

**REVISTA DO TRIBUNAL
DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

ISSN 0102-7751

**REVISTA DO TRIBUNAL
DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

CONSELHO EDITORIAL

Paulo Tadeu Vale da Silva – Vice-Presidente do Tribunal
Luzia Barbosa do Nascimento – Chefe de Gabinete da Presidência
Túlio Márcio Cunha e Cruz Arantes – Consultor Jurídico
Luiz Genédio Mendes Jorge – Secretário-Geral de Controle Externo
Paulo Cavalcanti de Oliveira – Secretário-Geral de Administração
Gisela Mendonça da Silva – Diretora-Geral da Escola de Contas Públicas

COMISSÃO TÉCNICA

Vânia de Fátima Pereira – Editora-chefe
Leonardo Pires da Costa – Editor-adjunto

PUBLICAÇÃO

Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF
Escola de Contas Públicas – Escon
Coordenadoria de Biblioteca, Gestão da Informação e do Conhecimento –
COBGI
Zona Cívico-Administrativa – Praça do Buriti – Brasília-DF – 70075-901
biblioteca@tc.df.gov.br
Tel: (61) 33142270 / (61) 33142922

Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Ano 1, n.1 (1975-). Brasília: Tribunal de Contas do
Distrito Federal, 1975-

ISSN 0102-7751

Periodicidade anual (1975-2012)

Publicação interrompida (2013-2017)

CDU 336.126.55(81)(05)

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

COMPOSIÇÃO DE 2018

Conselheiros

Anilcéia Luzia Machado – Presidente

Paulo Tadeu Vale da Silva – Vice-Presidente

Inácio Magalhães Filho

Manoel Paulo de Andrade Neto

Antônio Renato Alves Rainha

José Roberto de Paiva Martins

Márcio Michel Alves de Oliveira

Ministério Público junto ao TCDF

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira – Procuradora-Geral

Demóstenes Tres Albuquerque

Marcos Felipe Pinheiro Lima

SUMÁRIO

INDIO ARTIAGA DO BRASIL RABELO

Os paradigmas da contratação direta e da ausência de cobertura contratual no âmbito do setor público: uma visão doutrinária, jurisprudencial e cotidiana9

IVAN BARBOSA RIGOLIN

Três temas do tribunal de contas: 1) o controle interno e seus cargos; 2) conta regular com multa; 3) apartado em conta aprovada sem ressalva29

JOSÉ EDUARDO SABO PAES E JÚLIO EDSTRON S. SANTOS

O terceiro setor e a democracia no Brasil41

MAURI SIQUEIRA MONTESSI

Validação teórica das competências gerenciais do TCDF67

OSWALDO JUNQUEIRA VAZ JÚNIOR

Controles nos processos aquisitivos: a competência do Tribunal de Contas da União nos processos do Distrito Federal105

RODRIGO NOLETO PAZ

Análise econômica dos gastos públicos nos municípios brasileiros: uma abordagem em dados em painel119

THIAGO ALVES RIBEIRO

A atuação do Tribunal de Contas do Distrito Federal diante de princípios da Administração Pública Gerencial: o caso das licitações públicas155

OS PARADIGMAS DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA AUSÊNCIA DE COBERTURA CONTRATUAL NO ÂMBITO DO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO DOUTRINÁRIA, JURISPRUDENCIAL E COTIDIANA

Indio Artiaga do Brasil Rabelo
Auditor de Controle Externo do TCDF

Este trabalho tem o fito de elucidar a contratação direta da Administração Pública, prevista na Lei nº 8.666/1993 e, de outro lado, visa explorar um tema recorrente, a prestação de serviços e fornecimento de bens sem cobertura contratual à luz da doutrina, da jurisprudência dos Tribunais de Contas e de exemplos do cotidiano da gestão pública.

1. INTRODUÇÃO

A presente peça técnica intenta estudar as exceções à Lei Nacional de Licitações – LNL quanto à obrigatoriedade de licitação prévia à feitura de contratos administrativos, bem como a distorção referente à prestação de serviços e ao fornecimento de bens sem previsão contratual.

Ao adentrar o mérito da questão proposta, faz-se necessário explorar previamente a definição de licitação e de contrato administrativo.

Vejamos a definição de licitação segundo o mestre Hely Lopes Meireles:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. *Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os*

interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

De outro lado, vejamos a definição de contrato administrativo segundo Celso Bandeira de Mello:

Contrato administrativo é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a cambiáveis imposições de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado.

Não obstante elencar a licitação como procedimento obrigatório ao firmamento de contrato administrativo, o legislador cuidou para não engessar o processo de modo a prejudicar o interesse público, vez que é possível a necessidade do objeto contratual ser tão premente que impossibilite a realização tempestiva de licitação prévia, elencando situações em que é possível efetuar a contratação direta, por meio de dispensa ou inexigibilidade.

Com efeito, disponibilizaram-se ao gestor público ferramentas bastantes para promover a contratação de prestação de serviços e fornecimento de bens dentro dos ditames legais.

Entretanto, por vezes, servindo a interesses escusos que não intentam promover o interesse público, o gestor público empenha-se em burlar as disposições legais visando lograr proveito próprio ou de outrem, e impondo pesados prejuízos aos cofres públicos mediante sua postura inercial frente à prestação de serviços e ao fornecimento de bens sem cobertura contratual, a qual é injustificável.

2. DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

Preliminarmente, antes de adentrar no assunto principal deste artigo, faz-se necessário tecer breves comentários acerca das definições, requisitos e implicações básicas atinentes a contratos administrativos.

2.1 Breves conceitos acerca do contrato administrativo

Primeiramente, esclarece-se que o contrato administrativo é sempre consensual, visto que concretiza um acordo de vontades. Além disso, em regra, é, oneroso, formal¹, comutativo (pois estabelece direitos e obrigações tanto para o contratante quanto para o contratado) e *intuitu personae* (celebrado em função de características pessoais e relevantes do contratado).

Conforme definido na introdução deste artigo, contratos administrativos são ajustes firmados pela Administração. Entretanto, contratos administrativos são espécie do gênero *contratos da Administração*², termo empregado para designar todo e qualquer contrato celebrado pela Administração³.

Ocorre que os contratos administrativos são celebrados sob as chamadas *cláusulas exorbitantes*, as quais constituem prerrogativas contratuais oriundas dos princípios de supremacia do poder público conjuntamente com o de indisponibilidade do interesse público.

¹ A Administração reconhece apenas contratos administrativos formais, isto é, reduzidos a termo, com exceção do disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei de Licitações. Do fato de ser formal, pressupõe-se ser também público, vez que a Administração não reconhece os chamados contratos de gaveta.

² A doutrina não é consensual nesse ponto. Alguns doutrinadores colocam os contratos da Administração, tão somente, como espécie de ajuste em que a Administração firma, em posição de horizontalidade (igualdade), direitos e obrigações com terceiros. Tal ajuste é regido predominantemente pelo Direito Privado.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 240.

Tais prerrogativas asseguram uma relação vertical da Administração com o contratado, isto é, condicionam a execução do contrato ao que for adequado, necessário e razoável para a concretização do interesse público⁴.

Nessa esteira, tem-se que as cláusulas exorbitantes prescindem de previsão contratual, haja vista sua previsão legal.

2.2 Fiscalização da execução do contrato

Por força do disposto no art. 67 da Lei de Licitações⁵, a Administração designa representante específico, o fiscal do contrato, a fim de acompanhar a execução do objeto contratado, bem como proceder ao seu recebimento quando de sua conclusão.

O *caput* do supracitado artigo conferiu à Administração o poder-dever de acompanhar E fiscalizar a execução do contrato. A primeira conduta denota a obrigatoriedade de o representante designado presenciar o cumprimento do cronograma estabelecido previamente ao início da execução, de modo a observar o andamento dos trabalhos. A segunda conduta remete a obrigatoriedade de o representante propor medidas bastantes para adequar, se necessário, os trabalhos em andamento ao objetivo, informando os superiores sobre eventuais infrações cometidas pelo contratado, de modo que os gestores avaliem a possibilidade de aplicação de penalidades (as quais envolvem, inclusive, a rescisão contratual).

⁴ As cláusulas exorbitantes encontram-se inculpidas no art. 58 da Lei de Licitações.

⁵ Art.67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Destarte, ressalta-se a grande importância que o legislador atribuiu à tarefa de fiscalização contratual, pois se tomou o cuidado de prever a designação de um fiscal específico para cada contrato. Mas, permitiu a contratação de terceiros com vistas a auxiliá-lo.

Com efeito, o fiscal é responsável não apenas pelo bom andamento da execução do contrato, bem como por atestar a liquidação da despesa a fim de que a Administração honre com sua obrigação de efetuar o pagamento devido ao contratado.

3. DA LICITAÇÃO

A licitação está profundamente ligada ao princípio da supremacia do poder público, vez que intenta selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração a fim de estabelecer uma relação contratual com um terceiro.

A seguir faz-se um breve apanhado da história da licitação, seu conceito, princípios correlatos e atuais procedimentos vigentes.

3.1 História da licitação

A ideia de licitação no Brasil surgiu quando da edição do Decreto n 2.926, de 14.05.1862, o qual regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Mais recentemente, o Decreto-Lei nº 200, de 25.02.1967 foi o responsável pela evolução do procedimento licitatório de modo a conferir maior eficiência às licitações.

Atualmente, a lei que rege o arcabouço jurídico da contratação pelo Poder Público é a Lei nº 8.666 de 21.0.1993, a qual, não obstante ter o escopo de lei que dispõe sobre normas gerais de licitação, dispôs minuciosamente acerca da problemática da licitação, seja elencando procedimentos licitatórios e as diversas modalidades e tipos de licitação, seja tipificando as condutas que violam os princípios do processo licitatório.

3.2 Breves conceitos acerca do procedimento licitatório

Baseando-se na definição de licitação exposta na introdução deste trabalho, fez-se necessário a definição de procedimentos que regrassem a seleção da proposta mais vantajosa pela administração.

Nessa esteira, a LNL e normas correlatas⁶ fixam as modalidades de licitação, concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, pregão e consulta, as quais constituem formas de seleção pautadas nas características do objeto que se deseja contratar, seja considerando o escopo do objeto (obra, serviço, bem, obra de arte) ou o valor deste.

De outro lado, a Lei nº 8.666/1993 também fixa a base dos critérios de escolha, os chamados tipos de licitação, menor preço, técnica e preço, melhor técnica, e maior lance ou oferta.

A lei também elenca duas fases principais: a habilitação dos licitantes e a abertura das propostas. A primeira constitui-se de uma mera verificação dos documentos elencados pela própria LNL que tornam o licitante apto a participar da licitação, bem como de contratar com a Administração, no caso de sua proposta ser a vencedora. A segunda trata-se de uma comparação, baseada nos critérios preestabelecidos no ato convocatório, de modo a identificar qual a proposta é a mais vantajosa dentre as apresentadas pelos licitantes.

Inúmeras outras minúcias são estabelecidas pela legislação de licitações. Entretanto, por não compor o escopo deste trabalho, deixamo-las em segundo plano.

3.3 Princípios

Por tratar-se de matéria atinente ao Direito Administrativo, a ideia da licitação evoca o uso dos princípios presentes no arcabouço jurídico desse ramo do Direito Público.

Com efeito, tem-se que a licitação nada mais é do que uma implicação do princípio da indisponibilidade do interesse público, vez

⁶ Lei nº 10.520/2002, Lei n 12.232/2010 e Decreto n 3.555/2000.

que frente à necessidade de se contratar bens e serviços a Administração deve agir com vistas a selecionar alguma proposta que atenda e que seja a mais vantajosa, haja vista que de outra forma o interesse público restaria afastado por se estar escolhendo algo que não teria o melhor custo de oportunidade.

Noutro diapasão, outros princípios administrativos norteiam o tema licitação pública. Exporemos alguns dos mais importantes:

- I. Princípio da isonomia: segundo o Tribunal de Contas da União – TCU, este princípio traz a ideia de tratar igualmente todos os interessados. Isso é claro ao analisarmos que ao dispor previamente sobre o objeto que se pretende contratar, a Administração age de modo a prover os licitantes de iguais chances de vencer a licitação. Mais, ao se usar de critérios objetivos (como será tratado no próximo item), a Administração está vinculada a adjudicar o objeto contratual àquele licitante que demonstrar ter a melhor proposta, independente de preferências subjetivas que a Administração possa demonstrar, o que, mais uma vez, evidencia a isonomia imbuída no processo licitatório;
- II. Princípio do julgamento objetivo: juntamente com o anterior, este princípio compõe o cerne do processo licitatório. A Administração deve dispor previamente à apresentação das propostas sobre os critérios que serão utilizados para julgá-las. Tais critérios devem constar do ato convocatório da licitação. Destarte afasta-se a possibilidade de a Administração escolher usando-se de algum critério subjetivo ou oculto.
- III. Princípio da legalidade: insculpido em todos os processos da Administração. Nesse caso, tem por base atuar sempre nos ditames legais correlatos, como a Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 3.555/2000, etc.

- IV. Princípio da vinculação ao instrumento convocatório: impede a Administração e os licitantes de inovar no âmbito dos critérios aplicáveis, do objeto licitado, e demais aspectos do procedimento licitatório em questão. Segundo o TCU, esse princípio garante que nada seja feito ou criado sem que haja previsão no ato convocatório.
- V. Princípio da publicidade: prevê que todos os atos atinentes ao procedimento licitatório devem ser publicados⁷.

4. DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Desde já, enfatiza-se o caráter obrigatório da licitação prévia à contratação. Entretanto, quando presentes determinadas hipóteses, essa obrigatoriedade resta elidida.

4.1 Dispensa

No caso da dispensa, faculta-se à Administração licitar ou não. As hipóteses de dispensa de licitação inserem-se no Art. 24, incisos I a XXVIII da Lei de Licitações.

Segundo Marçal Justen Filho, algumas das hipóteses de dispensa de licitação decorrem do eminente desequilíbrio da relação custo/benefício, como excerto a seguir:

A Lei prevê diversas hipóteses, as quais foram ampliadas e alteradas através da Lei nº. 8.883. Essas hipóteses podem ser sistematizadas segundo o ângulo da manifestação de desequilíbrio na relação custo/benefício, do seguinte modo:

- custo econômico da licitação: quando o custo econômico da licitação for superior ao benefício dela extraível da licitação (incs. I e II);

- custo temporal da licitação: quando a demora na realização da licitação puder acarretar a ineficácia da contratação (incs. III, IV, XII e XVIII);

⁷ Exceto as propostas, antes de sua abertura.

- ausência de potencialidade de benefício: quando inexistir potencialidade de benefício em decorrência da licitação (incs. V, VII, VIII, XI, XIV e XVII);
- destinação da contratação: quando a contratação não for norteada pelo critério de vantajosidade econômica, porque o Estado busca realizar outros fins (incs. VI, IX, X, XIII, XV, XVI, XIX e XX).

Obviamente, mesmo no caso de dispensa de licitação o interesse público não é afastado. Pelo contrário, é justamente por conta dele que a Administração Pública elencou hipóteses em que os burocráticos procedimentos licitatórios são postos de lado de modo a não ocasionar eventual interrupção de serviços ou o fornecimento de bens.

Entretanto, dado o grande número de hipóteses em que se pode alegar a dispensa de licitação e, principalmente, a subjetividade de algumas delas (mormente o inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações, que trata da contratação emergencial, o qual será melhor explorado no item seguinte), aliadas com a grande discricionariedade do gestor público, tem-se uma série de irregularidades que acometem a gestão da coisa pública por conta de dispensas indevidas de licitação, podendo incorrer em lesão aos cofres públicos.

4.2 Contratação emergencial

Primeiramente, transcrevemos na íntegra o texto do art. 24, inciso IV, da LNL:

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180

(cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

Nota-se que os referidos casos de emergência ou de calamidade pública, os quais podem ensejar prejuízo, são por demais genéricos. Com efeito, frequentemente há casos assim originários da própria desídia do gestor público, o qual não antevê de forma eficaz o término do contrato administrativo, permanecendo inerte até o acoetimento de um prazo exíguo para a conclusão do procedimento licitatório.

Em que pese a já mencionada subjetividade na definição das situações em que cabe a contratação emergencial, o TCU firmou entendimento, em vasta jurisprudência, acerca de critérios mais objetivos que permitem a dispensa de licitação segundo o art., 24, inciso IV, da lei nº 8.666/1993. Senão vejamos:

Decisão nº 347/1994 – Plenário

[...] responder ao ilustre Consultante (Ministro de Estado dos Transportes), quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese: a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei: a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação; a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas; a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso; a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamen-

te apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado;

Acórdão nº 2293/2005 – Plenário

A dispensa de licitação baseada em emergência só é admitida se o gestor demonstrar que o fato não poderia ter sido previsto e que a falta de adoção de medidas urgentes poderia ocasionar maiores danos à Administração Pública. Se a situação fática exigir a dispensa, mesmo considerando a falta de planejamento, não pode o gestor deixar de adotá-la, pois se assim proceder responderá não apenas pela falta de planejamento, mas também pelos possíveis danos que sua inércia possa causar.

Acórdão nº 667/2005 – Plenário

[...]

