

No constitucionalismo de entreguerras ocorre a confluência de tendências socialistas, liberais, cristãs, com influências nas Constituições, onde já começam a surgir as técnicas planificadoras. Na descrição dessas modificações, Pablo Lucas Verdú ressalta a configuração do Estado de direito, como Estado social de direito. Sente-se a necessidade da constitucionalização das realidades econômico-sociais. Com as Constituições da Primeira Guerra Mundial e após a Segunda Guerra, as Constituições europeias, antecedidas pela Constituição do México, de 1917, consagram os direitos econômicos e sociais (trabalho, seguro social, função social da propriedade, nacionalização, empresas públicas) (BARACHO, 1998, p. 41).

O Constitucionalismo social é, assim, inaugurado com as figuras da “constituição econômica” e “constituição social”, isto é, com aquelas seções das constituições escritas que se ocupavam tanto das intervenções do Estado no domínio econômico quando da organização dos serviços públicos que agora seriam prestados por meio do governo.

No entanto, é de se notar que, no bojo do constitucionalismo social, nasceram experiências alheias à tradição do Estado de direito, quais sejam os Estados fascistas e os Estados do socialismo real, que desembocaram em experiências de extremo desprezo pelas liberdades individuais e públicas (HORTA, 2012, p. 786).

Passados os horrores dos totalitarismos do século XX, uma nova consciência ética e jurídica emerge, formando uma terceira fase do constitucionalismo: o constitucionalismo democrático. Do ponto de vista da história do Estado, estamos a tratar do período do Estado Democrático de Direito, que a nós foi legado justamente por esse movimento de filósofos e intelectuais humanistas que, na metade do século XX, propõe institucionalidades que consagrem a universalidade dos direitos humanos, frente ao horror vivido pelas radicalizações e guerras mundiais. Nas palavras de Horta:

Esse tempo chegou de modo quase imperceptível, desdobrando-se do constitucionalismo social (e muitos ainda falam em constitucionalismo social e democrático), como a que propor a extensão dos benefícios do Estado de Direito a toda a humanidade. Assim pensa a era do constitucionalismo democrático: devemos à humanidade um Estado universalista de Direito, ou seja, uma universalização do fenômeno do Estado de Direito repensado sobre a forma do dito Estado democrático de Direito (HORTA, 2012, p. 787).

Resgatamos essa breve história do constitucionalismo e do Estado de Direito para posicionarmos o debate a respeito do Controle de Contas de uma mirada multidisciplinar, que leve em conta os valores éticos e culturais de nosso tempo, bem como a construção histórica em torno da qual nossa Constituição vigente foi forjada.

Nesse diapasão, importante salientar que a *Constituição Cidadã* é produto não apenas da redemocratização nacional, mas também de um movimento mais abrangente, qual seja o do constitucionalismo democrático. Os valores universalistas e humanistas que marcaram a segunda metade do século XX também marcarão ao texto constitucional de 1988.

É de se notar, no entanto, que o tempo presente já apresenta rupturas e novidades bastante acentuadas em relação ao momento em que o constitucionalismo democrático foi pensado. Vivemos um novo tempo de profundas inovações tecnológicas e de inegáveis choques civilizacionais⁸ - ao contrário do que pregam os adeptos do cosmopolitismo - que já impõem novos desafios às institucionalidades e à política.

Para pensar um mundo que, por um lado, está crescentemente globalizado, marcado por fluxos de informações e de pessoas a velocidades nunca antes experimentadas, e que, ao mesmo tempo, é fortemente cindido por divisões culturais e identitárias das mais variadas, já há pensadores que propõem, de modo ainda incipiente, que se pense um *constitucionalismo estratégico*.

Nesse sentido:

O diálogo entre as culturas, se travado no plano de um cosmopolitismo estéril, leva a uma inconsciência global – um estado de letargia, de esvaziamento ideológico, de despolitização, de alienação. No entanto, o mesmo diálogo, quando tomado em bases culturalistas, permite enaltecer a riqueza da diferença e a construção de plataformas intelectuais a partir das quais

⁸ Na esteira do "Choque de Civilizações", de Samuel Huntington. Cf. HUNTINGTON, Samuel. O Choque das Civilizações e a Recomposição da Nova Ordem Mundial. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

seja possível repensar a humanidade em base genuinamente fraterna e respeitosa, reconhecendo a sofisticação cultural do outro. [...] Até onde a Teoria do Estado e os estudos constitucionais estão preparados para esse novo tempo? Como o jurídico será afetado pelos novos ventos? (HORTA, 2012, p. 794).

Em outras palavras, temos, hoje, um novo cenário, uma nova configuração política interna e externa que nos impõe uma reavaliação de como temos lidado com o Estado e com as normas constitucionais. Se, por um lado, o humanismo do pós-guerra nos legou uma tradição universalista; também estamos, hoje, imbuídos de um fatalismo institucional que pretende universalizar arranjos institucionais e experiências políticas sem que se leve em conta as culturas e substratos civilizacionais próprios de cada Estado. É preciso que nossos arranjos políticos e jurídicos sejam repensados a partir da crítica do *pensamento único*.

Não se trata, nesse sentido, de sugerir uma nova Constituição, mas de inserir um debate de cunho político, jurídico e filosófico a respeito das tensões e insuficiências das instituições brasileiras frente a um novo cenário global.

Nesse diapasão, estamos de acordo com o diagnóstico do professor Roberto Mangabeira Unger que, em seu texto *A constituição do experimentalismo democrático*, desafia seus leitores a pensar novos rumos para o Estado brasileiro (UNGER, 2011, p. 57).

Em outras palavras, o professor Mangabeira denuncia que a tradição do pensamento constitucional brasileiro se fiou, por um lado, no *“constitucionalismo protodemocrático”* dos Estados Unidos, inspirado nos escritos dos *“pais fundadores”*, e, por outro, no weimarianismo europeu; duas tradições que se

comunicam com o constitucionalismo liberal e social, mas que não serviram para o nosso aprofundamento democrático (UNGER, 2011, p. 57).

De fato, para Unger, esse embate entre duas tradições constitucionais, no bojo da história político-jurídica brasileira, pode ser assim sintetizada:

No pensamento constitucional conservador que dominou o Ocidente, há estrutura binária: Madison contra Mussolini. Ou abraçamos a política institucional fria, com baixo nível de mobilização, ou nos aventuramos à política extrainstitucional ou anti-institucional quente, com alto grau de mobilização. É oposição falsa e escolha inaceitável. Faz parte da mitologia do pensamento conservador. (UNGER, 2011, p. 67)

Um embate entre o poder estatal ostensivo e a preservação conservadora das liberdades burguesas, ou, nos dizeres de Cyril Lynch, um embate entre luzias e saquaremas, tem marcado a luta política no Brasil. Para Mangabeira Unger, no entanto, o modo com que essas duas tradições, liberal madisoniana e social-democrata tardia (LYNCH, 2011, p. 21-37), têm deixado suas marcas nas normas constitucionais do Brasil, tem sido tolhedor de soluções e construções institucionais que efetivamente dialoguem com a realidade brasileira.

Por isso mesmo, Mangabeira Unger propõe que os juristas e pensadores adotem um *“procedimento democrático”* e imaginem novas instituições, a partir das experiências históricas e soluções pragmáticas historicamente construídas em nosso arcabouço jurídico-político (UNGER, 2011, p. 70). É, em linhas gerais, o que propomos, a partir de uma (re) leitura dos Tribunais de Contas; mais especificamente, do papel político desempenhado por tais instituições.

O PAPEL POLÍTICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Carta Constitucional de 1988 nitidamente dotou as Cortes de Contas de um papel político preponderante, albergando-as junto ao Poder Legislativo correspondente de cada ente federado, seja da União, dos Estados ou dos Municípios. Ademais, o modo de escolha dos membros das referidas cortes já revela alta dose de politicidade no processo de indicação.

Nesse passo, é preciso, portanto, entender o papel dos Tribunais de Contas do ponto de vista histórico e filosófico, integrados à vivência e experiência do Estado. Assim, se reconstituirmos a própria experiência das

Constituições e, mais propriamente, do constitucionalismo - como um processo, antes de mais nada, político-jurídico, como resumidamente demonstramos - o nosso objeto passa a entendido em sua inteireza.

De fato, o constitucionalismo estratégico impõe que sejam, dessa forma, imaginados novos mecanismos de separação de poderes, de controle, de democratização da república e de relação entre Estado e mercado, para além da imitação e mistura de normas constitucionais trazidas de outros países (UNGER, 2011, p. 72).

Imbuídos dessa atitude metodológica, e sabedores de que o tempo presente pede que se pense o constitucionalismo a partir de uma mundivisão *estratégica e culturalista*, o presente trabalho propõe uma releitura do papel das Cortes de Contas no Brasil. A partir da ideia de *imaginação institucional* de Mangabeira Unger, propomos que os Tribunais de Contas tenham novas funções, para além daquelas já conhecidas no texto legal, na doutrina e na jurisprudência: uma função *estratégica* e uma função *política*.

Em outras palavras, queremos falar de um controle *estratégico* exercido pelos Tribunais, bem como um controle *político* que as Cortes de Contas deveriam performar.

O que significa dizer de um *controle estratégico de contas*? Aventamos, com isso, que as Cortes de Contas, justamente por serem órgãos auxiliares do Poder Legislativo (onde repousa, em última análise, o estabelecimento democrático de uma agenda de governo e de Estado), devem exercer um papel de assessorar os poderes do Estado - principalmente o Executivo e o Legislativo - na construção,



Fonte: <https://br.freepik.com/>

monitoramento e aperfeiçoamento das políticas públicas, cientes da necessidade de que essas políticas atendam ao papel estratégico que se espera das instituições do Estado.

Por outro lado, em passo mais abrangente, as Cortes de Contas devem também assumir que o papel que exercem enquanto parte do Poder Legislativo não é meramente técnico, mas eminentemente político. Isto se reflete, inclusive, na própria composição dos Tribunais de Contas, vez que seus membros são, em grande parte, escolhidos por indicações de cunho político pelos Poderes do Estado. Em vez de rejeitar essa politicidade do Tribunal, advogando por sua burocratização, tecnicismo cegamente exacerbado, cremos ser necessário que se assuma o papel político que as Cortes de Contas exercem, e repensá-las a partir desse prisma.

CONCLUSÃO

Dentro dos marcos de um constitucionalismo que se quer estratégico, especificamente no tocante às Cortes de Contas, o problema que se nos evidencia é: quais valores e princípios políticos se deseja que o Tribunal observe quando do exercício de suas funções previstas no texto constitucional?

Ou, em outros termos, como gostaríamos que as Cortes de Contas atuassem com vistas a um projeto efetivo de Estado que a complexidade do corpo social de nosso tempo apresenta?

Na resposta a essas questões pode residir a chave para repensar o papel dos Tribunais de Contas, num exercício de *experimentalismo democrático* e *imaginação institucional* que leve em conta que as instituições do Estado devem ser vistas a partir de um ponto de vista ético, ou seja, enquanto guardiãs de valores culturais e políticos, ao invés de mascará-las e refreá-las na fantasia da mera tecnicidade burocrática estatal, aberrantemente apolítica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Constitucionalismo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 91, n. 23, jul. 1986.

HORTA, José Luiz Borges. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 23, 2012.