9.4. autorizar, em caráter excepcional e com fundamento no interesse público, a SPOA/MDIC (Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) a realizar a contratação emergencial da prestação de serviços de informática no âmbito do Ministério em vista da expiração do Contrato 43/2004, devendo ser observados os seguintes preceitos nessa nova contratação:

9.4.1. somente poderão ser contratados os serviços imprescindíveis à execução das atividades essenciais ao funcionamento do Ministério, devendo a contratação emergencial subdividir-se nas mesmas modalidades de serviço que serão objeto da licitação para a contratação definitiva;

9.4.2. a imprescindibilidade dos serviços e a essencialidade das atividades devem estar expressamente demonstradas e justificadas no respectivo processo;

9.4.3. a contratação somente poderá vigorar pelo tempo necessário para se concluir as novas licitações dos serviços de informática a serem promovidas em substituição à Concorrência 01/2005, não podendo ultrapassar o prazo previsto no art. 24, inciso IV, da Lei

8.666/93;

9.4.4. à medida em que forem firmados os novos contratos, deverá ser encerrada a respectiva prestação de serviços exercida no âmbito do contrato emergencial;

9.4.5. deverão ser observadas as disposições relativas às contratações emergenciais, em especial aquelas contidas no art. 26 da Lei 8.666/93 (...);

Ocorre que contratos firmados sob a égide do supracitado inciso têm o condão de terem seus preços majorados por conta da própria emergência em que se dá a contratação, a qual, por vezes, impede a escolha da proposta mais vantajosa.

4.3 Inexigibilidade

Da leitura do art. 25 da Lei de Licitações depreende-se que a licitação é inexigível quando for impossível promover a competição, o que inviabiliza o próprio objetivo de licitar. Senão vejamos:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

I – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III – para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O mestre Marçal Justen pontua o assunto destacando que:

A inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponde a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

Com efeito, conforme se aduz da leitura dos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, não é óbvio definir em quais hipóteses a licitação mostra-se inexigível, vez que: 1) no terceiro inciso, é necessário que o artista seja “consagrado pela mídia especializada ou pela opinião pública”, o que nem sempre é evidente; 2) no segundo inciso, em que pese o rol do art. 13 da Lei de Licitações que elenca serviços técnicos profissionais especializados, nem sempre é simples definir quais são exercidos com notória especialização; 3) no primeiro inciso, há a vedação expressa no sentido de evitar preferência por marca com intuito de não realizar o certame licitatório, todavia a preferência por marca é admitida sob algumas hipóteses, conforme expõe José dos Santos Carvalho Filho:

- 1) continuidade da utilização de marca já adotada no órgão;
- 2) para a utilização de nova marca mais conveniente; e
- 3) para o fim de padronização de marca no serviço público, todas evidentemente justificadas pela necessidade da Administração.

Nessa esteira, cabe a transcrição de alguns julgados do TCU:

Acórdão 735/2005 Plenário

Demonstre, motivadamente, que a indicação de marca na especificação de produtos de informática é a escolha, em termos técnicos e econômicos, mais vantajosa para a administração.

Acórdão 2844/2003 Primeira Câmara

Evite a indicação de marcas de produtos para configuração do objeto, quando da realização de seus certames licitatórios para a aquisição de bens de informática, a não ser quando legalmente possível e estritamente necessária para atendimento das exigên-

cias de uniformização e padronização, sempre mediante justificativa prévia, em processo administrativo regular, no qual ficam comprovados os mencionados requisitos.

Acórdão 1437/2011 Primeira Câmara

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Por fim, vale ressaltar que o rol inserto no artigo 25 da Lei de Licitações é meramente exemplificativo. Isso possibilita que alguns casos, apesar de não se encaixarem em nenhum dos seus três incisos, tenham fulcro no próprio *caput* do artigo que prevê a inexigibilidade quando não for viável estabelecer a competição. Alguns exemplos são destacados a seguir pelo professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

[...]

aquisição de vale-transporte para servidores públicos, posto que há legislação concedendo o benefício; cursos de treinamento/aperfeiçoamento, considerando serem eventos realizados em datas pré-determinadas, o que inviabiliza a competição; atividades em regime de monopólio, como correios; entre outros. (Jorge Ulisses Fernandes, 1995, p.283)

Entretanto, entende-se que tal flexibilização não seja salutar, haja vista que pode ocasionar situações que, na modesta opinião deste autor, são no mínimo descabidas⁸, como demonstra excerto abaixo, retirado do Diário Oficial do Distrito Federal, edição nº 185, de 22/09/2011:

⁸ O descabimento jaz no fato de que um serviço cuja finalidade é questionável, a saber, divulgar a marca do Governo do DF, escusou-se de ser ao menos comparado com outros da mesma espécie em sede de licitação, o que facilita danos ao Erário Distrital.

EXTRATO DO CONTRATO Nº 8/2011, NOS TERMOS DO PADRÃO Nº 6/2002

Processo nº 415.000.089/2011. Partes: DF/SEPI X Federação de Balonismo do Distrito Federal. – OBJETO: Apoio ao Evento “I Campeonato Nacional de Balonismo da Independência”. – Valor: O valor total do contrato é de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), sendo empenhado o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). – Dotação orçamentária: programa de trabalho: 04.131.1300.9068-9642. Fonte de recursos: 100. Código U.O.: 50101. Natureza da despesa: 335039. Nota de empenho nº 2011NE-00091-SEPI, emitida em 06/09/2011, sob o evento nº 400091, na modalidade Ordinária. – Fundamento legal: Parecer CP/SEPI-10-2011 de fls. 118 a 124 e da Nota Técnica nº 031/2011-SEPI/AJL de fls. 126 a 135, baseado no art. 25, c/c o art. 26 e com as demais disposições da Lei nº 8.666, de 21.06.93. Vigência: o presente contrato terá vigência de 01 (um) mês a contar de 06/09/2011. – Data de assinatura: 06/09/2011. – Signatários: Pelo DISTRITO FEDERAL: Abimael Nunes de Carvalho, na qualidade de Secretário de Estado de Publicidade Institucional do DF. – Pela CONTRATADA: Eduardo de Melo, na qualidade de Presidente da Federação de Balonismo do DF.

RATIFICAÇÃO INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal I, para apoio ao evento da Federação de Balonismo do Distrito Federal, I Campeonato de Balonismo da Independência – 2011, pelo valor global de R\$ 500.000,00, torna público que o Secretário de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal, ratificou o ato de inexigibilidade de licitação em 06/09/2011, *com base no caput do artigo 25 da Lei 8666/93*. Parecer – 010/2011. Abimael Nunes de Carvalho Secretário de Estado de Publicidade Institucional. (grifo nosso)

5. DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO E FORNECIMENTO DE BENS SEM COBERTURA CONTRATUAL

Não obstante as diversas regras relativas à licitação e contratação mencionadas neste trabalho, ainda é frequente na Administração Pública a prestação de serviços e o fornecimento de bens sem que haja cobertura contratual.

5.1 Operação Caixa de Pandora

Talvez o caso mais emblemático dessa problemática seja a Operação Caixa de Pandora, deflagrada pela Polícia Federal em 27 de novembro de 2009 no Distrito Federal.

No bojo da referida operação averiguou-se que havia um esquema baseado em locação de equipamentos de informática e prestação de serviços de manutenção sem que houvesse lastro contratual para tanto.

Isso se deu com a justificativa de que, findo os contratos emergenciais estabelecidos com a Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN anteriormente (a qual teve suas atribuições alteradas via decreto pelo então Governador José Roberto Arruda sob a alegação de enxugamento da máquina pública do DF), caso não se fizesse dessa forma, o GDF arcaria com um prejuízo imensurável, por conta da interrupção de todos os serviços de informática.

Destarte, utilizou-se do mecanismo do *reconhecimento de dívida*, após a feitura de atestes posteriores à disponibilização de equipamentos e à prestação dos serviços, os quais não possuíam balizamento contratual para sua execução, para tornar *legal* a despesa executada, consoante transcrição de trecho do Inquérito nº 650-DF⁹:

Inquérito nº 650-DF

[...]

O reconhecimento de dívida passou a ter um papel singular no interesse desta quadrilha, com controle direto por seu líder, o Governador Arruda, conforme foi explicitado em um novo Decreto, absolutamente estranho às práticas lícitas da administração, que torna regular e corriqueiro o que deveria ser incomum e raro.

Note-se que licitações continuaram a ser feitas e fraudadas, em situações em que não havia possibilidade de dispensa ou de inexigibilidade, mas o reconhecimento de dívida assumiu con-

⁹ De autoria do Procurador-Geral da República

siderável proporção como nova forma de admissão e pagamento por serviços de empresas privadas no setor de informática.

O reconhecimento de dívida é um ato administrativo absolutamente excepcional no âmbito da Administração Pública. A empresa prestou serviços ao GDF, sem contrato e sem qualquer outro instrumento jurídico que ampare ou autorize a prestação do serviço pela empresa privada. Não participou de licitação destes serviços, nem foi a vencedora de certame de natureza licitatória. O GDF admitiu seus serviços e emitiu comprovante de que foram executados. A empresa, então, fica esperando o reconhecimento da dívida pelo administrador público para que possa exigir-lhe o pagamento.

Não há prévia definição do valor dos serviços, ou da quantidade necessária, ou da qualidade que será exigida. O reconhecimento de dívida é uma situação de fato marcadamente à margem da lei, na qual a empresa, sem qualquer base legal, simplesmente presta o serviço e fica a pretender o pagamento. A ilicitude da situação é flagrante¹⁰.

Este método de contratação eliminou a concorrência, o que por um lado favoreceu os empresários interessados em participar do esquema. Ensejou cobrança de propinas mais elevadas do que as praticadas em casos de contratos celebrados com ou sem fraude à licitação, porque a incerteza do pagamento fica a depender da discricionariedade de quem irá reconhecer ou não a dívida e autorizar o seu pagamento.

O grave é que no GDF esta situação ilegal (prestação de serviço sem base contratual ou legal e posterior reconhecimento de dívida) tornou-se uma forma ordinária de relacionamento com empresas privadas, no âmbito do esquema criminoso operado pela quadrilha que está sendo denunciada. Tornou-se, sobretudo, o ato administrativo esperado que ensejou a solicitação, oferta e pagamento de propina.

¹⁰ Durval Barbosa, operador do esquema, assim definiu o instituto (fls. Vol. 1-2, fl. 20): “QUE esse reconhecimento de dívida é uma forma de *legalizar* o ilegal, ou seja, o Governador não autoriza a contratação emergencial, nem autoriza a realização de licitação. Diante disso as empresas prestam serviços sem cobertura contratual durante muito tempo e vão adquirindo créditos junto ao GDF.

Assim, sem mais necessidade, em regra, de fraudar uma licitação ou um procedimento administrativo¹¹ para conquistar a posição de prestador de serviço ao GDF, o que veio a ser feito em casos que buscavam o reconhecimento de situações de dispensa ou inexigibilidade, a quadrilha engendrou um largo campo de atuação para escolher as empresas e empresários que receberiam recursos do GDF¹² e dos quais solicitaria propina, garantindo a posição de poder exigir o pagamento de propina em troca do reconhecimento da dívida e de seu pagamento.

Ocorre que a falta de cobertura contratual prejudica o próprio acompanhamento do serviço ou da disponibilização do bem (caso haja interesse em fazê-lo), vez que os requisitos mínimos não restam elencados formalmente.

Mais, a ausência de contrato compromete inclusive a designação do fiscal do contrato (assunto do item 2.2 deste artigo).

No caso da Caixa de Pandora, os fiscais de contrato foram designados extemporaneamente e *ad hoc*. No entanto, fiscalizações nesses moldes tendem a se dar através de mera indução e culminar nos chamados *atestes frios*¹³.

Esta figura é de difícil identificação e contenção tempestiva por parte dos órgãos de controle, haja vista que uma vez atestado, ainda que de forma temerosa, o processo segue para a liquidação e paga-

¹¹ A fraude a licitação desperta mais atenção dos órgãos controladores (Ministério Público e Tribunal de Contas) e dos órgãos de investigação (polícia civil e federal) por ser frequente e antiga forma de ilícito. Situações de dispensa ou inexigibilidade devem ser fundamentadas no bojo de um procedimento administrativo formal.

¹² Em que pese utilizarem bastante o instrumento do reconhecimento de dívida, os membros da quadrilha recebiam propina de empresários para viabilizar a existência de relacionamento comercial com o GDF, o que também poderia ser alcançado via contratações típicas (licitação, dispensa ou inexigibilidade). Em outras palavras, apesar de sua relevância no esquema, o reconhecimento de dívida não era o único formato empregado.

¹³ Ateste de algo que não se comprovou realmente.

mento em sede de reconhecimento de dívida (não levantando maiores suspeitas, a priori). Destarte, apenas posteriormente é possível detectar a falta de critério para a feitura dos atestes, o que implica tentativas morosas de recompor o erário (o que não se mostra eficiente, comparativamente com o montante desviado).

6. CONCLUSÃO

Conclui-se que, em que pese a morosidade inserta do processo licitatório, a licitação é a forma mais segura de se proceder à escolha mais vantajosa para a Administração Pública, exceto quando do surgimento de excepcionalidades que restam por afastar a sua viabilidade e fazem o gestor lançar mão da contratação direta, seja por dispensa, seja por inexigibilidade.

Todavia, há que se ressaltar o caráter de exceção da contratação direta, e não de regra, e que carece de profundas justificativas de modo a enquadrar a situação na égide dos arts. 24 e 25 da Lei de Licitações.

Noutro diapasão, da prestação de serviços e do fornecimento de bens sem cobertura contratual vem que tal prática é envolta em ilegalidades, totalmente inescusável e acaba por possibilitar o desencadeamento de irregularidades outras atinentes à liquidação (extemporânea) e ao pagamento (por meio do reconhecimento de dívida).

A partir da exposição dos temas propostos neste trabalho, espera-se inspirar outras pesquisas em meandros ainda não explorados, informar gestores públicos dos perigos contidos nas práticas evidenciadas no corpo deste artigo e elucidar para população as minúcias da matéria com vistas a despertar um controle societal lúcido e eficaz.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos**: orientações básicas. 3ª ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2006.

_____. **Obras públicas**: recomendações básicas para contratação e fiscalização de obras públicas. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2002.

_____. Portal de pesquisa textual [Decisões e Acórdãos doTCU]. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIJONILSON, Paulo Amaral. **Dispensa e inexigibilidade de licitação e a moralidade administrativa**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3604/dispensa-e-inexigibilidade-de-licitacao-e-a-moralidade-administrativa/2>>. Acesso em 10 fev. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2001.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Renato Geraldo. A inexigibilidade de licitação na visão do TCU. **Revista Zênite** de Licitações e contratos – ILC, 2011. Disponível em: <http://www.zenite.com.br/blog/Doutrina_1_Dr.Renato_ilc209.pdf>. Acesso em 12 fev. 2013.

**TRÊS TEMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS:
1) O CONTROLE INTERNO E SEUS CARGOS;
2) CONTA REGULAR COM MULTA; 3) APARTADO
EM CONTA APROVADA SEM RESSALVA**

Ivan Barbosa Rigolin

I – Este breve artigo se deve a algumas preocupações, dentre virtualmente infinitas, próprias de consultores de entidades públicas, e de órgãos da Administração pública direta, indireta e paraestatal.

Sujeitos como estão todos os entes públicos, ou majoritariamente públicos, à fiscalização e à inspeção financeira pelos Tribunais de Contas – por vezes de *mais de um*, dependendo da origem dos recursos que cada ente recebe –, e diante da interminável plethora de regras obrigacionais, formalidades e formalizações, deveres institucionais, prazos sobrepostos e por vezes intercorrentes, e dificuldades operacionais de toda monta e gênero, natural parece que algumas questões e alguns apontamentos dos Tribunais de Contas, ao se repetirem ao longo dos exercícios financeiros e das fiscalizações pontuais, agucem a atenção de modo particular e especial.

Desta feita, e com o propósito eminentemente construtivo de tentar esclarecer e objetivar a compreensão de certos procedimentos do Tribunal de Contas que geram obrigações e restrições aos entes fiscalizados, pinçam-se três temas daquela peculiar natureza, que são aqueles relacionados no título e que parecem ensejadores de alguma reflexão de parte a parte, tanto por fiscalizados quanto, se permite a ousadia, pela fiscalização mesma.

E neste momento já se inicia a discorrer do e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o mais amplamente estruturado e importante de nossos TCs estaduais, e que exerce compreensível influência sobre seus pares nos Estados brasileiros, na exata medida em que o próprio Estado, antes, a exerce naturalmente.

Neste primeiro tema de organização do controle interno, entretanto, não saiu na frente dos demais o Tribunal de São Paulo, eis que algumas outras cortes estaduais de contas, dentro de cada respectivo âmbito circunscricional, se anteciparam à corte paulista no disciplinar essa questão de matriz diretamente constitucional, que de resto já vinha pronta para ser implementada ao menos desde 1.988 – sendo certo que existe previsão relativa ao controle interno já na vetusta Lei nº 4.320, de 1964.

Vejamos os três temas.

CONTROLE INTERNO E SEUS CARGOS

II – Este primeiro assunto – a organização e a efetivação dos serviços de controle interno dos Poderes públicos – ganhou relevo e destaque extraordinários no panorama da Administração pública brasileira nos últimos anos, como num despertar súbito de longa – e pouco explicável – letargia, algo como uma *hibernação* institucional que somente após a Carta de 1988 durou, ao menos em nosso Estado, mais de duas décadas.

A Constituição Federal, como se sabe, manda desde 1.988, no seu art. 74 *que não sofreu qualquer modificação até hoje*, que os Poderes do Estado organizem seus sistemas de controle interno, ordem essa que mereceu duas décadas de mais absoluta inércia e a mais completa omissão pelas autoridades a que se destinava.

É exatamente *por quê* aquele súbito despertar, quando ocorreu, é algo que não se compreende de imediato. Que teria ocorrido apenas entre a década de 2010 e a seguinte para que o poder público *ex abrupto* acordasse para a necessidade de organizar seus controles internos ?

O fato é que neste momento, seguramente por organizadas ofensivas dos Tribunais de Contas que resolveram pôr cobro àque-la omissão generalizada dos Poderes do Estado, o controle interno, dentro dos entes e dos órgãos públicos, tornou-se uma realidade institucional inquestionável, e se ainda não se mostra inteiramente rematada em muitos daqueles entes é porque ainda para isso o tempo foi insuficiente.

Observam-se, com efeito, medidas as mais concretas e voltadas a implementar real eficácia aos serviços de controle interno nos entes públicos, dentre os quais, com destaque, os Executivos e os Legislativos municipais – porventura sempre observados bem de perto.

O TCE – SP apenas em 2012 expediu sobre o tema seu Comunicado 32 aos entes que fiscaliza, para em setembro de 2013 editar e distribuir seu bem ajambrado *Manual básico – O controle interno do Município*, elaborado por Flávio Corrêa de Toledo Jr., e que desde logo se revelou um instrumento dos mais valiosos para a efetiva implementação do controle interno dentro das administrações locais.

III – Um chiste recente informa que a diferença entre um terrorista e um controlador interno é a de que o terrorista tem simpatizantes.

Com todo efeito, a função do fiscal, do inspetor, do controlador, costuma ser tudo, menos simpática a alguém. Ninguém se dispõe com simpatia – se puder escolher – a ser fiscalizado e escrutinado nos atos diuturnos e correntios que pratica na vida profissional, seja pública, seja privada. Qualquer fiscalização incomoda, seja um pouco, seja muito, seja muitíssimo.

Mas o que ninguém pode contestar é que a fiscalização e o controle são funções essenciais, indispensáveis à vida empresarial ou administrativa, pública ou privada, tanto quanto é indispensável na casa de qualquer pessoa, no restaurante que esse frequenta, na loja, na igreja, no meio da rua, dentro do ônibus ou do avião que se utiliza, ou em qualquer ramo de atividade existente na face da terra que envolva mais de uma pessoa.

Sem controle e fiscalização nenhuma mínima ou mais primitiva noção de ordem, de civilização ou de institucionalidade pôde, pode ou poderá existir.

Assim, sendo indispensável a qualquer atividade seriamente desenvolvida por uma organização humana, a fiscalização não deveria ser vista com maus olhos, eis que ante o inevitável é pouco proveitoso, e nada inteligente, toda sorte de indisposição, má-vontade ou inconformismo, exatamente c do mesmo modo como é nada

produtivo realizar imprecizações contra a morte, a velhice ou o ocaso, no sentido que for.

Mais razoável é se tentar viabilizar, do modo mais sensato e institucional, o setor de controle, de molde a *tentar reduzir ao mínimo o trabalho do controlador*, até talvez ao ponto de o fazer merecer o epíteto de desnecessário, ocioso, inútil, algo assim. Esse seria o anseio ideal de qualquer pessoa honesta de propósitos: a fiscalização se tornar desnecessária!

Não deverá acontecer, no entanto, antes do juízo final. Sendo o homem como é, mais provável é que os ordenamentos jurídicos venham a determinar, um dia, o controle do controle. Quanto mais o homem parece evoluir, curiosamente mais controle, fiscalização, repressão e rigor o seu comportamento parece exigir.

O descompromisso humano com as instituições, os princípios, a seriedade de propósitos e a noção mínima de decência parece definitivo, ao ponto em que o senso de dever, que deveria nortear qualquer conduta humana de implicação coletiva, soa como piada a contingentes cada vez mais vastos de pessoas. Os homens, neste século XXI – a iniciar pelos moralistas –, apenas não saqueiam o mundo para si mesmos, a começar por pilhar a casa do vizinho, porque alguém está olhando.

IV – Nada obstante este filosófico intróito, nosso objeto quanto ao controle interno da Administração revela-se bem mais acanhado: ventila-se apenas a obrigação de que os entes públicos mantenham cargos de controladores internos, ou de responsáveis pelo controle interno constitucional.

A Constituição, muito genericamente no art. 31 e mais detalhadamente nos arts. 74 e 75, cria a obrigação para o poder público, sem entretanto indicar mais de perto ou em ponto pequeno como fazê-lo, dando apenas parâmetros principiológicos como base para as construções legais locais.

As Constituições dos Estados, referidas na Constituição Federal nesse momento, pouco avançam em semelhante terreno – e pouco poderia avançar senão para o plano de cada próprio Estado, ou de outro modo afrontariam a autonomia administrativa constitucional de vontade dos Municípios.

A (muito tardia) Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, nos arts. 54 e 59 avançou na matéria, e dispôs sobre (I) a responsabilidade do controlador interno por também assinar o *relatório de gestão fiscal* instituído por aquela lei, e (II) discriminar os pontos principais daquele relatório quanto às atribuições controlatórias derivadas m da mesma LRF. Mas ainda aqui a generalidade das previsões é bastante ampla, toda a matéria carecendo de roteiros mais objetivos.

As Leis Orgânicas do Municípios, a seu turno, permanecem na generalidade, e pouco adiantam em termos de delimitação objetiva dos deveres implícitos no controle interno e seus agentes.

E nós, que declaradamente odiamos *normas gerais* do que quer que sejam, precisamos reconhecer que os temas deixados ao sabor e ao talento dos legisladores locais, sem norteamento centralizado explícito, tendem a variar ao infinito, por vezes de forma a mais esdrúxula e assistemática.

É este o caso do controle interno, em que os Estados e os Municípios estão livres para dispor como bem entendam de modo a implementar a ordem constitucional. Cuida-se, a iniciar pelos Tribunais de Contas, que não de modo esdrúxulo...

V – Dentro de cada Estado o seu Tribunal de Contas ingressou nesse ambiente, como disso não se poderia esquivar, e o fez com a objetividade que sempre define as normações e os disciplinamentos que as cortes de contas expedem na execução de suas funções institucionais.

Dentro de seu papel eminentemente *orientador* o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, como se disse antes, não saiu na frente dos demais em questão de prever regras e assentamentos para os sistemas de controle interno dos Municípios, eis que em alguns Estados se anteciparam visando regar para o âmbito interno, estadual e municipal, esse delicado tema.

Mas o TCE – SP, como também se disse, expediu, em setembro de 2013, o seu *Manual básico – O controle interno do Município*, valioso repositório de dados e orientações de grande utilidade desde seu primeiro momento à clientela municipal.

Daquela substancioso compêndio e de toda a matéria que veicula, entretanto, para agora um só ponto nos chamou à atenção, pelo interesse imediato e incontornável dos Municípios, que precisam com toda urgência equacionar o problema, se ainda não o fizeram: como se estrutura a unidade de controle interno em cada Município? Precisa ser de fato uma unidade administrativa? A quem deve ser entregue ou confiado o serviço, em cada quadro funcional?

O excerto do *Manual* que despertou a atenção é o seguinte, às fls. 33/4:

“Ideal que o sistema de controle interno seja instituído por lei municipal, nelas previstas as incumbências desse órgão, o perfil e o processo de escolha dos controladores internos, bem como os deveres e, sobretudo, as fundamentais garantias funcionais desses servidores, os quais não poderão ser transferidos ou ter seu trabalho impedido por qualquer agente político. (...)”

Sob tal cenário, a normatização daquele controle pode dispor que seus componentes devam ter certo tempo de serviço, nele comprovando honestidade, ética, bom relacionamento com os demais colegas, e interesse em aprender o conjunto dos encargos operacionais e financeiros do respectivo órgão ou entidade.

De seu turno, em Prefeituras de municípios com, digamos, mais de 10 mil habitantes, o cargo de controlador interno deve ser provido mediante específico concurso público.

De todo modo e tal qual expresso em Comunicado desta Corte (*SDG nº 32, de 2012*), o esquema de controle interno deve sempre ser integrado por servidores do quadro efetivo.”

VI – Um breve comentário, itemizado em prol da ordem:

a) excelente é a idéia de que seja lei municipal que institua o sistema de controle interno. Nada melhor que lei para inovar o direito – se é que fora a Constituição algum outro diploma pode fazê-lo. Apenas lei formal dispõe soberanamente, observando apenas os mínimos constitucionais, sobre a organização ou a reorganização interna dos serviços de cada Poder.

Será o controle interno, então, um órgão, ou uma unidade administrativa, ou apenas um cargo, ou um conjunto de cargos, ou ainda algo diferente dentro da estrutura de cada Poder – a lei local o decidirá, definirá, descreverá e quantificará, sem maiores peias à vista diante de nosso sistema constitucional.

Lei de iniciativa necessariamente do Executivo instituirá o sistema para esse Poder, cabendo a outra lei, iniciada pelo Legislativo na forma da LOM e do Regimento Interno, disciplinar o assunto para o âmbito do Legislativo. Se se cria(m) cargo(s) ou emprego(s), e se com isso, principalmente, se fixa sua remuneração, então nem se imagina fazê-lo senão por lei;

b) além das atribuições dos controladores internos – sejam ocupantes de cargos ou empregos específicos, sejam efetivos detentores de funções gratificadas, ou empregados permanentes detentores de funções de confiança, já que as primeiras a Constituição reserva apenas a servidores efetivos –, torna-se importantíssimo que de fato a lei descreva e indique às claras em que consistem as garantias de liberdade de ação e a incolumidade funcional dos controladores.

Funções como esta, que como qualquer atribuição de fiscalização enseja inata e incontornável antipatia e sincera aversão por parte dos fiscalizados – e quem pretender negá-lo estará mentindo –, precisam estar amparadas por garantias excepcionais dentro da estrutura do pessoal do serviço público, incomuns à grossa generalidade dos cargos e dos empregos públicos de linha, sejam administrativos, sejam técnicos, sejam o que se costuma apelidar “braçais”.

Tal qual na imunidade e a inviolabilidade constitucional dos parlamentares, é imprescindível à boa e desimpedida atuação dos controladores que a lei especifique a especial e privilegiada garantia de desempenho livre de perseguições, dificultamentos, obstruções de qualquer ordem, imobilizações ou travamentos de qualquer natureza ao trabalho de controle e fiscalização, naturalmente se exercido dentro de padrões usuais de cortesia e civilidade, e sem abuso de autoridade ou atuação atrabiliária.

Não basta que a lei mencione o assunto, e assegure genericamente esses direitos ao controlador: é imprescindível que especi-

fique em que medidas exatamente consistem tais seguranças, em termos práticos e operacionais, de modo que sejam facilmente invocáveis e exigíveis pelo controlador – supostamente sem que ele precise apelar a mandados de segurança... Assegurar sem informar exatamente o quê, como, quando e onde é o mesmo que nada assegurar, eis que matéria relativa a garantias não comporta discursos vazios da lei ou de regulamento, nem intelectuais abstrações sem objetividade;

c) os parágrafos seguintes transcritos, entretanto, contêm uma recíproca contradição. Se o controlador deve ter tempo de serviço, conduta ética e bom relacionamento com os colegas, será porque *já é servidor* e apenas em dado momento, indicado pela autoridade, passa a receber a função gratificada de responsável pelo controle interno – ou a função de confiança, se for celetista.

Se a Administração, no entanto, após criar o cargo (ou o emprego) abre concurso público para admitir um controlador interno, que venha a ocupar esse cargo ou esse emprego especificamente criado para tanto, então naturalmente não se poderá exigir nem tempo de serviço, nem bom relacionamento com colegas, vez que será pessoa nova dentro do quadro de pessoal respectivo;

d) mas mesmo quanto à questão da ética e do bom relacionamento, temos apreensão quanto à objetividade desses requisitos. Quanto à ética, se o servidor não é um contumaz contraventor, ou indisciplinado, ou alguém que acumula processos e penalizações ao longo de sua vida funcional, tudo rigorosamente documentado em seus assentamentos, então que mais ética se lhe pode exigir na carreira?

A só inexistência de fatores agravantes e denegatórios de sua conduta profissional já significa, só em si, suficiente ética, ou profissionalismo bastante. Não cabe a ninguém pressupor contra a conduta de qualquer servidor, se não amparado em fatos ou indícios suficientemente sérios em outra direção – e nessa hipótese não se cuida de mera pressuposição.

Quanto a bom relacionamento com colegas, com todo respeito esse fator não favorece em nada o trabalho de um fiscal, antes pelo

contrário. Quem se dá muito bem com todos os colegas dificilmente terá ânimo ou vocação para lhes apontar faltas funcionais ou desvios de conduta, indicando-as à instância superior para os devidos fins de correção...

Sobretudo em um país como o Brasil – generoso, benevolente, lascivo e permissivo, no qual para tudo de indevido *se dá um jeitinho* –, melhor seria, quiçá, que o controlador fosse um ilustre desconhecido dos controlados, ao menos enquanto isso fosse possível, de modo a facilitar a isenção do seu trabalho. As amizades nesse momento, tanto quanto as inimizades, em nada favorecem essa espécie de atividade.

Ser controlador interno é, de certo modo, como ser membro de comissão processante de colega, em processo administrativo disciplinar. Inobstante possam existir circunstâncias que demandem rigor, alguém conhece algo humanamente pior para se executar?

Agora malandramente discursando, o epíteto *dedo-duro*, que desde o início acompanhou a função do responsável pelo controle interno, bem revela quão estimado, desejado e querido costuma ser esse servidor público. Alguém, entretanto, precisa realizar esse trabalho, e isso ninguém nega ⁽¹⁾;

e) compreende-se o contido no terceiro parágrafo transcrito do *Manual* do TCE como importante, e muito benvinda, orientação, recomendação, sugestão, porque aquela prédica não pode conter natureza de ordem ou determinação aos Municípios.

Um Município de cem mil habitantes, por exemplo, pode querer ter apenas um controlador interno, ou dez, hierarquicamente organizados, tudo a depender de sua anterior organização funcional, sem qualquer empecilho de natureza constitucional ou jurídica,

¹ Seria o que se denomina *serviço sujo*? Jamais e em tempo algum! Essa é a noção ou a imagem mais doentia e torta imaginável para o trabalho do controlador e do fiscal, que apenas deve zelar para que tudo ande bem, direito, correto e justo, não o inverso. O serviço é por isso em verdade *o mais limpo dentre todos*, sendo lícito imaginar que na atual Alemanha, considerando-se a mentalidade do povo alemão, deve ser um dos mais cobiçados...

pois que detém autonomia de vontade para tanto e para muito mais, constitucionalmente assegurada no art. 30, inc. I, da Carta de 1988.

Se, ali naquela comunidade, a estrutura funcional, e os fluxogramas, funcionam qual relógio suíço, então o trabalho do controlador quase se torna uma obrigação formal, mantido apenas para “cumprir tabela”, como fazem certos regentes de orquestras que pelo seu nível de entrosamento literalmente dispensam regentes; mas se o quadro é o inverso, e o desmando, a desordem e o caos são a regra, ocasionalmente dez controladores não darão conta do seu recado institucional.

Outro Município, de sete mil habitantes, pessimamente estruturado do plano organizacional e que recorda a *festa do caqui* ou a casa da sogra, pode entender necessários dois controladores, tal a balbúrdia funcional de que padece. Cada ente público sabe de si, onde a botina aperta ou a roda pega, sendo certo que quem não investe pesado em sua própria organização *torrará* o dobro ou ou triplo dos seus recursos em controles, fiscalizações, franca repressão, processos e apenamentos – com quase sempre *píffio resultado* a final, porque remediar, em todos os sentidos, é sempre muito pior que prevenir.

O país melhorará imensamente quando cada ente público pensar e agir como uma grande e sólida empresa, na qual os recursos humanos trabalham muito bem ou são rapidamente arrojados ao olho da rua, e não como é de nossa triste tradição no serviço público, de franco acomodamento dos servidores estáveis – e mesmo amiúde os não estáveis, diga-se de passo.

Num quadro assim, os servidores que produzem muitíssimo – aqueles dos quais se costuma afirmar que têm *vergonha na cara* –, fazem-no somente por senso de dever e de probidade interna e não por cobranças; mas os que nada produzem, ou quase nada, acabam por merecer o mesmo vencimento ou salário, as mesmas vantagens e o mesmo tratamento institucional dedicado aos produtivos, num absoluto encorajamento à inércia, à mediocridade, ao desinteresse, ao descompromisso e, com tudo isso, à rematada ineficiência.

Se grandes e honrosas exceções existem, o quadro conhecido da população quanto à produtividade da Administração pública,

muito lamentavelmente, é esse acima, e a função dos controladores internos foi concebida, *inter alia*, para pôr cobro a isso, que é vergonha nacional desde o dia do descobrimento.

Um controlador interno precisa ter atribuição de cobrar resultados dos fiscalizados, e de repassar os resultados à autoridade a que se deve reportar;

f) um penúltimo comentário diz respeito à reiterada menção, no *Manual* do TCE, ao quadro *efetivo*, e a servidores *efetivos*.

Ora, é absolutamente certo e pacificado – se é que algum dia o problema foi real, porque essa sempre nos pareceu uma *falsa questão* – que o regime jurídico único do pessoal dos Municípios pode ser tanto o *estatutário*, que tem funcionários ocupantes de cargos de provimento efetivo, os assim ditos *efetivos*, e funcionários ocupantes de cargos de provimento em comissão, quanto o regime da CLT, contratual trabalhista, que conta com servidores públicos empregados, sejam os contratados para empregos públicos *permanentes*, sejam os contratados para desempenhar funções de confiança do empregador, os chamados empregados públicos *de confiança*, por vezes também referidos empregados *em comissão*.