HUNTINGTON, Samuel. *O Choque das Civilizações e a Recomposição da Nova Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

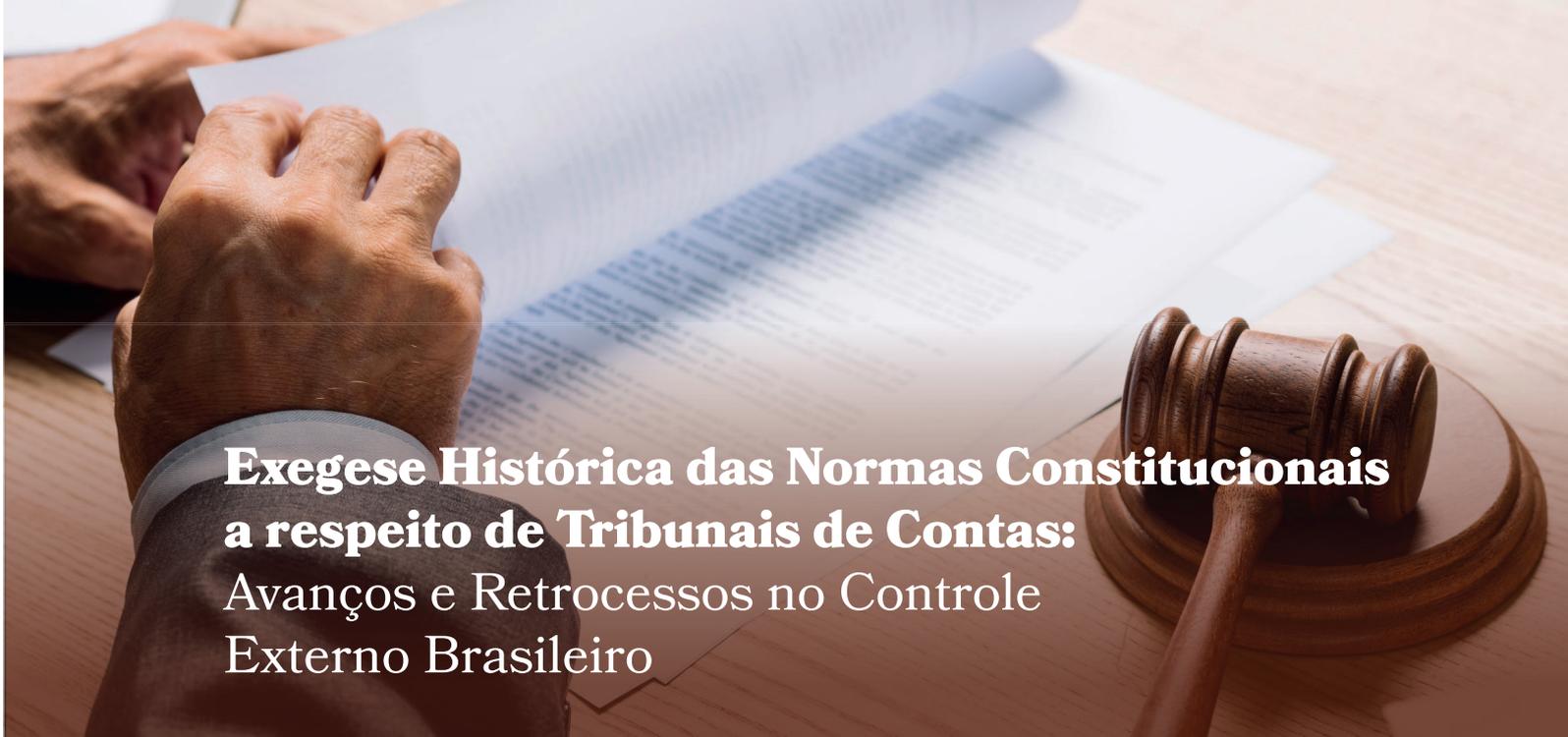
LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1979.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Saquaremas & Luzias: *A sociologia do desgosto com o Brasil*. *Revista Insign Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, out. 2011.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Reputação Institucional e o controle das agências reguladoras pelo Tribunal de Contas da União*. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1741217/mod_resource/content/1/floriano%20de%20azevedo%20marques%20neto%3B%20juliana%20bonacorsi%20de%20palma%3B%20danielo%20rehem%3B%20nara%20merlotto%2C%20yasser%20gabriel%20-%20reputa%C3%A7%C3%A3o%20institucional%20....pdf>. Acesso em: 11 out. 2018.

ROSILHO, André Janjácomo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2016 (Tese, Doutorado em Direito).

UNGER, Roberto Mangabeira. A Constituição do Experimentalismo Democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 2011, n. 05, maio 2011.



Exegese Histórica das Normas Constitucionais a respeito de Tribunais de Contas: Avanços e Retrocessos no Controle Externo Brasileiro

Daniel Nogueira Chignoli

Pesquisador Jurídico no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Mestre em Direito Civil pela Universidade de São Paulo

RESUMO

O presente artigo trata uma exegese das normas sobre Tribunal de Contas presentes nas constituições brasileiras até a CF/88, com o objetivo de entender o processo de conformação da instituição do Tribunal de Contas. Mediante os apontamentos de avanços e retrocessos nas competências constitucionais dessa Corte, é possível melhorar a compreensão da importância do controle externo independente para a consolidação da democracia, bem assim os desafios que ainda permanecem.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas; Constituição; Controle Externo; História do Direito

ABSTRACT

This paper presents a constitutional exegesis regarding the Brazilian Audit Courts from the 1824 Constitution to the 1988 Federal Constitution. It has the objective of understanding the institutionalization of Audit Courts throughout Brazilian history whereby pointing out headways and setbacks, which enables to comprehend the importance of independent administrative control to consolidate democracy, as well as remaining challenges.

KEY WORDS: Court of Auditors; Constitution; Administrative Control; History of Law

INTRODUÇÃO

Não é comum que o Tribunal de Contas seja estudado nos cursos de Direito no Brasil. Da mesma forma, a doutrina debruça-se com menos costume sobre esse órgão, quando se compara com o interesse por outras estruturas da República. Não obstante isso, esses Tribunais, o sistema de controle externo, são órgãos fundamentais para a estrutura constitucional brasileira, com competências importantes, entre elas a de emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo. Esse ensaio busca, por meio da exegese das normas constitucionais ao longo da história nacional, lançar luz aos avanços e retrocessos que desembocaram na atual conformação do controle externo na Constituição Federal de 1988.

Com humildade, não se pretende esgotar a discussão, mas exaltar a importância da função das Cortes de Contas para o Brasil, bem assim apontar quais os desafios que ainda restam ser dirimidos para o aperfeiçoamento da Administração, bem assim a correta aplicação dos recursos públicos, que é o principal objetivo desse Órgão.

CONSTITUIÇÃO DE 1824

Embora a Constituição do Império não tenha admitido a figura de um Tribunal de Contas, em seu artigo 170 asseverava que a receita e despesa da Fazenda Nacional seria encarregada a um Tribunal, nomeado de “*Tesouro Nacional*”, a quem responderiam todas as

autoridades das Províncias do Império. Nesse contexto, o Brasil, conformado como Estado unitário, não olvidou conformar um órgão que cuidasse das receitas e despesas do erário, distinto do Ministério da Fazenda e com a natureza jurídico-constitucional de tribunal, ainda que com nome diferente.

Durante a Regência, foi finalmente editada a lei que organizava o que já se chamaria Tribunal do Tesouro Público Nacional, em 4 de outubro de 1831. Entre suas atribuições, misturavam-se competências administrativas-fazendárias, como: “*Fixar as condições, e terminar a arrematação dos contractos, ou de receita, ou de despeza na Côrte, e Provincia do Rio de Janeiro*” (art. 6º, §5º); tributárias, como: “*Observar os efeitos, que produzem, ou vierem a produzir os tributos ora existentes, ou que para o futuro se derramarem sobre os diversos ramos de riqueza nacional, e propôr a taes respeitos o que entender mais vantajoso á prosperidade da nação.*” (art.6º, §7º) e de controle, como: “*Tomar annualmente contas a todas as Repartições Publicas, por onde se dependem dinheiros da nação, mandando passar quitações; quando correntes, aos respectivos Thesouros, Recebedores, Pagadores, ou Almojarifes; e mandando proceder contra elles, quando illegaes*”. Além disso, seria presidido pelo Secretario de Estado dos Negócios da Fazenda, o que demonstra que não havia um quadro próprio para o Tribunal, mas uma vinculação umbilical com o Executivo do Império.

No final da década de 1850, o Decreto n. 2.343, de 29 de janeiro de 1859, que

reorganizou o Tesouro Público, reforçou a atuação do tribunal como um órgão de fiscalização das contas públicas, acrescentando às atribuições já definidas pelo Decreto n. 736, de 20 de novembro de 1859, o pagamento de contas e a aplicação de multas. Em 1860, o Decreto n. 2.548, de 10 de março, deu regulamento definitivo ao Tribunal do Tesouro Nacional e o instituiu como um tribunal administrativo para a tomada de contas, exercendo, para tanto, jurisdição contenciosa e disciplinar sobre os responsáveis pela Fazenda Pública.

Dessa forma, verificam-se, por um lado, as inovações do período monárquico ao criar o primeiro órgão do Brasil independente de controle das contas públicas, bem assim instituir-lhe a nomenclatura de Tribunal e, por outro lado, os desafios em separar essa instituição do Executivo, bem assim em diferenciar e especificar suas competências de controle financeiro, sem confundi-las com outras de caráter tributário e de fazenda, ou mesmo de poder de polícia. Ainda assim, mecanismos que existem até a contemporaneidade, como a tomada de contas, a quitação e a imposição de multa foram desenvolvidos no Império, à medida que o Tribunal do Tesouro Nacional foi ganhando maior autonomia como tribunal administrativo na década de 1860.

CONSTITUIÇÃO DE 1891

O advento da forma de governo republicana em 15 de novembro de 1889 foi uma mudança institucional radical para o país. Uma figura central para esse esforço foi Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do governo provisório do Marechal Deodoro da Fonseca e que influenciou na feitura da nova Constituição e do desenho administrativo do novo regime.

Pela primeira vez, ainda antes da Constituição de 1891, mediante o decreto de 07 de novembro de 1890, sob o auspício de Rui Barbosa, foi instituído, na exposição de motivos daquela legislação, com o nome de Tribunal de Contas o que a *Águia de Haia*¹ denominou:

corpo de **magistratura intermediária à administração e à legislatura**, que, colocado em posição autônoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional (...). Convém levantar, entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, **um mediador independente**, auxiliar de um e de outro, que, **comunicando com a legislatura e intervindo na administração**, seja, não só vigia, como a **mão forte da primeira sobre a segunda**, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por **veto** oportuno aos atos do Executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis das finanças (grifos nossos - Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A de 7 de novembro de 1890).

Interessante notar que, na exposição de motivos, consolidou-se o arcabouço autônomo e independente que mantém o Tribunal de Contas até o presente tempo; em contrapartida,

¹ Rui Barbosa recebeu o epíteto de *Águia de Haia* pela sua participação como representante do Brasil na 2ª Conferência de Paz, na Haia, em 1907, onde defendeu o princípio de igualdade entre os Estados, favorecendo assim a posição brasileira frente às potências européias e aos Estados Unidos.

questões levantadas por Rui Barbosa permaneceriam, como: o que seria uma magistratura intermediária à administração e à legislatura? E, especialmente, quais os limites de intervenção do Tribunal de Contas na Administração?

Sob essa conjuntura, constitucionalizou-se, mediante o artigo 89 da Carta de 1891, ainda sem capítulo próprio, um órgão para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Ademais, seus membros seriam nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderiam seus cargos mediante sentença, o que revela pouca alteração, nesse ponto em particular, do arranjo atual. Não havia, no entanto, menção ao julgamento das contas dos responsáveis que administravam o dinheiro público. Seriam necessárias reformas que especificariam e alargariam as competências do Tribunal de contas: por meio do Decreto nº. 2.511 de 1911, ficou determinada a apresentação das contas do governo ao Congresso Nacional, sujeita à emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

Conseqüentemente, foi a Constituição de 1891 que conformou o Tribunal de Contas como órgão autônomo e independente do Executivo, em contraposição ao arranjo da Monarquia, ao passo que manteve características de controle externo, emissão de quitação e imposição de multas, mas adicionando uma das mais importantes competências do órgão: a emissão de parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo. De outro norte, as questões sobre o limite de sua independência e qual sua posição no organograma da República continuaram ser resolução.