No início da década de 90 havia mais Municípios paulistas que adotaram a CLT que o estatuto, e depois esses gradativamente e em geral mudaram-se para o regime estatutário – que sem dúvida alguma é amplamente mais conveniente ao serviço público que o regime concebido para a empresa. Até o dia de hoje os Municípios transitam livremente de um para outro regime, por vezes de modo surpreendente e traçando a direção inversa à da maioria.

Após a definição do regime jurídico por lei de iniciativa do Executivo, o quadro próprio do regime escolhido é geralmente, e na melhor técnica, criado por lei, e os postos de trabalho idem. Por vezes os Legislativos municipais, espelhados no plano federal e na forma de cada Lei Orgânica municipal, criam cargos ou empregos (conforme seja o regime) por ato infralegal, e após fixam a remuneração por lei de iniciativa do Legislativo. Mas, seja como for, a matéria se esgota dentro da legislação local, livre o Município para eleger suas instituições conforme queira, eis que a Constituição disso o assegura.

Assim, se o Município tem como único o regime da CLT, então não se haverá de falar em servidores efetivos no controle interno, eis

que inexitem na CLT, mas de servidores celetistas, ocupantes de empregos permanentes. Em geral esses são concursados, mas pode haver, como ainda existem, servidores celetistas não concursados e estabilizados pela Constituição de 1988, ainda no serviço ativo – e um desses pode ser o responsável pelo controle interno, eis que nada jurídica nem materialmente o impede;

g) agora o último comentário.

Coerentemente com o que vimos afirmando, um Município, lastreado na sua constitucional autonomia de vontade e já que inexistente regra jurídica alguma em sentido diverso – certo que ninguém é obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei –, pode ocasionalmente, em má técnica mas que não reveste irregularidade formal-jurídica, nomear algum servidor *em comissão* para a função de controlador interno.

Desaconselha-se-o enfaticamente em face do suposto comprometimento deste com a autoridade que o nomeou, e do seu descomprometimento com a estável continuidade dos serviços internos e externos (serviços-fim, cuja aquilatação integra as atribuições do controlador interno) prestados pelo órgão a que pertença, tudo a desfavorecer a isenção, a imparcialidade e a liberdade de ação exigidas no controle interno.

Ainda que nem um pouco técnica nem recomendável essa indicação de servidor em comissão para o controle, o fato é que, friamente considerado do prisma puramente formal-jurídico, isso a nosso ver é possível, uma vez que norma cogente alguma o impede. Trata-se de mais um exercício da – desimpedida – autonomia de vontade pela autoridade, neste caso municipal. E invocar princípios neste caso é valioso até certo ponto, mas não constituem suficiente obstáculo àquela indicação.

Apenas por “desencargo técnico de consciência” se alude a algo assim, de modo que não seja nunca lida esta derradeira observação como recomendação ou proposição – e nem sequer como palpite, ou de outro modo num átimo reviveria, do limbo tenebroso do cancionero popular, o *palpite infeliz*.

(Conclui na segunda parte)

O TERCEIRO SETOR E A DEMOCRACIA NO BRASIL

José Eduardo Sabo Paes¹
Júlio Edstron S. Santos²

RESUMO:

O presente artigo analisou a construção da Democracia Constitucional no Brasil e demonstrou o atual papel da sociedade civil organizada no aprimoramento da configuração democrática do Estado brasileiro. Para tanto se apontou, por meio de uma revisão bibliográfica e a aplicação do método hipotético dedutivo, a evolução e a aplicação atual dos conceitos de Democracia e Terceiro Setor. Como objetivo específico foi demonstrado conceitualmente o que é a democracia, sua função na atualidade, cotejando autores clássicos e atuais. Demonstrou-se a construção teórica dos paradigmas constitucionais clássicos e a necessidade de efetivação do Estado Democrático de Direito na atualidade. Também foram analisados os conceitos sobre o Terceiro Setor e a sua função de atuar como um instrumento de efetivação de mudança social. Por fim, conclui-se que o Terceiro Setor além de possuir um papel de fornecedor de serviços, que seriam iminentemente estatais, é um instrumento da atualidade que busca a efetivação da democracia brasileira atual.

Palavras-chave: Democracia no Brasil. Estado. Terceiro Setor. Sociedade Civil.

¹ Doutor em Direito pela Universidade Complutense de Madrid. Professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Procurador de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Brasília – Distrito Federal – Brasil.

² Doutorando em Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Mestre em Direito Internacional e Econômico pela Universidade Católica de Brasília (UCB/DF). Professor dos Cursos de Direito e Relações Internacionais da UCB/DF. Brasília – Distrito Federal – Brasil.

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA ATUALIDADE BRASILEIRA E AS DIFICULDADES DE CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA; 1.1 EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL; 2 O TERCEIRO SETOR E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA ATUALIDADE BRASILEIRA; 2.1 FORMAS DE INTERAÇÃO DO TERCEIRO SETOR COM O ESTADO E OS SEUS DESAFIOS NA ATUALIDADE; 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

O artigo tem como fundamento a necessidade de se discutir academicamente às formas de fomentar o desenvolvimento democrático de Estado brasileiro. Para tanto, pretende-se demonstrar os liames possíveis entre o Terceiro Setor e a efetivação da democracia participativa, voltada para o desenvolvimento de ações cidadãs, especialmente no Brasil.

Os problemas de pesquisa enfrentados neste artigo são demonstrar a construção da Democracia Constitucional no Brasil e elucidar qual seria o atual papel da sociedade civil organizada, através do chamado Terceiro Setor, no aprimoramento da configuração democrática do Estado brasileiro. Assim, realizamos um recorte metodológico com objetivo geral de (re)construir os principais conceitos sobre Democracia e Terceiro Setor, moldando-os à realidade brasileira, que possui desafios próprios. Como objetivos específicos se analisaram e apontaram as possibilidades de utilização dos principais conceitos científicos sobre a Democracia e o Terceiro Setor, no contexto brasileiro.

Constatou-se que a democracia é o padrão de atuação política e social na atualidade ocidental, reconhecendo-se que praticamente todos os Estados se proclamam como democráticos. Um dos reflexos desta atitude declaratória das Nações é a dificuldade na identificação e uniformização do que se entende por “democracia ideal” e “democracia real”.

Contudo, a dicotomia entre as concepções ideais e reais é meramente aparente, porque em ambos os casos a democracia é voltada para a concretização da limitação do poder estatal e a possibilidade de concretização dos direitos fundamentais básicos como saúde, educação e segurança, por exemplo.

Devido aos fatos históricos pode-se afirmar que o Estado percorreu um longo caminho histórico, jurídico e social, transitando entre os modelos liberais e sociais para se voltar para necessidade de cristalização de um Estado Democrático de Direito, que tem como um dos resultados a positivação na Constituição Brasileira da cidadania como uma das suas bases fundamentais.

A elevação da cidadania a um fundamento constitucional é o reconhecimento de que as manifestações da sociedade civil são imprescindíveis para a realização do Estado Democrático de Direito e dos próprios direitos fundamentais.

Importante constatar que as manifestações sociais da sociedade civil organizada estão entre as funções do Estado e do mercado, que as reconhece como atores do “Terceiro Setor” (*Third Sector*). Trata-se de terminologia criada nos Estados Unidos da América na década de 1970, nomenclatura amplamente divulgada pelo mundo ocidental, designando as instituições e ações dos particulares que realizam atividades que seriam de competência estatal.

Além da prestação das atividades oferecidas pelo Terceiro Setor, este seguimento social, também pode ser considerado como uma fonte de consagração da democracia atual, tendo em vista, que a sua atuação social também representa o exercício pleno da cidadania.

Assim, em um ambiente de “modernidade líquida”, em que há valores contrapostos que se tornam cada vez mais complexos, tal como proposto pelo filósofo Zygmunt Bauman, o terceiro setor deve ser utilizado como um catalizador de mudanças, que pode concentrar esforços, tanto da iniciativa pública quanto da privada, que visem efetivar os direitos essenciais da pessoa humana.

Assim, o presente artigo, utilizando as metodologias de revisão bibliográfica e estudo de caso, além do método hipotético-dedutivo, demonstrou os principais argumentos sociais e jurídicos sobre

o papel da sociedade civil organizada. Salienta-se que o Terceiro Setor deve ser utilizado como uma das fontes de aprimoramento da configuração democrática brasileira na atualidade, através da participação social cidadã.

1. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA ATUALIDADE BRASILEIRA E AS DIFICULDADES DE CONCEITUAÇÃO DE DEMOCRACIA

Atualmente é pouco substancial afirmar que a democracia é a forma de governo que nasceu na Grécia antiga e que tem como critério a escolha da maioria, já que tanto historicamente, quanto procedimentalmente ela – a democracia – se desenvolveu como uma técnica de decisão, bem como um padrão governamental, seja no patamar nacional ou internacional, na sociedade ocidental atual.

Destaca-se que as dificuldades fáticas e conceituais sobre a democracia na atualidade, dessa maneira: “Quando se discute a democracia, talvez nada proporcione confusão maior do que o simples fato de “democracia” referir-se ao mesmo tempo a um ideal e uma realidade.” (DAHL, 2009, p.17).

Segundo Ferreira Filho (2011, p. 24), atualmente, “no meio científico, há um certo pudor em falar em democracia como forma de governo concreta e realmente existente”. É que, para o autor, os problemas conceituais, divergências ideológicas e problemas de implementação causam dúvidas sobre a melhor maneira de a democracia ser efetivada no plano concreto.

Assim, quanto aos problemas de democracia na atualidade, como exclusão social, falta de representatividade ou mesmo as possíveis inefetividade jurídicas como os problemas com a segurança deve ser notado: “os problemas da democracia moderna permanecem estruturalmente ligados a essas sociedades” (VAZ, 1988, p. 14), já que como padrão a democracia resolve e ao mesmo tempo impõe desafios que devem ser superados pela sociedade, como por exemplo, a criação de uma igualdade que inclua a todos os cidadãos.

Um ponto que chama a atenção é que teóricos da democracia

na atualidade, como Manuel Gonçalves Ferreira Filho, vêm demonstrando que a democracia é mais do que uma utopia e sim um ideal possível, desde que sejam preenchidos os requisitos de adaptação e acomodação a uma sociedade complexa e plural, como acontece na atualidade, ou ainda em suas lições:

A democracia que é possível na realidade consiste no governo por uma minoria democrática, ou seja, por uma elite formada conforme a tendência democrática, renovada de acordo com o princípio democrático, imbuída do espírito democrático, voltado para o interesse popular: o bem comum. (FERREIRA FILHO, 1974, p. 27).

Tem-se que uma das interpretações possíveis é que o Terceiro Setor, como expressão da sociedade civil organizada, pode assumir o papel desta minoria, contribuindo tanto para a realização de atividades iminentemente estatais como saúde, educação e cultura, para promover ações de participação social que são, em essência, a realização da participação democrática cidadã, buscando envolver em sua atuação mais pessoas, na trilha pela ampliação da participação democrática da população.

Na atualidade praticamente todos os Estados se autodenominam democráticos, inclusive, alguns com características autoritárias como Cuba, Coreia do Norte e a Síria, causando uma constante desinformação, sobre o conceito do que é uma democracia e quais são os elementos de um Estado Democrático de Direito, já que o discurso estatal é feito em determinado sentido e, na prática, a efetivação de direitos é realizado em direção oposta, ou ainda conforme lição doutrinária: "A democracia está em toda parte. Todas as constituições e leis políticas, todas as filosofias e todos os programas de governo, sem exceção, aderem a democracia; todos os revolucionários pretendem realiza-la de verdade" (FERREIRA FILHO, 1974, p. 1)

Há de se reconhecer que a democracia deve ser mais do que uma técnica de decisão calcada na vontade da maioria. No plano teórico, espera-se que a ela seja um agente de transformação das desigualdades e, no plano prático, se transforme em uma ferramenta

de supressão do autoritarismo e proporcione maneiras de acesso aos direitos básicos como educação, saúde e segurança.

Não se deve olvidar que a democracia é considerada a forma de governar que mais protege e promove o desenvolvimento do ser humano e a proteção as suas características fundamentais. Nesse sentido, Dalh (2009, p. 69) destaca: “um governo democrático não basta para garantir que essas características se desenvolvam, mas é essencial”.

A democracia então é um sistema que se legitima pela participação popular, ao mesmo tempo em que proporciona condições para o desenvolvimento individual de seus cidadãos, ou ainda conforme descrição de Lima Vaz sobre a sua importância: “A superioridade da forma democrática da vida política só é possível a partir da essência ética do político, desde que entendamos o ético como domínio da autorealização, da *autárqueia* ou da outopossessão de si mesmo” (VAZ, 1985, p.6).

Ainda preliminarmente, deve-se reconhecer que o ideal da democracia se realiza apenas nos limites do Estado, tendo em vista, que ali ocorrem as relações sociais, que clamam popularmente pelo reconhecimento dos direitos e garantias que na atualidade e são cada vez mais diversificados, colocando, por vezes, de formas antagônicas frente a uma sociedade plural, como ocorrem, por exemplo, com os direitos de manifestação ou reprodutivos, ou ainda, conforme síntese doutrinária, sobre a função da democracia temos: “A democracia assim entendida não é um regime determinado, mas uma ideia reguladora” (VAZ, 1988, p. 20).

Historicamente, verifica-se que a simbiose entre o Estado e a democracia não ocorrem rapidamente e o elo entre eles ainda não está totalmente consolidado, tendo em vista, que o modelo de representação popular adotado atualmente, passa por uma crise de legitimidade.

Como resultado da evolução histórica do Estado e do Direito estatal Boaventura de Sousa Santos (2012, p. 4) constata que “o projecto da modernidade sacralizou o direito e trivializou os direitos. Tem-se agora “de fazer o trajecto inverso: trivializar o direito e sa-

cralizar os direitos” (SANTOS, 2017, p. 4), isto porque há um rol cada vez maior de direitos previstos na legislação, mas ainda se constata problemas estruturais de efetivação de um mínimo de condições jurídicas para a proteção da pessoa humana, em grande parte dos países ocidentais.

Ainda sobre este assunto, destaca-se a constatação feita por Lima Vaz em outro momento histórico brasileiro, mas que continua sendo atual e relevante sobre o tema:

O desafio democrático com o qual a sociedade brasileira se vê presentemente confrontada impõe uma vigilante lucidez com respeito às relações corretas entre os dois polos que estruturam o campo de uma experiência democrática viável: a ideia de democracia e a efetiva prática democrática. (VAZ, 1985, p.7).

Para a compreensão do atual estágio do estado democrático brasileiro será realizada uma pequena digressão histórica apontando a trajetória da afirmação estatal através dos chamados paradigmas constitucionais, que podem ser compreendidos como formas de intervenção e interação do Estado com a sociedade, apontando-se que há uma confusão conceitual entre “democracia ideal” e a “democracia real”.

1.1 Evolução da Participação da Sociedade Civil no Brasil

Historicamente, o desenvolvimento do Estado Moderno ou Nacional vem sendo dividido doutrinariamente em quatro fases: A primeira fase é o absolutismo monárquico, no qual há uma concentração dos poderes estatais e da soberania na pessoa do monarca. Nesse sentido, relevante trazer a lume a seguinte lição de Cachapuz de Medeiros (1995, p. 2) sobre a soberania estatal no paradigma absolutista, sobretudo pela sua contribuição histórica: “A soberania foi vislumbrada no começo como uma qualidade do poder real e não como esse poder em si mesmo. Mas não tardou a ser confundida com a própria pessoa do Rei”.

Sobre este momento histórico e jurídico cabe salientar que, no Brasil, a primeira Constituição brasileira foi outorgada em 25 de

março de 1824, pelo então Imperador do Brasil, Dom Pedro I, que instaurou um governo centralizador. Na prática, foi criada uma monarquia absolutista, marcada pela ingerência nos poderes constituídos através do Poder Moderador (art. 10) e na sacralidade e inviolabilidade da pessoa do regente (art. 99). Contudo, a constituição imperial surpreendia porque a sua: “(...) grande novidade da Carta de 1824 – e, convictamente, o seu traço mais característico – foi a quadripartição das funções do Estado: Poder Legislativo, Executivo, Judicial e Poder Moderador”. (SILVA NETO, 2009, p.73).

A Constituição de 1824 foi um documento jurídico que refletiu sua época, centralizando o poder na figura do governante que precisava unificar regiões díspares, pacificar rixas regionais históricas e criar tanto um sentimento de Estado, quanto de Nação. É que, naquele momento, o Brasil se separava definitivamente da metrópole lusitana que o governava há quase 200 anos.

A segunda fase, já calcada na limitação constitucional, é indicada como o início da formação do Estado de Direito. É o chamado Estado Liberal de Direito, marcado pelo absentéismo estatal, pela igualdade formal e pela supremacia do Poder Legislativo. Esse Estado pode ser considerado fruto das grandes revoluções burguesas, principalmente a estadunidense e a francesa.

Quanto à fase do constitucionalismo liberal no território brasileiro pode-se notar que devido aos desgastes internos e externos, fruto dos movimentos da segunda metade do século XIX, houve um amplo movimento de ruptura com as instituições imperiais constituídas. Assim, em 24 de outubro 1891, o Brasil recebeu a sua segunda Constituição, cujo preâmbulo já estabelecia uma grande modificação estrutural, baseada na soberania popular expressa na Constituição de 1988.

Um traço marcante da Constituição de 1891 foi, segundo Lofredo (2009, p. 13) que “a nova República que se erguia desfez-se do poder moderador, traço pernicioso de inconfundível ingerência nos demais poderes”.

Esse período histórico ficou conhecido como a “República Velha”, marcada pela influência dos “coronéis” que exerciam a im-

posição de sua vontade em suas localidades, inclusive o “voto de cabresto”. Politicamente, a “República Velha” foi caracterizada pela alternância do poder entre os estados de Minas Gerais e de São Paulo, o que é sempre lembrado com a expressão “política do café com leite”, pelas produções daqueles dois entes federados.

Por influência de Rui Barbosa, essa Constituição do Brasil foi identificada com a carta estadunidense de 1787, ao tornar o Estado brasileiro uma República Presidencialista. Com isso, elevou as províncias à condição de estados-membros, sepultou o processo de voto censitário e rompeu com os privilégios honoríficos e de nobreza, tal como demonstra o seu artigo 1º:

A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (PLANALTO, 2014, p. 1).

Nesse sentido, conclui-se que a Constituição de 1891 refletiu uma clara preocupação em instituir as formas republicana, federativa e o presidencialismo como as novas bases políticas no Estado brasileiro, criando um país, que naquele momento tinha uma forte afinidade com a ideologia liberal.

A terceira fase, por sua vez, é denominada pela doutrina de Estado Social de Direito, podendo ser descrita como uma resposta direta ao alargamento das diferenças sociais geradas pelo Estado Liberal e, principalmente, pela necessidade de intervenção estatal para a reconstrução da economia e da sociedade após a Segunda Guerra Mundial. O Estado Social tem como características principais o intervencionismo estatal, a busca por uma igualdade material e a superioridade do Poder Executivo.

Talvez seja certo que não haja um desenho final para o Estado que de liberal, garantiu vários direitos individuais, além de criar mecanismos de controle, evitando a instauração dos Estados autoritários, para um Estado providência, que se obrigava a uma

série de funções principalmente na esfera social [...], além de atuar diretamente na ordem econômica, visando realizar a justiça social e o bem comum. (PAES, 2013, p. 85).

Trazendo mais um recorte para a história brasileira, se contata que entre as crises da década de 30 no Brasil, aponta-se o rompimento da política vigente de alternância de poder entre São Paulo e Minas Gerais, gerando um severo desgaste político que culminou com a ruptura da “República Velha”. Essa situação política lançou as condições propícias para que houvesse a ascensão da figura de Getúlio Vargas ao poder. Ele, efetivamente, comandou a nação brasileira por mais de uma década e influenciou toda a produção jurídica por meio de um amplo reconhecimento dos direitos sociais, como as condições de trabalho.

No Brasil, isso ocorreu, principalmente, pela ampla inserção dos direitos sociais no contexto do constitucionalismo latino-americano. Tais direitos, também chamados de “segunda geração”, começavam a ser reconhecidos na ordem constitucional e infraconstitucional, destacando-se a participação dos imigrantes europeus nesse processo, uma vez que se uniram e participaram ativamente em busca desse reconhecimento.

A Constituição de 1934, que foi a terceira Constituição brasileira, representou um importante instrumento para o avanço político e institucional, principalmente servindo ao reconhecimento da soberania popular, tal como é demonstrado em seu preâmbulo:

Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte [...]. (PLANALTO, 2014, p. 1).

A Constituição brasileira de 1934 fundamentou um largo avanço social ao estabelecer, em seu texto, a igualdade entre os gêneros e o voto secreto. Auxiliou, portanto, a formação da soberania popular, como valor de cumeada no Direito brasileiro.

Contudo, devido a um contexto internacional altamente instável, principalmente marcado pela Segunda Guerra Mundial e por uma série de condições sociais e políticas que fogem ao escopo do presente artigo, o constitucionalismo brasileiro foi “eclipsado” pela imposição da Constituição de 37, conhecida como “A Polaca”. (SILVA, 2014). Esse apelido deveu-se frente à forte inspiração (autoritária) da Carta brasileira nas constituições autoritárias da Polônia (1935) e do Estado Novo português (1933). (GÖTTEMS; BORGES, 2014).

Receoso, Getúlio, que havia sido eleito pela Assembleia Constituinte, tal como ocorrera anteriormente com Deodoro da Fonseca, também reproduziu com fidelidade o gesto deste, na tentativa de restabelecer o poder central. Desse modo, toma, a uma só penada, três atitudes de extrema relevância para o futuro político da nação brasileira: dissolveu a Câmara e o Senado, revogou a Constituição de 1934 e outorgou a Carta de 1937. (LOFFREDRO, 2009, p. 43).

Dessa maneira, o Brasil recebeu a sua segunda Constituição outorgada e a quarta em sua história. Ela foi idealizada por Getúlio Vargas e efetivamente escrita pelo jurista Francisco Campos. Foi imposta por um Estado que buscava afastar um suposto risco do comunismo no Brasil, previsto no falacioso “Plano Cohen” sob a forma de uma invasão ao território nacional.

Apesar do expressamente dito no artigo 1º – “O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade” –, essa Carta fez sucumbir, na prática, a soberania popular. Lançou o Estado ao poder despótico de Getúlio Vargas, que suprimiu a autonomia dos estados-membros, tal como previa o seu artigo 9º.

Uma das ações desse governo que comprovou a centralização do poder foi a cerimônia de incineração das bandeiras estaduais em 27 de novembro de 1937, na praia do Russel, no Rio de Janeiro, diante do altar da Pátria. Com isso, buscou-se instaurar um culto nacional aos valores centrais, em detrimento do regionalismo.

Contudo, com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945 e o conseqüente retorno dos soldados brasileiros participantes do “teatro de operações” na Europa, instaurou-se uma forte crítica ao regime autoritário comandado por Getúlio Vargas.

Após a superação dos distúrbios sociais, o Brasil recebeu a sua quinta Constituição em 16 de setembro de 1946.

A constituição de 1946 nos traz a certeza de que toda ditadura, por mais longa e sombria, está determinada a ter um fim. E, nesse caso da ditadura de Vargas, pode-se dizer que a luz se seguiu às trevas foi de especial intensidade: o liberalismo do texto de 46 deve ser motivo de orgulho para todos os brasileiros. (BONAVIDES, 1991, p. 409).

A Constituição de 1946 reconheceu já em seu preâmbulo: “Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembléia Constituinte para organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte”. (PLANALTO, 2014, p. 1).

A soberania do Estado foi restituída com o reconhecimento do poder popular, inclusive, com os poderes de representação, como demonstrou o texto fundamental de 1946, em seu artigo 56, que assim previu: “A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios”. (PLANALTO, 2014, p. 5).

A Constituição de 1946 trouxe um grande avanço jurídico no âmbito dos direitos sociais, proporcionando condições para o amadurecimento da democracia no Brasil.

Contudo, paralelamente, houve uma intensa pressão mundial, devido a influências internacionais no contexto da chamada “Guerra Fria”, travada entre os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Tratava-se de um conflito ideológico entre o capitalismo e o socialismo que solapava o mundo, impondo que cada Estado se filiasse a uma corrente ideológica e, dessa maneira, escolhesse um lado da contenda.

Nesse diapasão, em 1960, foi eleito presidente do Brasil o político Jânio Quadros e, em seu governo, foi feita uma proposta de condecoração da República brasileira ao guerrilheiro e revolucionário argentino Ernesto “Che” Guevara. Esse ato foi tomado como afronta aos militares e, por causa do descontentamento da caserna e dos questionamentos públicos que se seguiram, Jânio renunciou a seu cargo em 1961, alegando que “forças terríveis” se levantaram contra ele.

Aberta a vacância da Presidência da República, o Vice-Presidente João Belchior Marques Goulart foi comunicado sobre a necessidade de preenchimento do cargo durante a sua visita oficial a China. E mais uma vez, devido a conflitos ideológicos causados pela “Guerra Fria”, foram criados embaraços para Jango, sendo então aprovada a primeira e única experiência parlamentarista brasileira.

Já em 1964, o presidente João Goulart foi deposto, devido aos sérios conflitos ideológicos e instaurou-se um regime de exceção no Brasil.

Em 1967, o Brasil recebeu a sua sexta Constituição, criada com uma forte influência do regime militar que imperava a época. Ou ainda, como explica Bonavides (1991, p. 432), “Para a Carta de 1967, o governo utilizou-se do inexistente Poder Constituinte Congressional, aproveitando-se da mutilação do Legislativo que as cassações deformaram e aviltaram.”.

Nessa conjuntura, o Brasil viu-se novamente em uma crise institucional, já que, na prática, o Poder Executivo se sobrepunha aos demais Poderes constituídos, devido ao exercício, de fato, do poder dos militares.

Tecnicamente, a Constituição de 1967 tem a redação similar à de 1946, mas sua interpretação só podia ser realizada sob a ótica hermenêutica exclusiva do governo militar constituído, modificando totalmente o rol interpretativo possível à sua época.

Nesse contexto, restaram poucas dúvidas de que a soberania foi mais uma vez deslocada da vontade popular para a centralização jurídica e social de um governo com viés autoritário. Esse deslocamento pôde ser comprovado pela escalada legislativa dos Atos Ins-

titucionais (AI) que fortaleciam o poder estatal e que culminou com o recrudescimento do regime instaurado com o AI-5, que concedeu poderes ditatoriais ao “governo revolucionário”. O Brasil passou a ser um Estado autoritário, que impôs o cumprimento das leis instituídas, inclusive se utilizando do instituto do exílio para manter suas convicções políticas.

Já nas relações internacionais, a soberania brasileira foi usada, como parâmetro, para a negociação de empréstimos com empresas e organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), visando à realização de grandes obras de infraestrutura no país.

Com o regime militar, o Brasil viveu “anos de chumbo”, o que forçou uma “reorganização da sociedade civil, que tinha no combate ao regime militar um ponto de convergência.” (SARMENTO, 2013, p.152).

A quarta fase de desenvolvimento do Estado é denominada “Estado Democrático de Direito” e é um modelo ainda em construção, já que busca alcançar uma síntese dos demais paradigmas e, ao mesmo tempo, encontrar e aplicar soluções para os complexos desafios atuais, como efetivação da segurança, saúde e educação. Conforme destaca Horta (2011, p. 45), “no Estado de Direito, a íntima conexão entre Estado e Direito são evidências incontestes. [...] trata-se de uma relação fundada em padrão ético lentamente construído, em especial nos recentes séculos”.

No Brasil, como demonstrado, na década de 1960 houve um retrocesso democrático, com a implantação de um regime autoritário que perdurou até 1985, onde finalmente houve uma transição para um Estado Democrático de Direito, calcado em valores humanistas como a democracia, cidadania e dignidade da pessoa humana.

Constata-se que com as ações de redemocratização brasileira vieram à tona iniciativas sociais e jurídicas que buscaram efetivar a proteção aos direitos humanos fundamentais com base na Lei de Anistia, que foi o acordo firmado para a transição entre o regime militar e democrático brasileiro, tal como o projeto: “Brasil: nunca mais”, planejado e coordenado pela Arquidiocese de São Paulo e

pelo Conselho Mundial das Igrejas, tal como demonstra o relatório da Comissão da Verdade (BRASIL, 2014) publicado em 2014.

Salienta-se que a Comissão Nacional da Verdade reconhece este projeto como: “a maior iniciativa da sociedade brasileira na denúncia de graves violações de direitos humanos praticadas durante a ditadura militar” (BRASIL, 2014, p. 24), apontando ainda, que esta foi uma ação da sociedade civil que iniciou o processo histórico de busca pela efetivação da reconstrução da verdade brasileira.

Já na atualidade, evidenciam-se os ensinamentos de Bauman, sendo que em sua perspectiva da Pós-Modernidade – linha de pensamento na qual não se demarcam limites entre um e outro, a não ser para assinalar descontinuidades históricas que põem em funcionamento diferentes meios de se governar a si mesmo e aos outros –, encontrando-se a seguinte lição sobre o que é o Estado Nacional: “O significado de ‘Estado’ foi precisamente o de um agente que reivindicava o direito legítimo de se gabava dos recursos suficientes para estabelecer e impor regras e normas que ditavam o rumo dos negócios num certo território.” (BAUMAN, 2002, p. 68).

Nota-se que, seguindo a linha de necessidade de mudança e aperfeiçoamento, “talvez seja certo que não haja um desenho final para o Estado”, conforme ressalta Paes (2013, p. 83). O paradigma do Estado Democrático de Direito não é um modelo pronto, mas longe disto, uma fonte constante de descoberta jurídica e social.

Assim, o desafio da atualidade brasileira é criar condições para participação democrática de sua população, para legitimar a tomada de decisões e, assim, proporcionar a criação de condições para o desenvolvimento da sociedade e do Estado Democrático de Direito.

2. O TERCEIRO SETOR E A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA SOCIEDADE ATUALIDADE BRASILEIRA

A história do Estado ocidental demonstra que há, ao mesmo tempo, um antagonismo e uma cooperação entre as forças estatais e mercadológicas, havendo momentos de sintonia e outros de concor-

rências, constatando-se que também ocorreram momentos de preponderância do mercado, como no período de liberalismo clássico e da prevalência da vontade estatal sob a égide do estado social.

Entre estes momentos de alternância, houve na década de 1970, nos Estados Unidos da América, o reconhecimento da importância da sociedade civil organizada, que atua entre os dois agentes – Estado e mercado – dispendendo esforços para se concretizar o ideal de solidariedade entre as pessoas.

O chamado setor público não estatal também é chamado terceiro setor. Trata-se de expressão norte-americana (*third sector*), que designa o conjunto de entidades da sociedade civil, sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades de relevância pública. (NOHARA, 2014, p. 637)

Do seu reconhecimento na América do norte o Terceiro Setor se tornou, segundo Muraro e Lima (2003, p. 80) “uma dimensão global e convida homens e mulheres a participarem de sua expansão, rumo a uma revolução diferente do fenômeno “lucro”, diferente do poder único e exclusivo do governo”.

Assim da atuação coletiva da sociedade civil organizada emerge o Terceiro Setor, que é conceituado por José Eduardo Sabo Paes (2013, p. 87) da seguinte maneira:

Terceiro Setor é o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando o seu aperfeiçoamento.

O conceito exposto traz a lume a constatação de que o Terceiro Setor é formado por um emaranhado de pessoas jurídicas, com diversas configurações estatutárias e sociais, que sem subordinação estatal direta, contribuem para o desenvolvimento da sociedade prestando serviços em áreas sensíveis como educação, saúde e cultura. Nesse contexto, segundo Tourinho (2011, p. 1), “a terminologia ‘terceiro setor’ é de origem sociológica, não se encontrando positiva-

da no nosso ordenamento” e, por isso, “são utilizadas outras expressões como ‘entes de cooperação’, ‘organizações não governamentais’, ‘entidades de caridade’, dentre outras”.

A doutrina administrativista, por sua vez, apresenta as principais características do Terceiro Setor, destacando-se que, em regra, tem-se personalidade jurídica própria, sendo os vínculos mantidos com o Poder Público diversificados (MEDAUAR, 2013, p. 109). Segundo Medauar (2013, p. 109), “uns desempenham algumas atribuições típicas do poder público: outros recebem recursos públicos outras realizam atividades que beneficiam a população”

Boaventura de Souza Santos (2002) entende que o Terceiro setor é formado por instituições mais flexíveis, que atuam com o compromisso prático entre a eficiência e a equidade, executando atividades com finalidade social.

Devido a sua maior agilidade e gestão eficiente de recursos há uma clara inclinação ocidental a utilização pelo Estado do Terceiro setor como um parceiro para a prestação de serviços que são iminentemente públicos tal como constatado pela doutrina: “No Brasil, os dados do orçamento de todos os níveis de governo registram firme e continua tendência de crescente repasse de recursos para ONGs” (SABO; SZAZI, 2011, p. 83).

Também se deve entender o Terceiro Setor como um fenômeno de uma sociedade pluralista que é inconformada com os problemas sociais e atua *pari passu* com o Estado e com o mercado, cabendo à constatação feita sobre a sua importância: “Se a complexidade dessa controvérsia transcende os limites do Terceiro Setor, é fato que o afeta diretamente, gestor que é de dezenas de bilhões de reais do orçamento do Estado Brasileiro” (SABO, SZAZI, 2011, p. 84).

Neste sentido, há que se notar que apesar dos avanços no Estado brasileiro são necessários esforços do Estado e da sociedade civil organizada para a efetivação dos direitos fundamentais no Brasil, já que persistem fragmentos de enorme desigualdade e de vácuo de atuação estatal tal como constatado pela literatura:

Passados pouco mais de 20 anos da reconquista do regime democrático, convivem, no território nacional, setores e regiões de

limitada inclusão social e política – com traços oligárquicos marcantes, por vezes, característicos de hegemonias políticas fechadas – e setores nos quais pode-se observar a maior participação social e organizações de grupos políticos, em franco processo de democratização. (SALGADO, 2012, p.87)

Ainda sobre o Terceiro Setor: “é preciso destacar que a organização da sociedade civil em instituições fora do aparelho estatal resulta de uma visão participativa da cidadania” (NAVES, 2003, p. 567). Isto não quer dizer, necessariamente, que para isto haja um distanciamento entre o Estado e o mercado e sim a necessidade de uma aproximação entre estes singulares atores.

A estruturação institucional do país, isto é, seu espaço de realização do âmbito estatal, situa-se justamente entre a necessária estagnação, desejada por ilustrar a consolidação de suas instituições, e a necessária evolução dessas mesmas instituições, como meio de realização de ganhos, evolução da estrutura estatal e promoção de inclusão social. (SUXBERGER, 2015, p. 255)

Frente ao excerto acima, tem-se que uma das interpretações possíveis é que há uma luta histórica para o reconhecimento dos direitos fundamentais e, outro grande movimento, posterior, para a sua efetivação no plano prático de cada um dos cidadãos.