CONSTITUIÇÃO DE 1934

A Revolução de novembro de 1930 trouxe nova mudança abrupta no Estado. Getúlio Vargas chega ao poder e, por intermédio do Decreto 20.393, de 10 de setembro de 1931 instituiu o registro *a posteriori* da despesa que tivesse sido empenhada, liquidada e paga; nesse sentido, o Tribunal de Contas não teria o condão de controlar o erário antes ou durante a o processo de conformação das despesas públicas. Para um governo provisório que havia suspenso a Constituição de 1891 e governava por decretos, era justificável o esvaziamento de um órgão de controle que, institucionalmente, lhe seria independente com a faculdade de intervir na Administração em algumas situações. Sob o contexto do Governo Provisório de 1930 a 1934, o Tribunal de Contas passou a ser mero órgão que referendaria as ações já tomadas pela Administração.

Essa situação só se alteraria com a Constituição de 1934, nossa primeira Carta programática e analítica. Isso não seria diferente no que se refere ao Tribunal de Contas, que teve suas competências ampliadas no âmbito constitucional. Há uma seção própria apenas para o órgão, no Capítulo referente aos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais, que apresenta também a legislação do Ministério Público e dos Conselhos Técnicos. O artigo 99 da Carta de 1934 finalmente confirmava o poder de julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos. O artigo 100 equipara os Ministros do Tribunal de Contas dos do STF, bem assim o artigo 101 garante que a recusa do registro suspende, de pronto, a execução do contrato, até o pronunciamento do Poder Legislativo. O sistema de

registro prévio, outrossim, retorna ao arranjo constitucional, após ser suspenso em 1931. Finalmente, constitucionaliza-se a competência da emissão de parecer prévio para as contas do Chefe do Executivo.

Certamente, era até aquele momento, o texto que mais concedia prerrogativas aos membros do Tribunal de Contas, bem como que mais garantia competências ao órgão. Em adição, passa-se a colocar o Ministério Público e o controle externo em planos semelhantes, se auxílio, mas com independência, dos demais Poderes do Estado. Infelizmente, teria vida curta, porque, 3 anos depois, haveria o golpe do Estado Novo e uma ditadura sob a liderança de Vargas e uma nova Constituição, inspirada na autoritária carta polonesa de 1935, em 1937, inauguraria um novo período de restrição de direitos e de centralização do Poder Executivo.

CONSTITUIÇÕES DE 1937 E 1946

Como salientado no item anterior, o Tribunal de Contas foi emasculado na nova Carta de 1937, se comparado com a Constituição de 1934. De uma seção e de um capítulo como Órgão de Cooperação do governo, passou-se a um único artigo, dentro da parte do Poder Judiciário, em que lhe cabia acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, bem como julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e verificar a legalidade dos contratos celebrados. Além disso, seus membros seriam nomeados pelo Presidente, sem a necessidade de aprovação

pelo Senado. Finalmente, perdeu-se a competência de emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo.

Seria necessária a espera de oito anos até que uma nova carta democrática, em 1946, retomasse as competências do Tribunal de Contas que existiam em 1934, e ampliá-las, até mesmo. A nova Constituição acrescenta atribuições à Corte, entre elas, julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, além de competir-lhe aquilatar a legalidade dos contratos administrativos, estando suas competências disciplinadas nos artigos 76 e 77. Pontes de Miranda, em seus comentários à Constituição de 1946, determinava que o Tribunal de Contas era um órgão judiciário no plano material, mas, formalmente, seria um auxiliar do Congresso Nacional (PONTES DE MIRANDA, 1956). Quanto ao registro prévio dos contratos que gerassem receita ou despesa, voltava essa necessidade, com a plena constituição apenas após o registro, sendo a recusa uma causa de suspensão de execução, com necessário pronunciamento do Congresso, em modelo semelhante ao de 1934.



Fonte: <https://br.freepik.com/>

Dessa maneira, a conjuntura democrática da República Liberal de 1946 a 1964 permitiu que o Tribunal de Contas se desenvolvesse sob um arcabouço constitucional que lhe garantia independência e jurisdição, ainda que sem lhe desobrigar da função que advinha da Constituição da Primeira República de órgão auxiliar do Legislativo.

CONSTITUIÇÃO DE 1967

Em novo processo de retorno ao autoritarismo, em 01 de abril de 1964, consagra-se o Golpe Militar e um endurecimento progressivo do regime, que vai reduzindo liberdades e direitos. Essa tendência não seria diferente no âmbito da institucionalização do Tribunal de Contas na nova ordem constitucional de 1967. Foi retirado de suas competências o exame e o julgamento prévio dos atos e contratos que gerassem despesas, bem assim a atribuição de analisar a legalidade de aposentadorias e pensão, inovação da Carta de 1946.

Interessante inovação foi a criação, com a Emenda Constituição 01/69, de tribunais de contas municipais para os municípios que tivessem população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária superior a quinhentos milhões de cruzeiros novos.

Por conseguinte, em um período autoritário, mais uma vez, o Tribunal de Contas teve suas atribuições diminuídas significativamente, deixando o controle externo, em particular do Poder Executivo, em flagrante deficiência.

CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Cidadã retomou a primazia do Tribunal de Contas e ampliou as competências de maneira inédita, com onze incisos descrevendo pormenorizadamente o controle externo. Ainda assim, instituiu que essa Corte permaneceria no Capítulo reservado ao Poder Legislativo, bem como a manteve como órgão auxiliar do Congresso Nacional.

As grandes inovações de 1988 foram o reconhecimento da imputação de débito ou multa como tendo eficácia de título executivo e a competência do Tribunal de Contas de decidir a respeito da sustação de contratos, caso haja inércia do Legislativo. Outra novidade foi a previsão de que o Ministério Público oficiaria nos processos, o que seria explicitado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2378, de 19 de maio de 2004, que veio a pacificar o entendimento a respeito do art. 130 da Constituição Federal, que prescreve a aplicação aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas as mesmas disposições em relação a direitos, vedações e forma de investidura do *parquet*.

A reforma administrativa de 1995 trouxe, outrossim, o princípio da eficiência à Administração Pública, em seu artigo 37, o que corroborou a busca pela consecução dessa norma no controle externo e na atuação da Corte de Contas, auferindo o custo-benefício das escolhas em sede de função administrativa, espreado-se dos princípios da moralidade e legalidade. Em síntese, o ordenamento de 1988 inaugurou um novo momento para o Tribunal de Contas, com a programática



Fonte: <https://br.freepik.com/>

de modernização, intentando e promovendo a eficiência, bem como os demais princípios da Administração, como órgão colegiado insculpido numa complexa ordem constitucional que, antes de tudo, lhe garante independência para julgar, sem derrogar a obrigação constitucional de emitir parecer prévio e auxiliar o Poder Legislativo.

CONCLUSÃO

Relembrando, o intuito desse ensaio é auxiliar com um panorama histórico-dogmático, a fim de enfrentar os desafios presentes e futuros do controle externo. A exegese constitucional das normas que dispõem e dispuseram sobre os Tribunais de Contas ao longo das oito constituições brasileiras permite algumas conclusões e também novas perguntas.

Como conclusões, saliente-se que o controle externo sempre existiu no âmbito do Estado Brasileiro, ainda quando o Tribunal de Contas ou não existia com essa estrutura, como durante o Império de 1822 a 1889, ou foi praticamente suspenso, no caso do Governo Provisório de 1930 a 1934, ainda que essa função tenha sido cumulada pelo Poder Executivo, o que prejudica sobremaneira a independência

para verificar a correção das contas públicas. Além disso, não é coincidência que constituições autoritárias, nomeadamente as de 1937 e 1967, buscaram restringir as competências da Corte de Contas, o que pode ser um argumento em defesa desse órgão como baluarte importante de um arcabouço institucional em uma democracia. Constituições mais democráticas e com maior caráter programático, outrossim, como as de 1934, 1946 e 1988, buscaram, progressivamente, ampliar, detalhar, pormenorizar e consolidar as competências do Tribunal, constituindo uma verdadeira garantia de cidadania, que seria o direito de ter as contas públicas analisadas em sua legalidade, moralidade e eficiência por um órgão independente e com quadro próprio.

No âmbito das questões que permanecem em aberto, as palavras de Rui Barbosa ainda ecoam. O Tribunal de Contas possui uma magistratura que apresenta qual natureza? Seriam juízes como os dos demais ramos do Judiciário? Seria uma Justiça Especial? Se assim fosse, por que a CF/88 o colocou no capítulo reservado ao Poder Legislativo? Pontes de Miranda, em um diálogo hipotético, parece dar a resposta, ao asseverar que a função material seria a judiciária, sendo a de auxiliar apenas uma questão formal.

A ampliação significativa após 1988 e que continua até o presente momento faz com que a jurisdição do Tribunal aumente nas janelas de oportunidade fornecidas pela Constituição Cidadã. Exames Prévios de Edital, Exames Prévios de Concurso Público, Representações, a participação cada vez maior do Ministério Público de Contas e de Auditores Substitutos, bem assim o constante aperfeiçoamento dos Conselheiros e Ministros dessas Cortes revelam que essa estrutura independente de controle externo constitucionalizada ganhou lógica própria. Esse ensaio não ambiciona estabelecer se seria um novo Poder o Tribunal de Contas, tampouco se haveria uma jurisdição administrativa que se efetivaria com autonomia significativa em relação ao Judiciário. Não obstante, é evidente que os Tribunal de Contas constituem, hodiernamente, um microsistema com *ethos* distinto dos demais órgãos, bem como comunicação jurídica peculiar, que segue se desenvolvendo e que assim precisa continuar, sob o risco de que crises futuras venham a afetar, novamente, as competências dessa Corte fundamental para o exercício da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil, Rio de Janeiro, 1824.**

_____, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1891.**

_____, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1934.**

_____, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1937.**

_____, **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1946.**

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, 1967.**

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988.**

_____, **Decreto n. 2.343, de 29 de janeiro de 1859, Rio de Janeiro, 1859.**

_____. **Decreto n. 736, de 20 de novembro de 1859, Rio de Janeiro, 1859.**

_____, **Decreto n. 2.548, de 10 de março de 1860, Rio de Janeiro, 1860.**

_____, **Decreto 20.393, de 10 de setembro de 1931, Rio de Janeiro, 1931.**

_____, **Lei de 4 de outubro de 1831, Rio de Janeiro, 1831.**

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1946.** Rio de Janeiro: José Konfino, 1956.



Metodologia para Elaboração de Clusters como Apoio a Auditorias Operacionais

Luiz Gilberto Monclaro Mury

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre-RS,
Tribunal de Contas do RS – TCE/RS, mury.luiz@gmail.com

RESUMO

Este artigo visa apresentar uma metodologia de apoio a auditorias operacionais quando estas efetuam análises comparativas entre entes públicos que prestem serviço semelhante. O artigo inicia com uma breve definição do conceito de auditoria operacional, apresentando na sequência o problema para seleção de grupos e a solução proposta com o uso de um software amplamente difundido – o Microsoft Excel (MS Excel). Por fim, o artigo aplica a metodologia em um caso prático para a cidade gaúcha de Santa Cruz do Sul, RS, gerando um grupo de municípios comparáveis entre si no quesito atendimento a idosos.

PALAVRAS-CHAVE: Auditoria Operacional. Tribunal de Contas. Regressão múltipla. Análise por Cluster. Atendimento a idosos.

ABSTRACT

This article aims to present a methodology to support performance audits when these carry out comparative analyzes among public entities that delivers similar service. The article begins with a brief definition of the concept of performance audits, presenting in sequence the problem for group's selection and proposed solution with the use of a widely used software – Microsoft Excel (MS Excel). Finally, the article applies the methodology in a practical case to the city of Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, RS, generating a group of municipalities comparable to each other in the area of care for the elderly.

KEYWORDS: Performance Audit. Audit Office. Multiple regression. Cluster Analysis. Care for the elderly.

¹ A partir da versão incluída no pacote Microsoft Office 2010.

INTRODUÇÃO

Amparados pelo Art. 70 da Constituição Federal de 1988² e pela Emenda Constitucional 19/98³, o campo de atuação dos Tribunais de Contas, até então limitado à auditoria jurídico-contábil dos atos da gestão pública, incorporou a prerrogativa de verificar o desempenho da gestão através das denominadas auditorias operacionais - ANOPs, definidas pelo Tribunal de Contas da União como: “o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.” (TCU, 2010, pág 11).