O Terceiro Setor, nesta perspectiva, representa a necessidade social de ocupação do espaço público pelo povo, com objetivos legítimos de realização de desejos e direitos de diferentes grupos populares que podem ter necessidades diferenciadas, frutos dos processos históricos que são distintos entre si.

2.1 Formas de Interação do Terceiro Setor com o Estado e os seus Desafios na Atualidade

A construção de um Estado Democrático de Direito passa pela consolidação de políticas públicas que sejam fomentadas pela população para que sejam resolvidos problemas, efetivados direitos e ao mesmo tempo em que tenham a participação popular como instrumento de controle, como acontece nos conselhos populares e orçamentos participativos.

Um das práticas mais importantes da política democrática consiste justamente em propiciar ações capazes de unificar a dispersão e a particularidade das carências em interesses comuns e, graças a essa generalidade, fazê-las alcançar a esfera universal dos direitos. (CHAUI, 2017, p. 28).

Seguindo, em relação “a interação do terceiro setor com o Estado se dá em três níveis principais: a prestação de serviços, pressão política sobre o Estado e apoio, com sugestões e exemplos alternativos de ação”. (NAVES, 2003, p. 579). Ou seja, há um constante contato entre estes agentes para se realizar a efetivação de políticas públicas e dos direitos humanos fundamentais.

Já, com o mercado também há várias interações possíveis, como exemplo, cita-se a criação de novas metodologias como a inserção da economia social e do cooperativismo, como instrumentos utilizados para possíveis incrementos ao acesso a bens e serviços pelo cidadão. Também segundo a doutrina é relevante cuidar “que, na tentativa de romper o domínio inteiramente avassalador do poder público, não se caia na “selvageria” dos poderes privados, e se permita a privatização do público pelo privado”. (SALGADO, 2012, p. 88).

Em síntese, sem o fortalecimento do mercado não há o crescimento do comércio, que é um fator fundamental para a implementação de cobranças de tributos, que são utilizados, essencialmente, para promover a efetivação de direitos fundamentais.

Sobre a utilização do Terceiro Setor para mudar a realidade atual, Duarte (2014, p.96) destaca que: “a cooperação se mostra como a possibilidade de criar laços sociais para neutralizar os conflitos por meio de redução das desigualdades e pela integração em benefício ao próprio grupo”.

Talvez o maior desafio do Terceiro Setor, hodiernamente, seja entender que sua função vai além da realização de atividades que seriam iminentemente públicas e que ele deve assumir um papel de instrumento de concretização do Estado Democrático de Direito, através de ações de implementação de uma sensibilização para cidadania ativa na sociedade brasileira atual, isto por que, segundo Carrenho e Araujo (2014, p. 20) o “processo democrático que conhe-

emos no Brasil define em si mesmo a importância da participação popular e social na busca de uma sociedade mais justa e solidária como caminho para o desenvolvimento e êxito econômico.”

Assim, o Terceiro Setor deve ser entendido como um movimento democrático que emerge da sociedade, sendo utilizada por ela para atender as suas necessidades e concretizar os direitos fundamentais reconhecidos expressa ou implicitamente pela ordem constitucional, mas que não são totalmente realizados. Para Salgado (2012, p. 87), um dos “desafios centrais para a sociedade brasileira e suas instituições públicas é o de definir a arquitetura estatal e o modelo de governança das políticas públicas que conduzam ao ideal de Estado Democrático de que tratam os arts. 1º e 3º da Constituição”.

Assim, também é a conclusão apresentada por Chauí (2010, p. 30) sobre a necessidade da participação da sociedade e do Terceiro Setor na democracia brasileira atual, que ressalta que “a prática democrática participativa é, portanto, um desafio e uma conquista.” Trata-se, segundo a autora, do “telos de um processo e não o seu ponto de partida, ainda que possamos mencionar inúmeros exemplos de experiências participativas, sobretudo no plano do poder municipal.

Dessa forma, nota-se que apesar dos significativos avanços trazidos pela prática das ações executadas pelo Terceiro setor, ainda tem-se a necessidade de se cristalizar a prática democrática no Brasil atual e, desse modo, se efetivar o Estado Democrático de Direito brasileiro.

Boaventura, em obra específica, descreveu essa necessidade de mudança de paradigma procedimental da seguinte forma: “a concepção de uma ciência pós-moderna aqui proposta insere-se no movimento de desdogmatização da ciência”. (SANTOS, 1996, p. 27). Já Bauman (2001, p. 138) sobre este tema também lecionou que, “no mundo moderno, notoriamente instável, e constante apenas em sua hostilidade contra mudança, a tentação de romper com o movimento”, isto é, de conduzir a perpétua mudança a uma pausa, de instalar uma ordem, segura contra todos os desafios futuros, torna-se esmagadora e irresistível.

Aliás, foi nesse sentido de “fluidez total” que Bauman chamou a Pós-Modernidade de “Modernidade líquida”, uma expressão da Modernidade que ele divide em dois períodos: “Modernidade sólida”, caracterizada por um projeto de controle do mundo pela razão com dois elementos de destaque, os Estados-Nação e a ciência, e “Modernidade líquida”, caracterizada pelas noções de indivíduo como lei universal, de que todos devem ser distintos por meio de seus próprios recursos e de que o consumo tem um papel importante na forma de construção da individualidade. E como o consumo é passageiro e se esvai com o fim do desejo, “[...] os indivíduos flutuam na onda das oportunidades mutáveis e de curta duração [...]” (BAUMAN, 2005, p. 60).

Daí vem à expressão “Modernidade líquida”, sobre cujo conteúdo Bauman se questiona sobre a seguinte situação: em que medida existe um processo de instrumentalização das relações sociais – objeto do Direito – por trás da liberdade dessas mudanças?

Uma das respostas possíveis para o questionamento apresentado acima por Bauman pode ser encontrada na atuação do Terceiro Setor na reconstrução social, através da sua participação democrática, uma vez que a atuação deste seguimento incentiva a congregação de vários grupos organizados que, de forma ordenada, buscam transformar a realidade e concretizam o fundamento constitucional da cidadania, tendo em vista, que ele é muito mais ágil que as ações estatais “sólidas”. Duarte (2013, p. ?) menciona que:

Na efetivação de Direitos Fundamentais pudemos realmente verificar que existem instituições que, no pleno exercício da caridade e da fraternidade, conseguem, com doações e recursos públicos, realizar atividades de grande impacto social melhorando, diretamente, a vida de pessoas carentes e, indiretamente, a vida de toda uma comunidade.

Nesse sentido, Muraro e Lima (2003, p. 80) notam que “o terceiro setor é uma nova esfera pública, não necessariamente governamental constituída de iniciativas privadas em benefício de interesse comum” e este lugar deve ser ocupado com reflexões e ações que levem a efetivação da democracia participativa, calcada na cidadania.

Para Santos (2013, p. 155), “o espaço da cidadania é constituído pelas relações sociais da esfera pública entre cidadãos e o Estado”. Com isto, pode-se afirmar que há uma correlação de atuação em espaços tradicionalmente ocupados pelo Estado.

Porém o Terceiro Setor não deve se vincular apenas às relações estatais, já que o seu cerne deve estar focado na participação popular, que tanto gera suas demandas de atuação, quanto legitimam a suas ações em prol do incentivo a democracia e a cidadania atuais.

Portanto, a participação do Terceiro Setor deve se voltar também para a efetivação de uma democracia participativa que instrumentalize condições para que seja, conforme afirma Duarte (2013, p.?) “realmente possível à transformação a transposição dos direitos fundamentais do papel para a vida real”.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, nota-se que a democracia atual ainda é um processo em construção. Encontrando vários obstáculos para a sua efetivação, entre eles a necessidade de cristalização de direitos e a superação da dicotomia entre o Estado e o mercado.

Porém deve-se reconhecer que a democracia é um patamar geral para todos os Estados ocidentais, além de ser uma técnica de decisão com base na vontade da maioria ela também é um instrumento de diminuição de desigualdades e de efetivação dos direitos fundamentais.

Hodiernamente os Estados buscam se qualificar tornando-se, Estados Democráticos de Direito, superando os paradigmas anteriores voltados em primeiro lugar para uma ideologia liberal e absteísta e posteriormente para uma atuação social, que ultrapassou a autonomia individual com sua ânsia intervencionista.

O Estado Democrático de Direito é um modelo ainda em construção que necessita da participação social para se legitimar. Neste sentido, a sociedade civil organizada assume um papel preponderante na apresentação de demandas que devem ser resolvidas pela ação estatal.

Desta maneira, a sociedade civil organizada deve se sensibilizar com a realidade e buscar efetivar o princípio da solidariedade formando um complexo de instituições chamado de Terceiro Setor. Sendo que este atua em parceria com o Estado e com o mercado buscando solucionar a necessidade de efetivação dos direitos fundamentais básicos como saúde, educação e cultura.

Contudo, além de sua atuação concreta com ações relevantes para toda a sociedade o terceiro setor também tem a função de auxiliar o desenvolvimento da democracia, já que promove ações reais de exercício de cidadania.

Neste sentido, é correto afirmar que o Terceiro Setor é uma das fontes de aprimoramento do Estado Democrático na atualidade, já que ele atende os interesses legítimos de grupos sociais que necessitam da concretização de direitos que apesar de positivados ainda não se concretizaram no plano prático.

Por fim, no ambiente atual considerado como uma “modernidade líquida” o Terceiro Setor é uma opção real para a realização do imperativo democrático de cidadania.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

_____. **Globalização: Consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

_____. **Identidade: entrevista à Benedetto Vecchi**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. **Relatório**. v. 1. Brasília: CNV, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz Terra, 1991.

CACHAPUZ, Antônio Paulo de M. **O Poder de Celebrar Tratados: competência dos poderes constituídos para a celebração de tratados, à luz do Direito Internacional, do Direito Comparado e do Direito Constitucional Brasileiro**. Porto Alegre, 1995.

CARRENHO, Ana Carolina Barros Pinheiro; SATURNINO Rayanne Araújo de. O papel do terceiro setor no fortalecimento do Mercado Comum do Sul. **Revista do Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, v. 7, n. 16, jan./jul. 2014.

CHAUÍ, Marilena. **Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização**. Disponível em: <http://recid.redelivre.ethymos.com.br/files/2011/11/Marilena_Chauí___Consideracoes_sobre_a_Democracia_1.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DUARTE, Eulálio Pereira. O terceiro setor como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais. **Revista do Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, jan./jul. 2013.

_____. O terceiro setor como instrumento de cooperação entre o Estado e a sociedade civil. **Revista do Direito do Terceiro Setor**, Belo Horizonte, v. 7, n. 15., jan./jul. 2014.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **A democracia possível**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

_____. **A Democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. Bela Vista: Alameda, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MURARO, Piero; LIMA, José Edmilson de Souza. Terceiro Setor, qualidade ética e riqueza das organizações. **Revista da FAE**, Santa Catarina, v. 6, n. 1, p. 79-88, jan./abr. 2003.

NAVES, Rubens. Terceiro Setor: novas possibilidades para o exercício da cidadania. In: PINSKY, Jamie; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2005.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

PLANALTO. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de Fevereiro de 1891**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 mar. 2014.

SALGADO, Valéria Alpino Bigonha. **Manual de administração pública democrática**: conceitos e formas de organização. Campinas: Saberes Editora, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Os Direitos Humanos na pós-modernidade**. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/10.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

_____. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Globalização e Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Pela mão de Alice o social e o político na pós-modernidade**. 14. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2013.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Direito Constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SILVA, José Afonso da. **O Constitucionalismo Federal no Brasil nos Últimos 70 Anos**. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/648/21.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2014.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SUXBERGER, Antônio Henrique Graciano. Políticas públicas e processo eleitoral: reflexão a partir da democracia como projeto político. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, número especial 2015, p. 252-263.

SZAZI, Eduardo, PAES, José Eduardo Sabo. **Terceiro Setor**: Melhores Práticas regulatórias internacionais. Brasília: Projeto Editorial, 2011.

TOURINHO, Rita. Terceiro setor no ordenamento jurídico brasileiro: constatações e expectativas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 24, dez./fev., 2011.

VAZ, H. C. L. Democracia e Sociedade. **Revista Síntese**, n. 33, Belo Horizonte, FAJE, 1985.

_____. Democracia e Dignidade da Pessoa Humana. **Revista Síntese**, Belo Horizonte, n. 44, FAJE, 1988.

VALIDAÇÃO TEÓRICA DAS COMPETÊNCIAS GERENCIAIS DO TCDF

Mauri Siqueira Montessi

Analista de Administração Pública do TCDF

Oferecer aos gestores outras formas de acesso a conhecimentos teóricos e práticos, com vistas a auxiliá-los na identificação e execução de ações voltadas para a gestão dos processos de trabalho, o acompanhamento do desempenho e o desenvolvimento de pessoas e de equipes de trabalho, e a obtenção dos resultados organizacionais desejados. (*Políticas de Recursos Humanos do TCDF, Diretrizes da Política 10*)

RESUMO

Este artigo apresenta pesquisa realizada em trabalho de conclusão de curso da Pós-graduação *Lato Sensu* Especialização em Gestão Pública, oferecida em parceria pelo TCDF (Tribunal de Contas do Distrito Federal) e UNB (Universidade de Brasília). Objetivou-se realizar a **validação teórica do construto competências gerenciais do TCDF** (*validação do construto*), especificamente as etapas de *validade de conteúdo* e *validade de face* (MUNCK; SOUZA, 2011). Esse processo de validação permitiu apresentar contribuições para o TCDF em seu processo de consolidação da gestão por competências, na medida em que oferece uma visão externa que captou questões não observadas no mapeamento interno, tanto quanto à redação dos itens (descritores) e quanto à definição das dimensões do construto competências gerenciais.

Palavras-chave: Competências. Competências gerenciais. Mapeamento de competências. Validação de competências.

ABSTRACT

This article presents a research carried out at the Postgraduation in Public Management, offered in partnership by TCDF (Tribunal de Contas do Distrito Federal) and UNB (Universidade de Brasília). This paper aims the theoretical validation of the TCDF managerial competences (validation of the construct), specifically the content validity and face validity (MUNCK; SOUZA, 2011). This validation process allowed to present contributions to the TCDF in its process of consolidation of the management by competences, since it offers an external view that captured issues not observed in the internal mapping, as the spelling of the items (descriptors) and the definition of the dimensions of the managerial competencies construct.

Keywords: Managerial competencies. Competences mapping. Competency.

1. INTRODUÇÃO

O presente texto é resultado do trabalho de conclusão de curso da Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública, oferecida em parceria pelo TCDF (Tribunal de Contas do Distrito Federal) e UNB (Universidade de Brasília). Discute-se a **validação teórica do construto competências gerenciais** do TCDF (*validação do construto*), especificamente as etapas de *validade de conteúdo* e *validade de face*, conforme proposto por Munck e Souza (2011). Como construto, as competências gerenciais possuem dois aspectos. Um conceitual (definição constitutiva) que enuncia o que é o construto; e outro que descreve o que fazer (definição operacional). (PASQUALI, 1998) Quanto à *definição constitutiva* (PASQUALI, 1998), o **construto competências gerenciais** é entendida no TCDF como “atributos e comportamentos esperados dos profissionais que exercem função de supervisão, coordenação ou liderança”. Para a *definição operacional* (PASQUALI, 1998), estabeleceram-se comportamentos e ações esperados (dos gestores do TCDF) que traduzem o **construto competências gerenciais**, no total de **22 itens** agrupados em **5 dimensões**¹.

¹ Conforme Portaria-TCDF nº 326/16 (substituída pela Portaria-TCDF nº 350/2017).

Este estudo teve como objetivo geral reunir indícios de validade de construto das competências gerenciais da matriz de competências do TCDF junto a especialistas externos, quanto à validação de construto, especificamente as etapas de validade de conteúdo e validade de face, conforme proposto por Munck e Souza (2011). Para a efetivação do objetivo geral, teve-se como propósitos específicos analisar em que medida i) as descrições das competências estão *claras*; e ii) são representativas dos conteúdos das dimensões em que se inserem. Com isso, espera-se contribuir para identificar se os descritores de competências refletem o objetivo da Instituição no uso das competências (que é usar as competências mapeadas para avaliação de desempenho baseada em competências, elaboração do plano de capacitação dos servidores, etc.).

O TCDF adota a gestão por competências, e para sua efetivação é necessário o mapeamento de competências, sendo que já foi realizado esse mapeamento e elaborada, então, a matriz de competências do TCDF². O processo de mapeamento inclui a fase de validação das competências levantadas. Essa validação pode ser interna e/ou externa à organização. A validação interna já fora feita no âmbito do TCDF. A pesquisa, portanto, buscou contribuir realizando uma validação teórica externa.

A recepção desse modelo de gestão de pessoa no TCDF está sendo de modo gradual e contínuo. Eis os principais normativos que buscam a concretização desse objetivo:

- Lei Distrital nº 4.356/2009 (DISTRITO FEDERAL, 2009);
- Políticas de Recursos Humanos (TCDF, 2009);
- Resolução-TCDF nº 225/2011 (TCDF, 2011a);
- Resolução-TCDF nº 226/2011 (TCDF, 2011b);
- Resolução-TCDF nº 227/2011;
- Resolução-TCDF nº 288/2016 (TCDF, 2016b);
- Resolução-TCDF nº 273/2014 (TCDF, 2014);

² Aprovada pela Portaria-TCDF nº 350/2017.

- Resolução-TCDF nº 285/2015 (TCDF, 2015);
- Plano Estratégico do TCDF para 2016 a 2019 (TCDF, 2016a);
- Portaria-TCDF nº 326³, de 28 de setembro de 2016 (TCDF, 2016c).