Enquanto as auditorias de regularidade avaliam se os atos da gestão pública estão em conformidade com o ordenamento jurídico vigente e de acordo com as normas aplicadas à contabilidade pública, as auditorias operacionais têm como foco verificar o resultado dos atos da gestão. Segundo Araújo (2008, p. 31 e 32), as seguintes questões devem ser analisadas em ANOPs:

(i) Considerando as devidas opções de mercado, os insumos foram adquiridos ao menor custo? (Economicidade);

(ii) Os insumos adquiridos foram bem utilizados e no momento certo, sem que

ocorressem desperdícios, desvios e outras práticas indevidas? (Eficiência);

(iii) As metas estabelecidas pela administração de forma facultativa ou impositiva foram alcançadas? (Eficácia)

(iv) Os impactos decorrentes das ações desenvolvidas pela administração estão corretamente avaliados? (Efetividade).

Outras dimensões de desempenho podem ser objeto de uma auditoria operacional, como a qualidade dos serviços, grau de adequação do resultado de programas às necessidades da população-alvo, equidade na distribuição de bens e serviços, etc... Segundo Pollit *et al.* (2008), uma parte substancial da atratividade da auditoria operacional está na promessa de responder se programas ou políticas públicas efetivamente funcionam, e se estes funcionam da maneira mais eficiente possível. Neste sentido, a avaliação operacional identificaria desperdícios ou oportunidades de melhoria e, assim, os recursos governamentais poderiam ser aplicados de modo mais eficiente ou com maior retorno social. Na prática, o foco dos Tribunais através da auditoria operacional seria o aprimoramento da ação do gestor público, e não sua fiscalização (COBRA, 2014).

Dada a relevância do tema, este artigo objetiva contribuir para a elaboração de

² A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (grifo nosso);

³ “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (grifo nosso)

auditorias operacionais através da apresentação de uma metodologia de apoio a análises comparadas com o emprego de um software de ampla utilização – a planilha de cálculo do MS Excel. Para tanto, o texto está estruturado em duas seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção apresenta o problema e a metodologia proposta, enquanto que a sessão 2 é reservada à aplicação da metodologia em um caso prático.

1. PROBLEMA E METODOLOGIA PROPOSTA

Em auditorias operacionais, uma das técnicas possíveis para se verificar o desempenho de determinado serviço público é a análise comparada com instituições que prestem serviço semelhante. A questão que se impõe, neste caso, é: como selecionar de modo adequado os integrantes de um grupo de comparação?

Segundo Gomes (2002, p. 42), “os fatos encontrados em determinado trabalho de auditoria devem ser confrontados com algum critério, com vistas a auxiliar o auditor a fazer algum julgamento ou recomendação” (grifo nosso).

Para solucionar esse problema, propõe-se como critério para a formação de grupos (clusters), comparáveis entre si em atributos selecionados, uma metodologia composta por cinco etapas:

1. Escolha de variável definida como fator de sucesso para o serviço público em questão, bem como de variáveis que compõem o desempenho desse serviço público;
2. Teste, por regressão múltipla⁴, para averiguar se as variáveis selecionadas na 1ª etapa explicam adequadamente a variável fator de sucesso;
3. Seleção de indicadores que representem os entes públicos integrantes da população pesquisada;
4. Emprego dos indicadores em planilha de cálculo MS Excel que, por meio do módulo Solver, realiza a análise por cluster⁵ e segmenta os entes públicos em grupos por afinidade;
5. Análise das variáveis selecionadas entre os integrantes de cada cluster.

O resultado é a formação, dentre uma população de prestadores de serviços públicos, de grupos (clusters) comparáveis entre si nos indicadores selecionados.

⁴ Em estatística, regressão é uma técnica que permite quantificar a relação entre os valores de uma variável dependente (variável de resposta) com os valores de variáveis independentes específicas (variáveis explicatórias). A regressão múltipla envolve uma única variável dependente Y e duas ou mais variáveis independentes X (explanatórias). A análise tem por objetivo estabelecer uma equação que possa ser usada para prever valores de Y com base nos valores das diversas variáveis independentes X. A finalidade das variáveis independentes adicionais é melhorar a capacidade de predição do resultado de Y. Ver STEVENSON, 1981.

⁵ Técnica que possibilita a identificação de grupos com características homogêneas, que pode ser usada quando se tem pelo menos três variáveis numéricas. Uma das técnicas mais comumente utilizada em clustering é k-medias, que consiste em desagregar um conjunto de objetos em subconjuntos menores, segundo suas características (variáveis). Seguindo cálculos matemáticos de distância, é possível atribuir medida de proximidade (similaridade) a todos os pares de objetos e entre cada objeto e os subgrupos. Posteriormente, em um processo iterativo, ou seja, repetindo os passos anteriores, formam-se os subgrupos de tal forma que as distâncias entre os membros de um subgrupo sejam mínimas e a distâncias entre os subgrupos sejam máximas. Ver TABANKA et al, 2015.

2. APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PROPOSTA EM UM CASO PRÁTICO

Objetivo é avaliar a atenção ao idoso na cidade gaúcha de Santa Cruz do Sul entre 2015 e 2017 por meio de uma análise comparada com municípios que possuam características semelhantes neste tipo de serviço. Santa Cruz do Sul é a quinta economia do Estado e uma das dez maiores cidades do Rio Grande do Sul. Com pouco mais de 126 mil habitantes, segundo estimativa do IB-GE/2010, está localizado no Vale do Rio Pardo, região central do Rio Grande do Sul e a 150 quilômetros de Porto Alegre. O município possui cerca de 3,4 mil famílias envolvidas com tabaco, sendo essa cultura sua principal fonte de receita, emprego e renda. (Fonte: <http://www.santacruz.rs.gov.br/municipio/santa-cruz-hoje>, acesso em 02 de Fev. 2018). Como o Estado do RS possui 497 municípios, a questão que se impõe é: com quais municípios gaúchos deve-se comparar Santa Cruz do Sul no quesito atendimento a idosos? Para responder a esta questão, descreve-se a seguir o roteiro utilizado conforme a metodologia proposta na seção 1:



Fonte: <https://br.freepik.com/>

2.1. Seleção das variáveis

A metodologia para o estabelecimento de um grupo comparável se iniciou com a definição da variável de sucesso; no caso em tela definida como: Nº de falecimento de idosos, informação obtida na base de dados do DATA-SUS (Fonte: <http://www2.datasus.gov.br/DATA-SUS/index.php?area=0205>). Se ocorrem proporcionalmente menos mortes, então o idoso está vivendo mais naquele município, o que se configura em um fator de sucesso supostamente em decorrência da atenção prestada pelo governo municipal.

A seguir selecionaram-se 3 variáveis que apresentam dados sobre os idosos nos municípios gaúchos entre os anos de 2015, 2016 e 2017:

1. Nº de idosos no município: Em 2015 a Fundação de Economia e Estatística do RS – FEE estimou a população de cada município gaúcho por faixa etária (Fonte: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais/>). A proporção de residentes acima de 60 anos foi então aplicada na base de dados do IBGE para os anos de 2015, 2016 e 2017 (Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>).

2. Gasto na Subfunção 241 – Atenção ao idoso: Despesas pagas pelos municípios gaúchos e classificadas com base na Portaria No 42/1999 do Ministério do Planejamento (Fonte: <http://www.tce.rs.gov.br> - Portal de dados abertos). Sabe-se que os municípios lançam gastos com idosos em diversas outras contas; entretanto, como não as classificam por faixa etária, optou-se por utilizar somente a subconta 241 como informação do atendimento municipal aos

idosos. Foi estabelecido como ponto de corte o valor de R\$ 12.000 por ano e excluído o município de Porto Alegre devido à grande diferença de valores para os demais. No total foram filtrados 128 dos 497 municípios gaúchos.

3. Nº de atendimentos ambulatoriais de residentes no município: Informação obtida na base de dados do DATASUS (Fonte: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sia/cnv/qbRS.def>). Em que pese existir a possibilidade de atendimento dos residentes em outras cidades pela sistemática de trabalho do SUS (municípios referência), a base do DATASUS não permite selecionar por faixa etária os atendimentos ambulatoriais no local de atendimento; já no caso de atendimento na cidade de residência do paciente é possível filtrar por idades.

2.2. Regressão múltipla

As variáveis acima, com dados de 2015, 2016 e 2017, foram testadas para averiguar se caracterizavam adequadamente o atendimento ao idoso nos 128 municípios gaúchos. Como exemplo, apresenta-se a seguir dados referentes ao ano de 2017 para as variáveis selecionadas.

Através da técnica de regressão múltipla foi testado se a variável de sucesso: Nº de falecimento de idosos era impactada pelas demais variáveis selecionadas.

Nr	Município	Variável de sucesso - Y	Variáveis explicativas - X		
		Nº de falecimento de idosos 2017	Nº de idosos em 2017	Gasto na Subfunção 241 em 2017	Nº de atend amb em 2017
1	Agudo	97	3.229	55.693,65	46.812
2	Alegrete	538	13.744	782.626,01	125.908
3	Alto Alegre	10	436	36.543,00	6.615
4	Arroio do Meio	103	3.300	59.086,88	58.072
5	Barão de Cotegipe	46	1.377	55.976,87	16.580
6	Boa Vista do Sul	21	699	36.082,61	6.102
7	Bom Jesus	22	2.268	35.542,00	15.983
...	...				
92	Santa Maria do Herval	34	1.108	17.600,00	18.062
93	Santa Rosa	393	10.683	269.700,16	192.349
94	Santo Ângelo	419	12.813	121.334,02	174.206
...	...				
125	Vera Cruz	173	4.239	32.026,39	40.489
126	Veranópolis	163	4.558	376.487,84	96.668
127	Viamão	1.256	34.676	270.921,67	423.374
128	Vila Maria	19	934	61.010,10	16.203

Tabela 1 – Variáveis selecionadas para o ano de 2017

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do DATASUS, FEE e IBGE

A Tabela 2 apresenta o resultado das variáveis de saída do Módulo Análise de Dados – Regressão do MS Excel, bem como uma breve conceituação das mesmas.

O resultado da regressão múltipla: $R^2 = 0,988791$, obtido com o módulo do MS Excel: Análise de dados – regressão, revela que existe forte relação entre as variáveis.

Estatística de regressão				
	R^2	Nº de observações		
	0,988791807	384		
R^2	Apresenta o percentual que a variação de Y (Nº de falecimento de idosos) é explicada pela variação em conjunto de X (Nº de Idosos, Gasto subconta 241 e Atendimento ambulatorial). Matematicamente: a soma dos desvios de Y ao quadrado previstos pelo modelo correspondeu a 99,88% dos desvios ao quadrado efetivamente observados.			
Nº de Observações	A linha de corte de R\$ 12.000 anuais para gastos da subfunção 241 restringiu o número de municípios para 128, que, multiplicada por 3 anos, resulta em 384 observações			
ANOVA				
	SQ	MQ	F	F de significação
Regressão	45.715.905,73	15.238.635,24	11.174,59	0
Resíduo	518.200,81	1.363,69		
Total	46.234.106,54			
SQ	Em uma regressão linear, os valores observados estão espalhados ao redor de uma reta de regressão. Quanto menos espalhados os valores, melhor a reta de regressão representa o conjunto de valores observados. O cálculo da soma dos quadrados dos resíduos entre o valor estimado e os dados observados. Baseia-se nas seguintes variáveis: Soma dos Quadrados Regressão = Variância de Y explicada pelas variações de X Soma dos Quadrados dos Resíduos = Variância não explicada pela regressão Soma dos Quadrados total – SQ = Variância total de Y			
MQ	O método dos Mínimos Quadrados minimiza a soma dos quadrados das diferenças entre o valor estimado e os dados observados. Resíduo: Se é pequeno, há pouco da variação de Y (falecimento de idosos) que não é explicado pelas variáveis X (nº de idosos, gasto na subconta 241 e atendimentos ambulatoriais)			

Tabela 2 – Regressão múltipla com o MS Excel.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados obtidos com o módulo Regressão do MS Excel

2.3. Seleção de indicadores

O estabelecimento do grupo de comparação desejado se iniciou selecionando 4 indicadores que representam a dimensão socioeconômica dos municípios do Estado do RS.

1. População residente: Fonte: <http://bipublico.saude.rs.gov.br>

2. Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal⁶ Fonte: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>

3. Empenhos pagos em 2018. Fonte: Dados abertos TCE/RS

4. PIB municipal em 2015 (último ano disponível). Fonte: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/>

2.4. Análise por clusters

Após ordenados pela população, os 4 indicadores relativos a todos os municípios gaúchos acima de 15 mil habitantes (exceto Porto Alegre, devido à dimensão) foram lançados em uma planilha MS Excel para identificar, através da técnica de amostragem por clusters, quais desses seriam comparáveis à Santa Cruz do Sul. O processo se iniciou com o lançamento dos dados originais em uma planilha MS Excel. Ao final apurou-se a média e o desvio padrão para cada variável.

Nr	Município	População Residente	Índice FIRJAN geral	Orçamento do município	PIB 2015 (em 1.000 R\$)
1	Caxias do Sul	483.377	0,802	1.471.455.883,12	20.637.192
2	Pelotas	344.385	0,726	875.954.940,89	7.389.940
3	Canoas	343.853	0,718	1.389.211.105,25	16.244.021
4	Santa Maria	278.445	0,791	663.805.087,75	6.357.789
5	Gravataí	275.146	0,731	723.655.342,04	9.730.604
6	Viamão	253.717	0,689	431.193.096,93	3.238.814
7	Novo Hamburgo	249.508	0,775	876.510.393,86	8.122.336
8	São Leopoldo	230.914	0,778	653.106.315,39	6.932.552
9	Rio Grande	209.378	0,712	594.766.356,93	7.274.580
10	Alvorada	208.177	0,640	299.412.814,08	2.345.101
121	Serafina Corrêa	16.184	0,855	57.428.634,00	577.015
122	Espumoso	15.843	0,771	51.435.205,62	606.744
123	Dom Feliciano	15.279	0,580	38.947.653,53	224.545
124	Sobradinho	15.018	0,768	46.858.350,79	323.049
	Média	63.870,23	0,77	185.600.123,12	2.089.844,65
	Desvio padrão	76.793,11	0,06	227.405.375,65	2.880.482,45

Tabela 3 – Análise de cluster com o MS Excel

Fonte: Elaboração própria com dados de 2018 e 2015

Na sequência os valores das variáveis foram normalizados para cada município. Para tanto, de cada valor foi subtraída a média da variável, e o resultado dividido pelo desvio padrão da mesma.

⁶ O IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.

Nr	Município	População Residente	Índice FIRJAN geral	Orçamento do município	PIB 2015 (em 1.000 R\$)
1	Caxias do Sul	5,463	0,608	5,654	6,439
2	Pelotas	3,653	-0,714	3,036	1,840
3	Canoas	3,646	-0,866	5,332	4,914
4	Santa Maria	2,794	0,421	2,103	1,482
5	Gravataí	2,751	-0,630	2,366	2,653
6	Viamão	2,472	-1,371	1,080	0,399
7	Novo Hamburgo	2,417	0,131	3,038	2,094
8	São Leopoldo	2,175	0,197	2,056	1,681

Tabela 4 – Análise de cluster com o MS Excel

Fonte: Elaboração própria

A metodologia prosseguiu com a determinação do número de clusters a dividir a amostra selecionada. No exemplo em questão, definiu-se em 10 o número de clusters que dividem o grupo de 124 municípios. Observa-se que não necessariamente foram 10 grupos com 12 ou 13 cidades cada, pois o algoritmo

do MS Excel define, por afinidade, o tamanho de cada grupo. No exemplo em questão o algoritmo determinou que o grupo onde foi alocado Santa Cruz do Sul tivesse 13 municípios no total; entretanto, o cluster 1 foi formado por apenas dois municípios.

A Tabela 5 a seguir dispôs Santa Cruz do Sul no cluster nº 7, destacado em cinza, dentre os 10 possíveis.

Nr	Município	Distâncias quadradas										Dist Mínima	Cluster
		Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5	Cluster 6	Cluster 7	Cluster 8	Cluster 9	Cluster 10		
1	Caxias do Sul	0,000	92,447	46,563	119,868	121,551	133,523	98,165	123,534	33,030	87,816	0,000	1
3	Canoas	7,904	57,078	24,480	79,568	83,576	84,870	64,983	79,639	14,746	51,625	7,904	1
12	Sapucaia do Sul	81,291	1,501	5,666	5,790	8,893	8,309	5,565	4,980	13,490	2,746	1,501	2
15	Cachoeirinha	72,173	1,441	3,842	6,307	8,162	12,731	3,800	7,341	13,643	6,646	1,441	2
19	Guaíba	82,075	0,681	6,310	3,837	5,130	11,367	2,032	5,429	18,553	8,021	0,681	2
13	Uruguaiana	91,904	0,751	8,367	3,172	5,902	6,367	3,977	2,730	18,523	3,189	0,751	2
16	Bagé	85,516	0,829	6,044	3,515	3,895	13,223	1,247	5,974	17,665	8,388	0,829	2
20	Cachoeira do Sul	99,240	0,187	10,202	1,109	2,492	7,568	1,479	2,198	23,447	7,002	0,187	2
21	Esteio	92,447	0,000	8,363	1,885	3,426	8,171	1,600	2,898	20,939	6,754	0,000	2
43	Capão da Canoa	108,118	1,398	13,474	0,823	0,631	11,150	0,521	3,690	29,634	12,667	0,521	7
22	Ijuí	88,713	2,865	8,525	4,789	3,238	19,614	0,720	9,602	23,134	16,002	0,720	7
25	Lajeado	92,191	4,777	10,959	6,012	3,383	23,775	1,113	12,183	27,394	20,501	1,113	7
28	Santa Rosa	97,320	3,005	11,214	3,588	1,804	18,765	0,316	8,602	27,453	17,006	0,316	7
30	Farroupilha	97,995	2,694	11,440	3,127	1,535	17,794	0,163	7,938	27,978	16,562	0,163	7
33	Campo Bom	99,653	3,689	12,499	3,878	1,742	19,972	0,459	9,331	29,659	18,811	0,459	7
60	Gramado	107,954	3,751	15,023	2,935	0,962	18,173	0,593	8,032	33,173	19,384	0,593	7
18	Erechim	84,926	1,191	6,837	3,595	3,343	15,171	0,595	6,978	20,409	11,328	0,595	7
24	Sapiranga	97,410	1,028	10,261	1,697	1,411	12,826	0,146	4,912	25,442	11,772	0,146	7
34	Montenegro	98,165	1,600	10,913	2,109	1,265	14,691	0,000	5,991	26,924	14,106	0,000	7
35	Cruz Alta	101,752	1,415	12,065	1,433	1,010	12,800	0,201	4,799	28,426	13,166	0,201	7
38	Carazinho	100,076	0,909	11,028	1,297	1,133	11,921	0,149	4,298	26,538	11,952	0,149	7
14	Santa Cruz do Sul	64,363	6,045	4,724	11,496	10,134	27,173	4,414	16,706	17,089	18,484	4,414	7
17	Bento Gonçalves	75,231	4,038	5,806	7,773	6,122	23,607	1,927	13,034	19,206	16,869	1,927	7

Tabela 5 – Análise de cluster com o MS Excel

– Planilha 3

Fonte: Elaboração própria

Com base no grupo de municípios formado pela clusterização, inicia-se, então, a auditoria operacional por meio de análises comparadas. Para isso, utilizam-se ferramentas quantitativas como a “análise envoltória de dados⁷ para avaliação da eficiência”, ou qualitativas como as relacionadas a seguir:

- (i) Análise da economicidade, que pode abranger a verificação de práticas gerenciais, sistemas de gerenciamento, benchmarking de processos de compra, entre outros;
- (ii) Eficácia no atendimento aos idosos, caso haja metas definidas;
- (iii) Exame da equidade⁸;
- (iv) Análise da qualidade do atendimento prestado por meio de entrevistas com o público-alvo, grupos focais, observação participante etc.;
- (v) Elaboração de indicadores comparativos - Falecimento/ No de idosos, Gasto/ No de idosos, No de Atendimentos/ No de idosos, entre outros.

CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo apresentar uma ferramenta de apoio às auditorias operacionais quando estas desejem efetuar uma análise comparativa entre organismos públicos que desempenhem um mesmo serviço. Iniciou-se com uma breve definição do conceito de auditoria operacional, que são elaboradas pelos Tribunais de Contas em âmbito nacional. Na parte 1 foi apresentado o problema e a metodologia proposta, enquanto que na parte 2 a metodologia foi aplicada em um caso prático. Demonstrou-se, assim, a viabilidade do modelo, que emprega um software acessível e amplamente difundido – o MS Excel, para fundamentar um critério para seleção de grupos comparáveis entre si.

Como limitações do trabalho aponta-se que duas variáveis selecionadas não apresentam a informação completa: A Subfunção 241 - Gasto com idosos não reflete o valor total que os municípios gastaram com a 3ª idade, e os Atendimentos ambulatoriais não incluíram consultas realizadas fora do município. Caso ambas as variáveis fossem mais fidedignas, talvez os grupos formados fossem diferentes. Ademais, a planilha MS Excel não possui funcionalidade que permita efetuar testes entre as variáveis (multicolinearidade⁹, por exemplo);

⁷ A Análise Envoltória de Dados - DEA é uma técnica usada para avaliação da eficiência relativa de um conjunto de unidades decisórias, como organizações e programas. Ela constrói uma fronteira de eficiência com as unidades mais eficientes na transformação de determinados insumos em certos produtos. A técnica ainda tem como vantagem a possibilidade de identificação de boas práticas, pois destaca as unidades mais eficientes, que podem ser usadas como benchmark para a melhoria do desempenho das demais. Ver TCU, 2018.

⁸ O exame da equidade, que pode ser derivado da dimensão de efetividade da política pública, baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado. Ver TCU, 2010, p.13.

⁹ Quando variáveis independentes possuem relações lineares exatas ou aproximadamente exatas.

no entanto, entende-se que o programa atende às necessidades da metodologia apresentada. Alternativamente, outros programas podem ser empregados para efetuar regressões múltiplas, como o Gretl, EViews, R ou Stata.

Por fim, sugere-se que a metodologia proposta seja aplicada em outras situações de análise comparativa, visando assim verificar a sua aplicabilidade prática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COBRA, Harley. As auditorias operacionais como mecanismos de controle dos tribunais de contas. Belo Horizonte: Revista TCEMG, out/nov/dez 2014.

ARAÚJO, Inaldo. Introdução à auditoria operacional. 4ª. Ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008, 188p.

GOMES, Marcelo. Auditoria de desempenho governamental e o papel de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 53, Nr. 2, Abr-Jun 2002.

POLLITT, Christopher et al. Desempenho ou Legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

STEVENSON, W. Estatística aplicada à administração. Tradução Alfredo Alves de Farias, São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

TABANKA, O. et al. Uso da análise de clusters como ferramenta de apoio à gestão no SUS. São Paulo: Revista Saúde e Sociedade, USP, v.24, n.1, p.34-45, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v24n1/0104-1290-sausoc-24-1-0034.pdf>,

TCU – Tribunal de Contas da União. Manual de auditoria operacional. 3ª. Ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010, 71 p.

_____, Técnica de Análise Envoltória de Dados em Auditorias, Brasília: TCU, 2018, 34 p.



Tripé do Procedimento Licitatório

Junior Cezar Mileski

Servidor do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo-TCESP, Unidade de Araçatuba-SP, BRASIL.