Nota-se que o TCDF percorreu um extenso caminho, de modo gradual e contínuo, na estruturação da gestão de pessoa por competência, para no momento efetivar o processo de mapeamento de competências e implementar os processos de gestão de pessoas por competências. O que demonstra a importância que essa Instituição tem dado ao tema gestão de pessoas por competências. Nesse contexto, o TCDF elaborou sua matriz de competências para uso em várias ações de gestão de pessoas por competências.

Como exposto, o TCDF adota a gestão de pessoas por competência e para isso elaborou sua matriz de competências. No entanto, todo o processo de mapeamento ocorreu internamente, não fazendo uso de validação teórica com juizes externos. A partir disso, questionou-se se não poderia haver alguma falha no processo. Surge, assim, a questão: **as competências estão adequadamente descritas, quando vistas sob um olhar de especialista externo?**

Problemas no mapeamento de competências podem afetar todo o processo de gestão por competência (MUNCK; GALLELI; SOUZA, 2014) Erros iniciais não corrigidos podem gerar “um acúmulo de incoerências impossíveis de serem sanadas”. (MUNCK; SOUZA, 2011, p. 14) A validação de competências é uma fase fundamental do processo e mapeamento de competências, muito debatida na literatura especializada, em que se encontram muitos desafios e ainda requer muitos/as estudos/pesquisas, principalmente para o “desenvolvimento de procedimentos de validação confiáveis para a definição dos descritores de competências”. (MUNCK *et al.*, 2011, p. 108). Portanto, dada a importância das competências para o TCDF, uma

³ Estava em vigor quando da realização da pós-graduação. Foi revogada pela Portaria-TCDF nº 350 de 28 de junho de 2017, mas a classificação das competências continua a mesma, o que interessará para este trabalho.

validação complementar que busque analisar a adequação dessas competências para uso no Tribunal é de suma importância. Assim, esta pesquisa permitiu realizar a validação teórica das competências gerenciais mapeadas, fornecendo uma reflexão sobre o trabalho realizado e identificando se os descritores de competências refletem o objetivo da Instituição no uso das competências. Assim, poderá ser uma colaboração para o TCDF em seus objetivos estratégicos, no sentido de ajudar a “desenvolver e alinhar competências para concretização dos objetivos estratégicos”. (TCDF, 2016a, Objetivo 9, p. 10)

O processo de validação das competências descritas insere-se no que é chamado de **mapeamento de competências** ou **diagnóstico de competências** (BRANDÃO, 2009, p. 25). Ter as competências mapeadas é essencial para a avaliação de desempenho baseada em competências, para a elaboração do plano de capacitação dos servidores, dentre outras funções gerenciais. Brandão e Bahry (2005, p. 182.) dizem que “Quando a descrição não é clara, as pessoas tendem a dar a cada competência a interpretação que melhor lhes convém”. Ou seja, uma imprecisão dificultará a utilização das competências. Brandão (2009, p. 92) diz que “A descrição precisa das competências a serem desenvolvidas constitui etapa fundamental do planejamento de ações formais de aprendizagem...”.

A validação teórica de competências consiste em entregar as competências mapeadas de uma instituição para especialistas que trabalham com mapeamento de competências sem lhes dizer, por exemplo, a que dimensão (categoria, grupo, tema) do construto cada item (descritores de competências) pertence. Pressupõe-se que competências bem descritas serão identificadas pelos especialistas conforme sua dimensão (categoria, grupo, tema). (ABBAD; MENESES, 2004; MENESES; ABBAD, 2010) No caso do TCDF, as competências profissionais foram classificadas em: **universais, funcionais, gerenciais e técnicas**. O presente trabalho tratou apenas das competências gerenciais. Portanto, validar teoricamente as competências no processo de mapeamento de competências para construção da

matriz de competências do TCDF pode ser uma importante contribuição para os estudos da área. Sobre isso, Munck et al. (2011, p. 112) dissertam:

Percebe-se, assim, a fundamental importância de adotar modelos de competências ancorados em processos de validação, o que não acontece na maioria das organizações segundo Shippmann *et al.* (2000), os quais defendem que a validação é fundamental, pois os modelos normatizam comportamentos que a organização almeja promover e desenvolver para aumentar a eficácia organizacional.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para se compreender a importância desse tema, é necessário ter clareza sobre os conceitos de competência, gestão por competências, mapeamento de competências e seus métodos, técnicas, procedimentos, etapas e validação de competências.

2.1 O conceito de competência

A definição do conceito de competências pode não ser tão fácil. Munck, Munck e Souza (2011, p. 14) dizem que “um problema no uso de modelos de competências é a falta de um entendimento comum do que realmente significa a competência”. Segundo Carbone *et al.* (2009, p. 42) e Brandão (2009, p. 5), no final da Idade Média, o termo “competência” era aplicado na área jurídica e significava a atribuição de alguém ou de uma instituição. Posteriormente, o termo ganhou também o significado de “capacidade de alguém pronunciar-se a respeito de determinado assunto” e depois recebeu ainda o sentido de ser “capaz de realizar certo trabalho” (BRANDÃO, 2009, p. 5). O termo passa a fazer parte das organizações a partir do início do século XX e, na década de 1970, o conceito entra de vez do debate teórico e se torna objeto de pesquisas (CARBONE *et al.*, 2009, p. 42; MUNCK *et al.*, 2011, p. 108-109).

Há diferenças na conceituação de competências. “Competência para alguns autores significa o conjunto de qualificações que a

pessoa tem para executar um trabalho com nível superior de desempenho”. Outros entendem “competência como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes correlacionados, que afetam a maior parte de alguma tarefa, papel ou responsabilidade que se reporta ao desempenho da função assumida” (DUTRA; HIPÓLITO; SILVA, 2000, p. 162-163).

Nas duas últimas décadas do século passado, surgiram críticas ao conceito de competência conforme descrito acima, e muitos autores propuseram pensar competência em termo de entrega feita pelo indivíduo. Isso porque o fato de uma pessoa ter qualificações ou conhecimentos, habilidades e atitudes para fazer algo não significa que de fato ela o fará.

Durante os anos 80 e 90, muitos autores contestaram essa definição de competência, associando-a às realizações das pessoas, àquilo que elas provêm, produzem ou entregam. De conformidade com esses autores, o fato de a pessoa deter as qualificações necessárias para certo trabalho não assegura que ela irá entregar o que lhe é demandado. (DUTRA; HIPÓLITO; SILVA, 2000, p. 163).

Nesse sentido, pode-se dizer também que competência é “colocar em prática o que se sabe em um determinado contexto”. (DUTRA; HIPÓLITO; SILVA, 2000, p. 163)

Nos últimos anos, buscou-se alinhar essas visões, construindo o entendimento de “competência como o somatório dessas duas linhas, ou seja, como sendo a entrega e as características da pessoa que podem ajudá-la a entregar com maior facilidade”. (DUTRA; HIPÓLITO; SILVA, 2000, p. 163) Assim, o conceito de competência passa a ser considerado como combinação sinérgica de conhecimento, habilidade e atitudes, comportamento e realizações. (CARBONE *et al.*, 2009) Assume-se que:

A competência, então, é aqui entendida não apenas como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para exercer determinada atividade, mas também como desempenho expresso pela pessoa em um dado contexto, em termos de comportamentos e realizações decorrentes da mobilização e aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes no trabalho. (CARBONE *et al.*, 2009, p. 43)

Cabe destacar que “alguns autores associam o conceito de competência não apenas a pessoas, mas também a equipes de trabalho ou a organizações” (BRANDÃO *et al.*, 2008, p. 878).

Como consequência da presença, nas organizações, desse conceito de competência, aquilo que lhe permite alcançar seus objetivos, esse construto tornou-se o ativo mais preciso para uma instituição. (CARBONE *et al.*, 2009) Pode-se dizer que:

Conceito complexo, que pode ser analisado sob a ótica de diferentes postulados, a competência no trabalho tem sido gerenciada nas organizações na expectativa de que ela gere efeitos positivos sobre o desempenho de profissionais, equipes de trabalho e da própria organização. (BRANDÃO, 2012, p. 7)

Devido a toda essa complexidade, o gerenciamento desse bem alcança um patamar de destaque e, então, surge a gestão por competências.

2.2 Gestão por competências

A gestão por competência faz parte da realidade da academia e das empresas. Vê-se em Munck, Munck e Souza (2012, p. 520) que “de 1997 a 2007, foram publicados em torno de 75 artigos diretamente relacionados à gestão por competências nos Anais do EnAnpad”. Os autores ainda apresentam outros dados:

Em 1997 foi publicado um artigo e, em 2007, dezoito. Em estudo realizado por Barbosa e Rodrigues (2005), destacou-se que, de 119 das maiores empresas dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, 84 tinham modelos de gestão por competências implantados ou em fase de implantação. (MUNCK; MUNCK; SOUZA, 2012, p. 520)

Gerenciar por competências representa uma mudança de cultura. (MUNCK; MUNCK; SOUZA, 2011, p. 10) Atualmente, conforme argumentam Demo *et al.*, (2011, p. 16) a área de pessoal nas organizações

não deve ter papel tradicional de suporte, mas, sim, constituir competência essencial organizacional, uma vez que os recursos humanos são responsáveis pela produção de conhecimento, constituindo uma fonte de vantagem competitiva, devendo ser valorizados e desenvolvidos por meio de políticas de GP [Gestão de Pessoas].

Entende-se que “a gestão por competências figura como alternativa aos modelos gerenciais tradicionalmente utilizados pelas organizações” (CARBONE *et al.*, 2009, p. 41). Gestão por Competência⁴ é um modelo gerencial que busca desenvolver pessoas para alcançar objetivos e metas da organização conforme a estratégia adotada. Brandão (2009, p. 1), resenhando alguns autores assevera que:

A gestão por competências se insere entre os modelos gerenciais propostos para desenvolver e integrar pessoas em torno da estratégia, de objetivos e de metas organizacionais. Baseando-se no pressuposto de que o domínio de certos recursos é determi-

⁴ Carbone (2009, p. 41) esclarece que “gestão por competência” é equivalente a expressões como: “gestão de competências”, “gestão baseada em competências”, “gestão de pessoas baseada em competências”, etc. Neste trabalho, em “gestão por competências” está implícita a expressão “de pessoas”, ou seja, “gestão de pessoas por competências”.

nante do desempenho de uma organização, a gestão por competências propõe-se a integrar e orientar esforços, sobretudo os relacionados à gestão de pessoas, visando desenvolver e sustentar competências consideradas fundamentais à consecução de objetivos organizacionais.

Dito de outro modo:

A gestão por competências propõe-se a orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização – individual, grupal e organizacional –, as competências necessárias à consecução de seus objetivos (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 180).

Brandão (2012, p. 8-9) explica que a gestão por competências busca “orientar diversos processos organizacionais, em especial os relacionados à gestão de pessoas” e que possui várias etapas, em um processo contínuo. As principais etapas ou fases desse processo podem ser representadas pela *Figura 1. Etapas do modelo de gestão por competências* a seguir, retirada de Brandão e Bahry (2005):

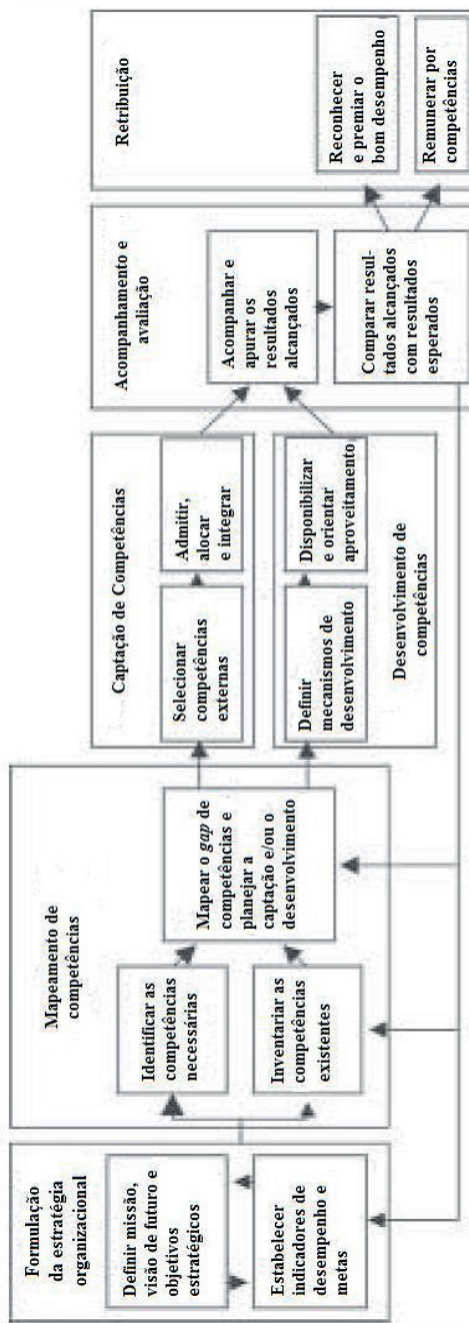


Figura 1. Etapas do modelo de gestão por competências.
Fonte: Brandão e Bahry (2005).

Como se observa na figura, esse processo contínuo envolve cinco etapas ou fases:

I – **formulação da estratégia organizacional**, nesse momento, são definidos a missão, a visão de futuro e os objetivos estratégicos e estabelecidos os indicadores de desempenho e as metas da organização, com base nos objetivos estratégicos estabelecidos (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

II – **definição das competências necessárias** para a realização da estratégia e **levantamento das competências existentes** na organização (inventário das competências). Nessa altura, comparando as competências existentes com as necessárias, busca-se identificar se há *gaps* (lacunas) de competências, ou seja, se faltam competências para a organização realizar sua estratégia (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

III – **captação de competências** ou de **desenvolvimento de competências**, em que a organização, para preencher as lacunas, pode buscar captar competências no ambiente externo ou pode desenvolver competências, ou seja, realizar o “aprimoramento das competências internas disponíveis na organização, que ocorre, no nível individual, por meio da aprendizagem e, no nível organizacional, por intermédio de investimentos em pesquisa” (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 182).

IV – **acompanhamento e avaliação** em que se analisam os resultados conforme indicadores de desempenho, com o intuito de identificar e corrigir eventuais desvios. Os resultados alcançados são comparados com os que eram esperados. (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

V – **retribuição** na qual se reconheceria, premiaria e remuneraria, de modo diferenciado as pessoas pelos resultados alcançados, estimulando a atuação dos envolvidos.

2.3 Mapeamento de competências: métodos, técnicas, procedimentos, etapas

Adotado o modelo de gestão por competências, é fundamental que a organização realize o mapeamento de competências para que

possa orientar suas atividades de gestão, como elaboração de capacitação, avaliação de desempenho, etc. “No processo de gestão por competências, a etapa de mapeamento de competências é de fundamental importância, pois dela decorrem as ações de captação e desenvolvimento de competências, avaliação e retribuição” (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 182).

Mapeamento de competências é o processo de identificar as competências necessárias para a organização alcançar seus objetivos e metas e as competências já existentes. E assim identificar os *gaps* ou lacunas de competências (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 182; CARBONE *et al.*, 2009, p. 55).

O processo de mapeamento de competências está descrito em Brandão e Bahry (2005), Carbone *et al.* (2009) e Brandão (2012).

Inicialmente, deve-se “identificar as competências (organizacionais e profissionais) necessárias à consecução dos objetivos da organização”, geralmente através de “pesquisa documental, que inclui a análise do conteúdo da missão, da visão de futuro, dos objetivos e de outros documentos relativos à estratégia organizacional” (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 182). Essa análise “objetiva identificar categorias, descrever objetivamente o conteúdo de mensagens e identificar indicadores que permitam fazer inferências a respeito de competências relevantes para a concretização dos objetivos da organização” (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 184).

Em um segundo momento, “realiza-se a coleta de dados [entrevista] com pessoas-chave da organização, para que tais dados sejam cotejados com a análise documental” (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 182). A entrevista “geralmente é utilizada para cotejar a percepção dos entrevistados com os dados apurados na análise documental, visando identificar as competências relevantes à organização” (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 184).

Os autores esclarecem que há “outros métodos e outras técnicas de pesquisa, como, por exemplo, a observação, os grupos focais e os questionários estruturados com escalas de avaliação”. (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 182).

Com todo esse material em mãos, deve ser realizada a **descrição das competências**, ou seja, expressar em um enunciado o conteúdo de cada competência, que deve “representar um *desempenho* ou *comportamento* esperado, indicando o que o profissional deve ser capaz de fazer”. (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 183).

Na elaboração do texto da **descrição de competências**, segundo Brandão e Bahry (2005, p. 183), deve atentar-se para as seguintes questões: a) verbos que expressem uma ação concreta; b) submeter as descrições à crítica de pessoas-chave da organização; c) realizar a validação semântica. Dizem que a descrição da competência (individuais, pelo menos) deve estar sob a forma de “referenciais de desempenho, ou seja, de comportamentos objetivos e passíveis de observação no ambiente de trabalho”. (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 182-183) Os autores acrescentam que a **estrutura da descrição de competências** (individuais, no caso) deve apresentar-se no seguinte esquema: **(Verbo + Objeto da ação) + Critério + Condição**.

Os autores explicam que os itens “**verbo + objeto da ação**” são **obrigatórios**. E a eles “pode ser acrescido, sempre que possível e conveniente, uma condição na qual se espera que o desempenho ocorra. Pode incluir, ainda, um critério que indique um padrão de qualidade considerado satisfatório”. (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 183) Ou seja, “critério” e “condição” são **facultativos**.