E-mail: jmileski@tce.sp.gov.br

RESUMO

A Lei Federal no 8.666/93 estabelece um complexo procedimento objetivando a válida formalização de um contrato administrativo. Entre as exigências legais, destacam-se três pontos sensíveis, independentes da modalidade licitatória, sendo eles: a) definição do objeto; b) exigências de qualificação; e c) divulgação do chamamento. Sinteticamente procuramos abordar os aspectos mais essenciais destes pontos, especialmente a importância dada a eles pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Licitações. Definição do objeto. Exigências de qualificação. Publicidade do certame. Pontos essenciais nos processos licitatórios. Entendimento do TCESP.

INTRODUÇÃO

A Lei Federal no 8.666/93 regula o procedimento a ser seguido pelos órgãos públicos quando necessitam comprar produtos ou contratar serviços no mercado. Basicamente define-se a modalidade licitatória pela natureza do objeto [compra, serviço ou obra] e o respectivo valor. O procedimento torna-se mais complexo à medida que se elevam os valores das contratações. Tem-se a percepção – ilusória – de que quanto mais complexo for o procedimento, haverá menos possibilidade de fraudes.

A observância do princípio da eficiência, novidade trazida pela Emenda Constitucional 19/98, é um norte a ser buscado em todo e qualquer procedimento administrativo. E, neste aspecto, a complexidade de um certame não é garantia plena de sucesso. O sucesso de um processo licitatório necessariamente depende de regras claras e objetivas, própria de procedimentos menos complexos. O pregão é um bom exemplo.

FASES DA LICITAÇÃO

Definição do Objeto

O sucesso de uma licitação pode ser medido, por exemplo, pelo número de interessados que se habilitaram no processo. Para isso é necessário que a Administração, na elaboração de um processo licitatório, observe três pontos essenciais.

O primeiro deles diz respeito à fase interna da licitação, quando se define o **objeto licitatório**. A definição do objeto é ponto crucial de qualquer procedimento licitatório e, portanto, de observância meticulosa pela Administração. A Lei de Licitações prevê que o objeto deve ser descrito de forma sucinta e clara (art. 40, I). Os dois extremos (objeto singelo ou excessivo) comprometem o caráter competitivo do certame. A descrição excessiva, não raras vezes, está a indicar um possível direcionamento, com o fito de privilegiar determinada marca ou fornecedor. Já a descrição demasiadamente genérica compromete a lisura do procedimento, pois conduz à dúvida.

Nesse contexto, é imprescindível que a Administração, na definição do objeto, observe as seguintes diretrizes: a) evitar a descrição do objeto com características e especificações exclusivas, ou seja, sem similaridade; e b) evitar descrições excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que apenas limitam a competição.



Fonte: <https://br.freepik.com/>

Exigências de Qualificação

Outro ponto crucial é a elaboração do edital. É muito importante a definição dos requisitos de participação dos interessados. A conjugação de um elevado número de exigências, ainda que previstas em lei, mas desacompanhadas de justificativas técnicas, pode acarretar restrições indevidas.

Não é todo e qualquer procedimento que demanda o cumprimento estrito do disposto nos artigos 28 a 31 da Lei de Licitações. A própria Lei de Licitações, através do seu art. 32, parágrafo único, assevera que a documentação de que tratam os artigos 28 a 31 poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão.

Nota-se que em alguns casos, por envolver procedimentos menos complexos (convite) e, em outros, por envolver o cumprimento instantâneo do objeto (entrega ou leilão), poderá a Administração dispensar os documentos afetos à habilitação jurídica (art. 28), regularidade fiscal e trabalhista (art. 29), qualificação técnica (art. 30) e econômica financeira (art. 31), no todo ou

em parte. Isso se dá em razão de haver, nestes casos, menor risco de inexecução contratual.

As exigências contidas nos artigos 28 a 31 da Lei de Licitações serão, sempre, sopesadas com o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal que assevera serem legítimas apenas exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Por outras palavras, o procedimento não pode ser um fim em si mesmo, apenas um meio para se obter o melhor resultado para à Administração.

A Constituição Federal, portanto, receosa de que houvesse exigências descabidas em relação a esses dois requisitos [qualificação técnica e econômica], impôs um limite à discricionariedade do Administrador. Serão válidas somente exigências dessa índole na medida em que se apresentarem necessárias à garantia das obrigações assumidas, notadamente da execução contratual.

Cabe, neste momento, algumas ponderações sobre o conceito de qualificação técnica e econômica, expressões contidas no texto constitucional (inciso XXI do art. 37 da CF).



Fonte: <https://br.freepik.com/>

O gênero **qualificação técnica** desdobra-se em “técnico-profissional”, a comprovar a qualificação do profissional; e capacitação “técnico-operacional”, a comprovar a qualificação da empresa. Comumente se verifica a exigência das duas em licitações afetas a obras e serviços de engenharia.

A qualificação técnico-profissional se aperfeiçoa mediante a apresentação, do profissional, de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de característica semelhante. Neste caso deve o edital fixar as parcelas de maior relevância, sem, contudo, exigir que o profissional detenha quantitativos mínimos de execução de objeto igual ou similar. Nesse sentido é a Súmula no 23 do TCESP. Aqui é importante saber se o profissional tem qualificação e não se executou determinado quantitativo ou se atendeu certo prazo.

Já a comprovação técnico-operacional da empresa se aperfeiçoa mediante apresentação de atestados, admitindo-se, aí sim, a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantitativos razoáveis. O TCESP considera razoável, por exemplo, exigir-se a comprovação de execução de obra ou serviços similares de 50% a 60% do objeto a ser licitado. A matéria encontra-se pacificada pela Súmula no 24 do TCESP.

No caso da qualificação **econômico-financeira**, o §5º do art. 31 da Lei de Licitações prescreve que a comprovação da boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através de cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação. Também neste ponto o TCESP orienta ser razoável

o estabelecimento dos índices de liquidez corrente entre 1,00 e 1,50 e de endividamento entre 0,30 e 0,50. Admite-se, entretanto, a flexibilização desses limites dependendo do ramo de atividade inerente ao objeto.

Conclui-se assim que as exigências de qualificação [técnica ou econômica] só se justificam diante da necessidade de se garantir o cumprimento das obrigações, variável, portanto, diante do objeto pretendido pela Administração. A Administração deve certificar-se de que a efetiva execução contratual está a exigir, por garantia de cumprimento, o afastamento de eventuais interessados, através da apresentação de comprovações técnicas e o estabelecimento de índices. Esse é o ponto!

Publicidade do Certame

Por fim, a terceira etapa de verificação, não menos importante do que as anteriormente apresentadas, diz respeito à fase externa da licitação, momento em que se tomará conhecimento dos seus termos. De nada adianta a correção do procedimento quanto à definição do objeto, bem como inexistência de exigências descabidas, se não houver publicidade do certame.

A publicidade do certame, qualquer que seja a modalidade de licitação eleita, é imprescindível para o sucesso da licitação. Relevante, nessa fase, o **Aviso da Licitação**. A matéria encontra-se regulada no art. 21, incisos I, II e III da Lei de Licitações. Exige-se basicamente a publicação do aviso da licitação no Diário Oficial da União, quanto se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração

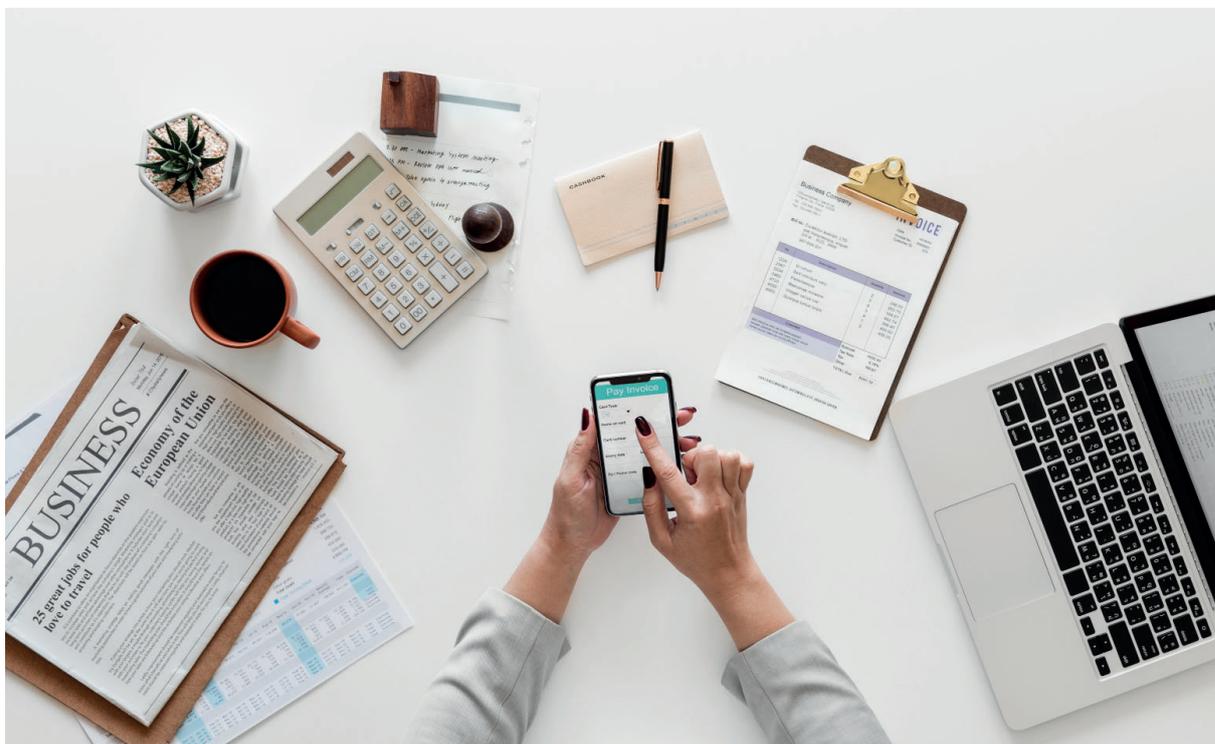
Pública Federal (I); no Diário Oficial do Estado, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal (II); e em jornal diário de grande circulação no Estado e, também, se houver em jornal de circulação no Município ou região onde será realizado o objeto da licitação (III).

A Medida Provisória n. 896, de 06 de setembro de 2019, alterou a disciplina legal sobre a questão, desobrigando órgãos públicos da União, estados, Distrito Federal e municípios de publicar documentos relativos a licitações em **jornais de grande circulação**. A partir de agora, de acordo com a nova redação do inciso III, os Avisos de Licitação poderão ser publicados em sítio eletrônico oficial do respectivo ente federativo, facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, alternativamente, a utilização de sítio eletrônico da União, conforme regulamento do Poder Executivo federal.

Mesmo antes da MP 896/2019, o TCESP relevava, em casos excepcionalíssimos, a falta de divulgação de atos convocatórios em jornais de grande circulação, particularmente quando se mostrasse expressivo o número de participantes. É nesse sentido algumas decisões do TCESP (TCs 296/003/09, 6472/026/06 e 218/005/02).

Há que se admitir que a novidade trazida pela MP 896/2019, dispensando a publicação do Aviso de Licitação em jornais de grande circulação no Estado, está contemplada no Projeto de Lei 1292-1995, que altera integralmente a Lei Federal 8.666/93.

Nos termos PL 1292-1995, a publicidade do edital de licitação será realizada mediante a divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e seus anexos em sítio eletrônico oficial, através do Portal Nacional de Contratações (PNCP) e facultativamente a divulgação



Fonte: <https://br.freepik.com/>

adicional em sítio eletrônico oficial do ente federativo (art. 52).

A matéria ainda será submetida à aprovação do Congresso, merecendo o seu acompanhamento.

De qualquer forma, segundo o disposto no §1º do art. 21, da Lei de Licitações, que não foi modificado pela MP 896/2019, o Aviso de Licitação deverá indicar o local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

Segundo a doutrina especializada (PEREIRA JUNIOR, 2007) o aviso deverá conter elementos básicos assim indicados: Modalidade Licitatória, Síntese do Objeto, Regime de Execução, Tipo de Licitação, Local, Data e horário da sessão. Não explicitar tais elementos, de forma clara e suficiente no aviso, poderá causar séria restrição ao caráter competitivo do certame.

CONCLUSÃO

A definição do objeto é ponto crucial de qualquer procedimento licitatório, devendo sua descrição ser suficientemente clara para que os interessados em participar do certame entendam exatamente o produto de interesse da Administração. Os requisitos de participação (qualificação), por sua vez, devem ser estabelecidos de acordo com as características de cada modalidade licitatória, seja em razão do permissivo constante do art. 32, parágrafo único da Lei de Licitações, que dispensa a apresentação dos documentos de habilitação para certas modalidades, ou em razão do próprio texto constitucional (art. 37, XXI), ao restringir a exigências de qualificação técnica e econômica somente indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Por fim, e não menos importante, a máxima divulgação do certame, como publicidade convencional (jornais e diário oficial) do aviso de licitação e eletrônica (internet) do respectivo edital e resultados.

Definição do objeto, requisitos de participação e publicidade do certame, eis os três passos para um procedimento licitatório atingir sua finalidade: selecionar a proposta mais vantajosa à Administração.



Fonte: <https://br.freepik.com/>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PEREIRA JÚNIOR, J.T. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BRASIL. **LEI n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Emenda constitucional n. 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm

BRASIL. **LEI n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

SÃO PAULO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Resolução n. 05, de 17 de julho de 2019**. DOE 18/04/2019. Atualiza e aperfeiçoa o repertório de Súmulas de jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, consolida a composição e as atribuições da Comissão Permanente de Análise de Jurisprudência - CPAJ e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/resolucao/resolucao-052019>

BRASIL. **Medida Provisória n. 896, de 06 de setembro de 2019**. Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para dispor sobre a forma de publicação dos atos da administração pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Mpv/mpv896.htm

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 1292/1995**. Altera a lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <https://www.camara.leg.br/>



Entrevista com o **CHRISTOPH BURCHARD**

Christoph Burchard é professor em dedicação exclusiva de Justiça Criminal Alemã Europeia e Internacional na Goethe University em Frankfurt, Alemanha. Sua linha de pesquisa é a europeização do sistema de justiça criminal, com ênfase na cooperação entre fronteiras.

Christoph Burchard is a full-time professor of German, European, and International Criminal Justice at the Goethe University, Frankfurt am Main, Germany. Among other issues, he researches the Europeanization of criminal justice, with a particular focus on cross-border cooperation

Entrevista por Ivan M. Mangano
Edição por Bruno H. Horioka

Interviewer: Ivan M. Mangano
Copy-editor: Bruno H. Horioka

O senhor poderia falar mais sobre o atual cenário de cooperação judicial no âmbito criminal dentro da União Europeia? Quais são seus maiores desafios atuais?

C: Antes de tudo é necessário saber que a União Europeia (UE) construiu e constrói um espaço comum de Liberdade, Justiça e Segurança. Como nós temos um Mercado Comum Europeu com fronteiras abertas, a possibilidade de criminosos e também organizações criminosas cruzarem fronteiras facilmente é iminente. Para compensar isso, foi construído este espaço comum de liberdade que é integrado. E um elemento deste espaço é a intensificação da cooperação entre órgãos jurídicos criminais por todo o continente. Há diversos instrumentos de cooperação em vigor como ordens de extradição, que são os mandados de prisão europeus, questões relacionadas à coleta de evidências e tudo que é coletado durante a investigação, mandados de investigação Europeus e muitos mais. O problema com esses instrumentos é que são todos baseados no princípio do reconhecimento mútuo.

Could you tell us more about the current scenario of judicial cooperation in criminal matters in the European Union (EU)? What do you think its biggest challenges are nowadays?

C: First of all, one has to know that the European Union has built and builds a common space of freedom, justice and security. Since we have the Common Markets with open borders, the possibility of criminals and also crime organizations of crossing borders easily is imminent. In order to compensate that, we built a common space of freedom which is integrated. And one of the elements of this space is the intensification of the cooperation between criminal justice organs all over the place. There are a lot of cooperation instruments in place like extradition orders, which are the European arrest warrants, the matters regarding evidence and everything that is gathered, the European investigation order and many more. The problem is that these instruments are all based on a principle of mutual recognition.



Esse princípio dita que uma decisão judicial envolvendo um Estado membro da UE é reconhecida, aceita ou executada em outro Estado, portanto esse sistema é baseado em certo elemento de confiança. É necessário acreditar que a decisão de um País A é legítima para que um País B possa a executar. O problema principal é como de fato dar substância a essa confiança mútua. Trata-se de um postulado normativo ou uma realidade social que deve ser construída? É um assunto realmente complexo e uma questão complexa.

This principle is that a judicial decision involving a member State of the European Union is recognized, accepted or executed in another one so this system is based on a certain element of trust. One has to trust that the decision of Country A is legitimate so Country B can execute it. The main problem is how to actually substantiate this mutual trust. Is it a normative postulate or is it a sociological reality that has to be built up? This is a really complex matter and the question is complex.

“ *O problema principal é como de fato dar substância a essa confiança mútua. Trata-se de um postulado normativo ou uma realidade social que deve ser construída?* ”

O desafio principal é que se deve alcançar uma quantidade necessária de confiança entre os países da UE e entre as autoridades tradicionais de diferentes Estados membros quando forem executadas decisões judiciais de outros Estados membros baseadas em certos instrumentos legais como o mandado de prisão europeu. Esse princípio do reconhecimento mútuo está hoje expresso no Artigo 82 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹ e tornou-se a fundação de toda a cooperação judicial na área criminal.

The main problem is that you have to achieve the necessary amount of mutual trust within Europe and between traditional authorities from different member States when executing judicial decisions of another member State based on certain EU instruments like the European Arrest Warrant. This principle of mutual recognition is now in Article 82 of the Treaty on the Functioning of the European Union and has become the foundation of judicial cooperation in criminal matters.

E como o senhor vê o futuro do Direito Penal Internacional e acordos de cooperação internacionais?

And how do you see the future of international criminal law and international cooperation agreements?

C: Hoje o mundo está sendo continuamente fragmentado por nacionalismos e afins. Isso é

C: Today the world has been continuously fragmented by nationalism and such. This

¹(<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT>)

um impeditivo para a cooperação, mas necessitamos dessa cooperação além das fronteiras para que se possa combater crimes transnacionais. Eu acredito que há uma contradição aqui. Por um lado, há essa tendência do aumento do nacionalismo, por outro lado, a Economia é profundamente integrada. Nós possuímos uma economia mundial globalizada com ameaças de terrorismo globalizada e organizações criminosas transnacionais.

is an impediment to close cooperation but we need close cooperation across borders in order to fight transnational crimes. I think there is a contradiction here. On the one hand there is this trend towards nationalism, on the other hand the economy is deeply integrated. We have a globalized world economy, globalized threats of terrorism and transnational criminal organizations.

“ Por um lado, há essa tendência do aumento do nacionalismo, por outro lado, a Economia é profundamente integrada. Nós possuímos uma economia mundial globalizada com ameaças de terrorismo globalizada e organizações criminosas transnacionais. ”

O mesmo para crimes cibernéticos?

Ditto for cybercrimes?

C: Aqui também se verifica essa tendência de um retorno a soluções nacionais, especialmente com relação à juntada de evidências eletrônicas nas chamadas “nuvens”. Países estão realizando abordagens unilaterais para coletar evidências de prestadores de serviços digitais. Por exemplo, um País A pede a uma dessas empresas provedoras de serviços, que tem sua sede em outro país como nos Estados Unidos, mas que tem seus dados armazenados em outro país, que entregue os dados em sua posse, junte-os e os traga aos órgãos da justiça doméstica, dotando o processo de um viés unilateral. Nos Estados Unidos isso foi até regulado pelo U.S. Cloud Act². No momento, o que se percebe é uma maior fragmentação embora eu acredite que necessitamos de abordagens mais multilaterais para

C: Here there is a trend which is, again, a certain withdrawal to national solutions, especially in the gathering of electronic evidence available in the so-called “clouds”. Countries are now making unilateral approaches to gather that evidence from Internet service providers, for example Country A asks an internet service provider which conducts services in that country but which sits in a different country like in the U.S. and the data is stored in another country to hand over the data, gather that data and bring into the criminal justice organs domestically, making it more of a unilateral approach. In the United States, this has even been regulated by the U.S. Cloud Act. At the moment, we see rather a fragmentation even though my feeling is that we need more multilateral approaches

²(<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4943>)

lutar contra esses crimes e trazer todos os interesses para a discussão.

to fight these crimes and to bring all interests to the table. But at the moment, we see a fragmentation of what's happening.

“ *No momento, o que se percebe é uma maior fragmentação embora eu acredite que necessitamos de abordagens mais multilaterais para lutar contra esses crimes e trazer todos os interesses para a discussão.* ”

Em sua opinião, como Países em desenvolvimento como o Brasil podem criar um sistema de compliance eficiente que previna a corrupção, especialmente no setor público e pelos seus agentes?

In your opinion, how can developing countries like Brazil create an efficient compliance system that can prevent corruption, especially in the public sector and by its agents?

C: Eu acredito que deve haver certa cultura de compliance. Você pode implementar quantos programas de compliance que quiser mas de um ponto de vista cínico, você sempre se deparará com corporações bem assessoradas que irão quebrar ou achar brechas em regulamentações, por mais fortes que sejam. O que é realmente necessário é o desenvolvimento da fundação de uma cultura de compliance que, na verdade, é sinônimo de observância das leis.

C: I think there has to be a certain compliance culture. You can implement as many compliance programs as you want but from a cynical point of view, you will always find well advised corporations that either break or get around such strong regulations. What is really necessary is the developing countries to build a foundational compliance culture, and compliance actually being a synonym of observing the Law.

Então o senhor acredita que o problema é de aplicação da Lei?

So you think that it's a problem of enforcing the Law?

C: Acredito que nosso conceito de aplicação/punição é bom, mas a punição está sempre apenas tratando os sintomas e não as raízes do problema. É claro que deve haver uma execução suficientemente forte dos regimes de compliance, mas sem uma cultura suficientemente forte ou uma atmosfera onde as corporações ou o setor público estão de fato inclinados a seguir procedimentos e seguir a

C: I think that our idea of enforcing is nice but enforcing is always only treating the symptoms not the roots of the problems. Of course, there is a need to have sufficiently strong execution of compliance regimes in order to get things going but without a sufficiently strong culture or an atmosphere where the corporations or the public sector is actually inclined to follow procedures

Lei, então todos os programas de compliance são apenas perfumaria em muitos aspectos. Compliance é um bom gesto, mas que deve ser suplementado por um movimento essencial muito maior e mais forte para garantir que agentes públicos e privados conscientizem-se da lei e que sigam-na intrinsecamente.

Mesmo que os agentes estejam cientes da lei, o senhor não acredita que a ausência de medo da punição os incentiva a ignorarem a lei?

C: Nós não nos matamos uns aos outros simplesmente por medo de uma punição, mas porque há um sentimento mútuo de respeito. Essa ideia fundamental de observar a lei tem certo mérito além do desejo de não ser punido. Isso é algo que é necessário ser criado especialmente em termos de corrupção.

Uma vez que você percebe que está governando apenas pelo medo, entra-se em um cálculo racional e aí talvez a possibilidade de ganhar alguns milhões de euros pese mais do que a possibilidade de ser pego. A punição é um dos alicerces, mas não se deve focar apenas nele.

No Brasil nós possuímos uma forte percepção de que pessoas em cargos públicos do alto escalão ou mesmo políticos se corrompem devido à ausência do medo de punição, algo que apenas agora tem começado a mudar, então escutar sobre a implementação de uma cultura de respeito às leis parece algo distante...

C: Eu não discordo disso. Mas se você apenas focar em uma cultura de medo e ameaças então em algum momento o sistema

and follow the Law, then all compliance programs are window dressing in many aspects. Compliance is a nice gesture but it has to be supplemented by a far stronger, bigger and fundamental move to make either corporate officials or public officials aware of the law and make them follow the law intrinsically.

Even if the officials are aware of the Law, don't you think the absence of fear of punishment inclines them to bypass those laws?

C: We don't kill each other because we were only afraid of being punished but because there is a mutual feeling of respect. This fundamental idea to observe the law has a certain merit beyond not being punished. That is something one needs to create especially in terms of corruption.

Once you realize you're only governed by fear then you enter a rational calculation and maybe then the prospects of gaining a couple of million euros are outweighing the possibility of being caught. Enforcing is one building block but one shouldn't only focus on that.

Here in Brazil we have a strong perception of high public officials or even politicians committing corruption due to a lack of fear of punishment, something that is only starting to change nowadays so hearing about implementing a lawful culture seems too far fetched...

C: I'm not disputing that. But if you only focus on a culture of fear and threats then at some point the system will collapse. That's



vai colapsar. Esse é meu medo. O sistema de justiça criminal não opera apenas sob o medo da punição. Sistemas de sucesso operam com normas profundamente internalizadas, de outra forma o sistema se torna muito pesado não só financeiramente, mas em termos de respeito aos direitos humanos. Deve haver uma segunda abordagem moralizante para fazer com que as pessoas internalizem esses conceitos.

O senhor acredita que a inteligência artificial (I.A.) terá um papel decisivo no combate ao crime no futuro próximo?

C: Isso está em aberto. Alguns dizem que sim, outros são mais céticos. O que temos que reconhecer, no entanto, é que a Inteligência Artificial (I.A.) tem problemas intrínsecos como problemas com viés, sempre assumindo que se algo aconteceu no passado se perpetuará no futuro. É necessário levar em consideração todas essas possíveis armadilhas ao se comparar as vantagens e desvantagens da busca por um sistema

my fear. The criminal justice system not only operates on the fear of being punished. Successful systems operate with far deeper internalized norms, otherwise it turns into a really expensive system not only financially but in terms of respect for human rights. There has to be a second complementary moralistic approach to really drive this home to the people.

Do you think artificial intelligence (A.I.) will play a decisive role in crime fighting in the near future?

C: That's very much out in the open. Some say yes. Others are more skeptical. What we have to acknowledge, however, is that A.I. also has intrinsical problems such as bias problems, always assuming that what happened in the past will be perpetuated into the future. One has to take these pitfalls into consideration when balancing the advantages and disadvantages of moving to a stronger A.I. based criminal justice system. One has to also see

jurídico criminal mais fortemente baseado em I.A., e verificar se a I.A. pode ser aplicada em outras áreas como em policiamento preditivo para de fato prever crimes antes que ocorram, auxiliar juízes a determinar sentenças mais precisas ou justas, etc. É preciso avaliar todas as áreas de atuação individualmente e averiguar se as vantagens realmente superam as desvantagens.

that if A.I. can be implemented in other fields like predictive policing to actually prevent crimes before they happen, to support judges in determining more accurate or fairer sentences etc. One has to take all individual areas of application and really see where the advantages outweigh the disadvantages.

Por fim, o que o senhor acredita que os países da América Latina podem aprender com a experiência Europeia de cooperação judicial?

Final question, what do you think Latin American countries can learn from the European judicial co-operation experience?

C: Eu acredito que necessitamos de um diálogo mais próximo entre nossas regiões. Não é apenas o que a América Latina pode aprender com a Europa, mas também o que os Europeus podem aprender com a América Latina.

C: I think we need is a closer dialogue between our regions. So it's not only what the Latin Americans can learn from Europe but it's also about what the Europeans can learn from Latin America.

Talvez a América Latina possa aprender com as lições negativas que nós estamos aprendendo da forma mais difícil na Europa. Dois fatores são cruciais para o sucesso de um sistema de cooperação: Certa quantidade de padrões harmonizados, como na condução de investigações e padrões éticos de justiça, e a quantidade necessária de credibilidade social na legitimidade dos atos de outros países. É necessário ter certa base em comum para que se possa cooperar.

Maybe what Latin America can learn are the negative lessons that we are learning the hard way in Europe. Two factors are paramount to the success of a system of cooperation: A certain amount of harmonized standards, such as how to conduct investigations and ethical standards of justice and the necessary amount of societal trust into the legitimacy of those acts in another country. One has to have a certain common basis to cooperate.

“ Dois fatores são cruciais para o sucesso de um sistema de cooperação: Certa quantidade de padrões harmonizados, como na condução de investigações e padrões éticos de justiça, e a quantidade necessária de credibilidade social na legitimidade dos atos de outros países. ”



**Concurso de
Fotografía sobre
RESÍDUOS SÓLIDOS**



1º LUGAR - Inverter a situação dos resíduos sólidos está em nossas mãos

“Para isso, não basta dar uma destinação correta ao lixo. É preciso buscar meios para não produzi-lo.”

Lígia Yumi Hikawa



2º LUGAR - Semeando o Desenvolvimento Sustentável

“A imagem revela a esperança de duas crianças em um ambiente com recursos naturais violados. Também denuncia o descaso, seja pela clandestinidade do despejo de entulho, seja por esse aterro estar em frente a um hospital público recém-fechado.”

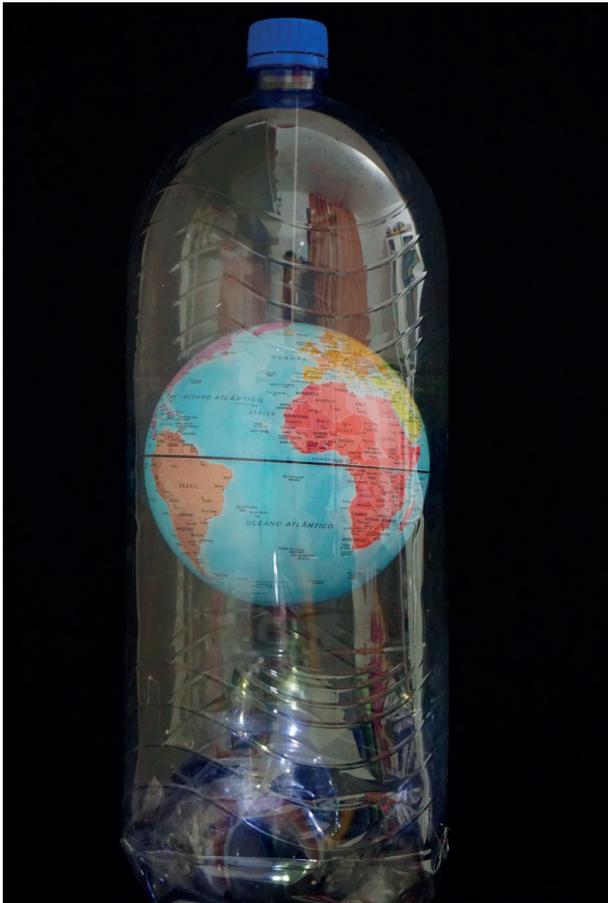
Adailton de Sousa Damasceno



3º LUGAR - Um retrato do Brasil

“Nesse ecoponto funcionava uma estação de reciclagem, mantida por catadores sem vínculo com o poder público. Não fossem eles, o cenário seria ainda pior. Ao fundo, um desses catadores e uma bandeira do Brasil, um triste retrato de nossa realidade.”

Fernando Imbernom Nascimento



4º LUGAR - Planeta sufocado: os impactos da poluição plástica

“Se o problema da poluição não for solucionado, poderemos ter, até 2050, mais plásticos do que peixes nos oceanos. Daí mostrar a Terra sendo ‘sufocada.’”

Aline Roberta da Silva



5º LUGAR - Luto por um país em chamas

“As queimadas estão próximas de nós e a fumaça deixa um rastro de destruição. A floresta grita por hábitos de consumo e de produção responsáveis. Redução, reciclagem e reuso são importantes, mas a mudança essencial depende de cada um de nós.”

Leandro Luis dos Santos Dall’Olio



6º LUGAR - Vegetação sobre aço

“Durante uma fiscalização, foi identificado maquinário apreendido e depositado de formar irregular. O bem que deveria estar sob a guarda do Estado virou lixo que compromete a vegetação e o solo de uma área de proteção ambiental.”

Guilherme de Almeida Vergani



7º LUGAR - Alinhavando a esperança

“Era pra ser só uma fiscalização, mas eu a vi. Dona de um olhar penetrante e sorriso fácil... A família veio de outro país em busca de uma vida melhor. E eu sonhei com um mundo em que não fosse preciso atravessar fronteiras à procura de alimento e água potável.”

Katia de Almeida Campos



8º LUGAR - Aos olhos atentos dos urubus

“Se olharmos além, enxergaremos urubus em posição superior à dos seres humanos. As aves, altivas, abandonando os homens ao nível mais degradante, abaixo dos ‘comedores de carniça’. Uma cena que mostra a desigualdade social e a ineficiência das políticas públicas.”

Cláudio Roberto Leal



9º LUGAR - Infância

“Crianças de uma família que trabalha na coleta de recicláveis acompanham os pais. Mesmo em ambiente inadequado, dão asas à imaginação e não deixam de se divertir.”

Mariana de Tavares Albuquerque



10º LUGAR - O que é preciso para sermos gigantes?

“Como chegaremos ao topo? É possível tocar o céu? Em plena era da tecnologia, ela se encanta com latas sob os pés, sente-se gigante, capaz de chegar ao pico da montanha mais alta.

Não são apenas latas, são instrumentos do imaginário. Isso é lixo para você?”

Katia de Almeida Campos

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 não observação 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 Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.
- As URLs para as referências devem ser informadas quando possível.

- O texto deverá estar em espaço simples;
- Deve-se usar uma fonte de 12 pontos;
- Deve-se empregar itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL);
- 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/about>.

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 Word, Open Office ou RTF). 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 os 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. Através do site, você poderá acompanhar o procedimento e, a cada passo significativo, você também será avisado 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.

Os artigos devem seguir a formatação da ABNT, com as seguintes características básicas:

- Página A4, margens superior, inferior de 3 cm, direita e esquerda de 2,5 cm.
- Preferencialmente, fonte Times New Roman 12, a não ser quando especificado.
- A primeira página deve conter, nesta ordem:
 - o título do artigo (fonte 14, negrito, centralizado)
 - o nome do autor, com identificação da instituição a que pertence por extenso, separada por um hífen da sigla, seguido pela cidade, estado, país; indicação dos financiamentos de agências de fomento relacionados ao trabalho a ser publicado quando houver e endereço

eletrônico (sem a palavra e-mail) em fonte 10, à direita;

- um resumo do texto, com a palavra RESUMO (esquerda, maiúsculas, negrito), seguido por um texto de, no máximo, 200 palavras (justificado, sem negrito ou itálico). Opcionalmente, poderá haver a tradução para o inglês, logo abaixo, iniciando com a palavra ABSTRACT

- fonte Times New Roman corpo 12 (para o texto). Citações e legendas em fonte 10.

INFORMAÇÕES GERAIS

A desconsideração das normas apresentadas implicará a não aceitação 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; se o parecer for favorável, mas com ressalvas, o autor receberá os comentários do avaliador a fim de propor novamente seu 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: Rua 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: Av. Coronel Acácio Piedade, 384
CEP 18400-180 - Itapeva - SP
Telefone: (15) 3524-4800

Unidade Regional 17

Ituverava

Endereço: Rua José Bonifácio, 803
Jardim Independência - Ituverava - SP
CEP 14500-000
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: Rua Vergueiro Steidel, 90
Embaré – Santos – SP
CEP 11040-270
Telefone: (13) 3208-2400



ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS

Presidente Washington Luís

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

Equipe

Bruna Castilho Marques

Bruno Horota Horioka

Cinthya Harumi Yabasse

Fatima Aniceto Rodrigues dos Reis

Gabriela Giardino Costa Bernardino

Ivan Moncoski Mangano

José Luiz Ribeiro Vignoli Filho

Jurema Fernandes Alves

Marconi Cavalcante Benck

Maria Luiza Costa Pascale

Marina Guglielmetti Ashcar

Mauricio de Freitas Bento

Patrick Raffael Comparoni

Rosmary Donadio Tavares

Suane Jesus Aragão

Victor Jung

Edição nº 4.

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

ISSN: 2595-2412