A correta descrição das competências é etapa fundamental no processo de mapeamento de competências. Brandão (2009, p. 92), assegura que a “descrição precisa das competências a serem desenvolvidas constitui etapa fundamental do planejamento de ações formais de aprendizagem”.

Com as competências descritas, deve-se fazer a *validação internamente*, junto a atores-chave da organização, escolhendo-se uma ferramenta adequada, como um questionário (validado semanticamente) com escala tipo *Likert*, escala de *Osgood*, etc.

Além de mapear as competências necessárias à estratégia organizacional, Brandão e Bahry (2005, p. 189) anotam que “o mapeamento de competências pressupõe também inventariar as compe-

tências internas já disponíveis na organização, com o propósito de identificar a lacuna entre as competências necessárias e as já existentes na organização”. E ensinam que esse mapeamento, em geral, é feito por meio de avaliação de desempenho. (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 189)

Munck, Munck e Souza (2011, p. 12) apresentam as seguintes recomendações para descrever competências:

1. Evitar o óbvio.
2. Definir níveis de excelência.
3. Evitar características pessoais.
4. Agrupar competências similares.
5. Focar nas necessidades do futuro.
6. Usar linguagem familiar: de fácil entendimento.
7. Definir lista pequena: poucas competências realmente essenciais.
8. Definir competências mutuamente exclusivas: com características bem diferentes.
9. Ilustrar com exemplos: perguntar ao entrevistado o que ele entende por competência.
10. Trabalhar com resultados obtidos a partir das competências.
11. Focar nas competências genéricas: definições amplas que possam abarcar vários entendimentos.
12. Analisar comportamento observável e mensurável: análises de lucratividade não mostram presença/ausência de competências.

Quadro 1: Orientações para a descrição e seleção de competências.

Fonte: Parry (1996) *apud* Munck, Munck e Souza (2011, p. 12).

Mapeadas as competências, estas são submetidas ao processo de validação interna. Feito isso, outro recurso importante no mapeamento de competências é submetê-las à validação teórica.

2.4 Validação teórica de competências

A validação teórica pretende identificar se a descrição das competências está adequada ao uso que se propõe fazer delas, ou seja, busca ver se os descritores das competências são representativos do universo de interesse, se são apropriados e coerentes. (MUNCK; SOUZA, 2011, p. 1) Mapeiam-se competências para uso concreto (avaliação de desempenho baseada em competências, elaboração de plano de capacitação dos servidores, etc.) Assim, imprecisões dificultam a utilização das competências.

Um problema nas competências pode afetar todo o processo de gestão por competência: “foram identificadas fragilidades na validade de construto, especificamente na validade de conteúdo, na confiabilidade e na validade preditiva. Portanto, conclui-se que erros podem circundar o modelo por completo.” (MUNCK; GALLELI; SOUZA, 2014, p. 1) Pode-se dizer que “caso um erro inicial não seja corrigido prontamente, corre-se o risco de que tal deslize gere um acúmulo de incoerências impossíveis de serem sanadas”. (MUNCK; SOUZA, 2011, p. 14) Dizem esses autores que: “A avaliação crítica de modelos se faz necessária, pois a aplicação do conceito evolui exponencialmente, tanto no campo acadêmico quanto no prático.” (MUNCK; SOUZA, 2011, p. 2) E continuam: “Como avanço principal, destaca-se a proposição de um caminho que visa, não somente validar uma competência ou lista de competências, mas o modelo como um todo.” (MUNCK; SOUZA, 2011, p. 13) Nesse sentido, se o mapeamento das competências indicou que esse construto é multi-dimensional (PASQUALI, 1998), este fator deve ser submetido à validação – validade de conteúdo. (MUNCK; SOUZA, 2011)

Assim, a validação teórica de competências é fundamental para as organizações (MUNCK *et al.*, 2011, p. 112). Vê-se que:

Mediante as diversas vantagens abordadas pelos defensores de modelos de competências, surge a questão: como instalar ou conceber um modelo de competências válido na organização? De acordo com Smith (2008), o modelo deve apresentar uma de-

definição operacional para cada competência e subcompetência (recursos), com seus respectivos indicadores de performances e padrões de análise e medidas de desempenho esperados. Dalton (1997) salienta que um modelo de competências deve garantir que os funcionários cobrados por desempenhar determinados comportamentos esperados tenham conhecimento das competências requeridas para se chegar a tal denominador. (MUNCK; SOUZA, 2011, p. 8)

Para isso, uma das exigências é que se validem as competências.

Para a validação teórica de competências, encaminham-se os descritores das competências mapeadas de uma instituição a especialistas que trabalham com mapeamento de competências sem lhes dizer, por exemplo, a que *dimensão* (categoria, grupo, *tema*) do construto cada *item* pertence. Salienta-se que esse agrupamento de competência é recomendável, como se vê no *item 3* do **Quadro 1**. Se os itens descritores das competências estão bem redigidos e representam adequadamente sua *dimensão* (categoria, grupo, *tema*), espera-se que sejam identificados pelos especialistas conforme sua *dimensão* (categoria, grupo, *tema*). (ABBAD; MENESES, 2004; MENESES; ABBAD, 2010)

Segundo Munck *et al.* (2011, p. 111), “O meio mais aceito de encontrar a validade em determinada competência, de acordo com a autora [McLagan], é ter um grupo de peritos (*experts*) que utilizem sua *expertise* para definir o trabalho e as competências”. Isso porque não há método garantido de se saber a validade de competências. (DIAS, 2002, p. 300) Nesse sentido, a validação é importante “para saber em que medida os resultados estão a medir exactamente aquilo que se pretende medir”. (*Ibidem*, p. 318)

O processo de validação é composto de quatro etapas, conforme Munck *et al.* (2011), e foi proposto por Markus, Cooper-Thomas e Allpress (2005). São as seguintes etapas (MUNCK *et al.*, 2011):

- **validade de construto:** o objetivo dessa validação é identificar o que é uma competência e como se deu sua definição, se é operacional, de modo a permitir observações e avaliações, se mede de fato o que se pretende medir.
- **validade de face e conteúdo:** a *validação de face* objetiva observar se a descrição das competências é compreensível pelos usuários, se está *clara*; a *validação de conteúdo* busca testar se os descritores de competências são representativos do que se quer mapear, ou seja, se indicam adequadamente a *dimensão* (categoria, grupo, *tema*) do construto competência a que pertencem.
- **validade de critério:** essa validação procura avaliar se “há precisão na medição das competências, principalmente para referenciar ganhos financeiros e promoções” (MUNCK *et al.*, 2011, p. 112).
- **validade preditiva:** a validação preditiva analisa se as competências “indicam melhorias no desempenho individual e organizacional” (MUNCK *et al.*, 2011, p. 112).

Munck e Souza (2011, p. 9) propõem a construção de um **Ciclo Interligado de Legitimação e Validação Qualitativa de Modelos de Competências** e a adaptação do modelo de Markus, Cooper-Thomas e Allpress para três etapas, sendo: i) **definição constitutiva**; ii) **validade de construto** (composta pela validade de conteúdo, pela validade de face e pela confiabilidade); e iii) **validade preditiva**. Os autores propõem o seguinte esquema para representar esse processo:

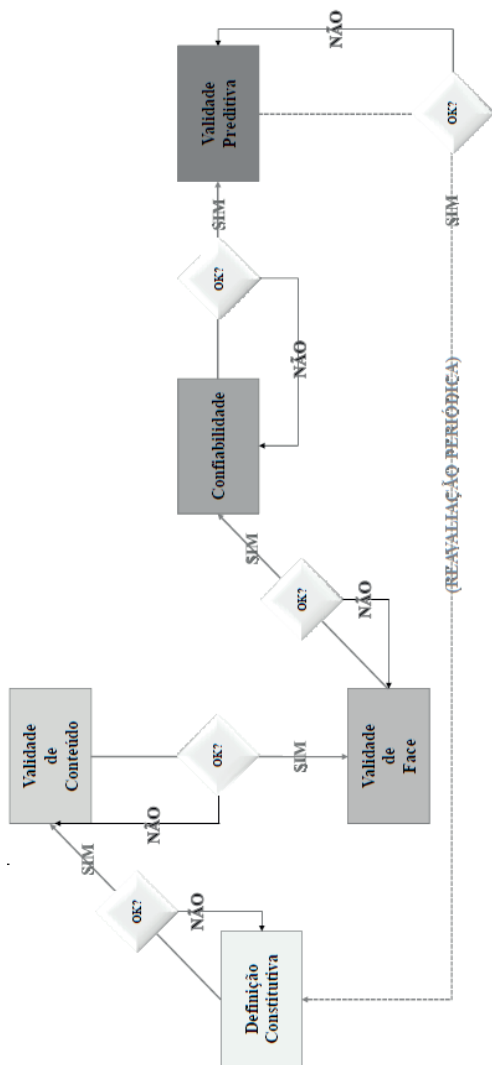


Figura 2: Ciclo Interligado de Legitimação e Validação Qualitativa de Modelos de Competências.

Fonte: Munck e Souza (2011, p. 11).

Os autores explicam que:

Por meio da validade de conteúdo se verifica se os descritores das competências selecionadas para compor o modelo constituem uma amostra representativa do universo de interesse. A validade de face informa se as competências presentes no mo-

delo e exigidas pela organização, ao ver dos funcionários, são apropriadas e coerentes (MUNCK; SOUZA, 2011, p. 1).

Neste trabalho, será discutida a “validade de conteúdo” e a “validade de face”, etapas da validação do construto, conforme modelo acima. Munck *et al.* (2011, p. 112) observam que “Neste item destaca-se a real necessidade da presença de *experts* na abordagem conceitual adotada”. Considera-se que a primeira fase, *definição constitutiva* já foi realizada pelo Tribunal. Buscará analisar se os descritores das competências mapeadas no TCDF estão adequados, ou seja, se representam a *dimensão (tema)* do construto a qual eles estão associados (validade de conteúdo); e se comunicam aquilo que se pretende, ou seja, se estão *claros* para o usuário (validade de face).

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A pesquisa tratou de competências gerenciais do TCDF. Para realizá-la, adotou-se a amostragem qualitativa rígida. O instrumento de pesquisa foi um questionário para realizar entrevista individual com roteiro estruturado, sendo a coleta realizada por *e-mail*. E se deu de modo orientado. Os dados obtidos foram analisados por meio da análise de conteúdo descritiva (BARDIN, 2016).

Selecionaram-se especialistas reconhecidos, ou seja, por pesquisar na área, lecionar disciplina, por trabalhar com essa atividade em seu trabalho, etc. Há quem prevê que se deva selecionar de 4 a 6 especialistas. (DIAS, 2002, p. 304) Uns falam de 5 a 10, outros de 6 a 20: “A literatura apresenta controvérsias sobre esse ponto. Lynn recomenda um mínimo de cinco e um máximo de dez pessoas participando desse processo. Outros autores sugerem de seis a vinte sujeitos, sendo composto por um mínimo de três indivíduos em cada grupo de profissionais selecionados para participar. Nessa decisão, deve-se levar em conta as características do instrumento, a formação, a qualificação e a disponibilidade dos profissionais necessários.” (ALEXANDRE e COLUCI, 2011, p. 3064) Já Abbad e Meneses (2004, p. 444) e Meneses e Abbad, (2010, p. 124) recorrem a 3 espe-

cialistas em conteúdo e a 22 alunos de pós-graduação em seus trabalhos de validação. Por seu lado, Pasquali (1998, p. 12) defende que “Um número de 6 juízes será suficiente para realizar esta tarefa”. Considerando as posições acima, optou-se por consultar pelo menos 6 especialistas. Durante a coleta, houve 7 respondentes.

Adotou-se a entrevista individual com roteiro estruturado por meio de um questionário como instrumento de pesquisa. O questionário foi elaborado pelo autor com a supervisão do professor orientador. Foi elaborada, no início, uma explicação da classificação das competências no TCDF. Inseriu-se também uma seção para coletar dados acadêmico-profissionais para se caracterizarem os respondentes. Continha também um quadro com os “Temas e Respetivos Números”. E uma tabela com 3 colunas: na primeira, havia as descrições das competências; na segunda, espaço para os respondentes indicarem os números dos temas; na terceira, havia espaço para os respondentes dizerem se as descrições estavam claras ou não. Além de uma linha abaixo de cada descrição de competência para os juízes sugerirem novas descrições caso entendessem que as descrições não estavam claras.

Foram mapeadas 22 competências gerenciais para o TCDF, agrupadas em 5 *dimensões*, aqui chamadas de *temas* (Qualidade de Vida no Trabalho; Gerenciamento de Equipes; Resultado e Desempenho; Ética e Responsabilidade Social; e Visão Estratégica). Essas competências gerenciais mapeadas e já validadas semanticamente no TCDF – ou passadas pela fase de *definição constitutiva*, conforme Munck e Souza (2011) – foram submetidas à avaliação de profissionais, acadêmicos especializados no assunto (juízes) que tiveram que agrupar as competências conforme os respectivos *temas*. Ou seja, forneceu-se a lista das competências gerenciais aos especialistas e informou-lhes que estavam agrupadas em 5 *temas*, sem indicar a que *tema* cada uma pertencia. E os juízes deveriam associá-las ao *tema* que eles entendiam a que as competências pertenciam. Além disso, também deveriam dizer se entendiam que as descrições estavam *claras* (dizer *sim* ou *não*). Caso entendessem que não estavam

claras, deveriam sugerir novas redações. Tal procedimento justificou-se, pois as respostas confirmaram ou não, na análise, a validade das competências.

Utilizou-se a análise de conteúdo descritiva. (BARDIN, 2016) Ou seja, analisaram-se as respostas dos juízes e fez-se o levantamento estatístico. Descreveram-se analiticamente as respostas para se chegar aos resultados. Os resultados são frutos da análise dos conteúdos das respostas, que serão apresentados na discussão.

Existem diferentes métodos para calcular válida uma competência, por exemplo: Índice de validade de conteúdo (IVC); Coeficiente de kappa; Porcentagem de concordância entre juízes. Neste trabalho, foi utilizada a “porcentagem de concordância entre juízes”, pois é o mais simples de operar e considerou-se que o pequeno número de juízes não justifica o uso de ferramentas mais complexas (ALEXANDRE; COLUCI, 2011, p. 3066).

Alexandre e Coluci (2011) consideram válida a competência que atingir 90% de concordância entre os especialistas. É o **método da concordância entre juízes**. “Ao usar esse método, deve-se considerar como uma taxa aceitável de concordância de 90% entre os membros do comitê” (ALEXANDRE; COLUCI, 2011, p. 3065).

Meneses e Abbad (2004, 2010), em sua pesquisa, assumiram que: “Foram considerados confiáveis os itens corretamente classificados, por 70% ou mais de juízes” (ABBAD; MENESES, 2004, p. 444; MENESES; ABBAD, 2010, p. 124).

Já Pasquali diz que: “Uma concordância de, pelo menos, 80% entre os juízes pode servir de critério de decisão sobre a pertinência do item ao traço a que teoricamente se refere” (PASQUALI, 1998, p. 12).

Neste trabalho, foi considerada válida a competência que obteve pelo menos 70% de concordância entre os juízes, seja para a clareza da descrição, seja para o agrupamento das competências no *tema* respectivo. Como houve 7 (sete) respondentes, considerou-se que estava válida se pelo menos 5 (cinco) respondentes concordaram em suas respostas. Do contrário, recomendou-se que deveria haver uma reanálise das competências. Por outro lado, há de se destacar que:

O que se almeja esclarecer destas explicações é o fato de que as competências foram definidas e descritas em conformidade e de maneira contextualizada a cada função, segundo as visões de quem a supervisiona e de quem a executa (MUNCK; GALLELI; SOUZA, 2014, p. 40).

Portanto, **não se pretendeu desqualificar o trabalho realizado pelo TCDF**. Na análise dos dados coletados, buscou-se adotar essa abordagem.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, os resultados coletados na pesquisa serão apresentados e discutidos. Será feita uma apresentação dos dados e analisado o que eles revelam. Apresentar-se-á a estatística dos dados, e analisar-se-á se as competências mapeadas no TCDF estão adequadas ao que se propõe e se comunicam aquilo que se pretende. Ou seja, analisar-se-á i) se as competências gerenciais mapeadas para o TCDF comunicam o que se quer, o que será feito por meio da análise das respostas ao item *se as descrições estão claras ou não* – **validade de face** (MUNCK et al., 2011; MUNCK; SOUZA, 2011); e ii) se as competências estão adequadas para o uso que se quer fazer delas, o que será feito por meio da análise das respostas das *associação das competências com as temas* – **validade de conteúdo** (MUNCK et al., 2011; MUNCK; SOUZA, 2011).

4.1 Estatística dos dados

Conforme já dito, foram mapeadas e validadas internamente 22 competências gerenciais para o TCDF, agrupadas nos 5 *temas* (dimensões) definidos pelo Tribunal.

As 22 competências gerenciais foram identificadas de **C1** a **C22**, conforme a seguir:

Competências

C1 – Acompanhar e controlar a tramitação dos expedientes e dos processos da unidade, observando o cumprimento de prazos e determinações.

C2 – Adotar medidas para melhoria do bem-estar e da qualidade de vida dos integrantes de equipe, com base nas orientações do programa de Qualidade de Vida no Trabalho do TCDF.

C3 – Analisar os ambientes interno e externo à organização, visando estabelecer estratégias adequadas de atuação da área.

C4 – Aprimorar os processos de trabalho, visando o aumento da eficiência das atividades do setor, por meio do monitoramento contínuo de sua qualidade.

C5 – Atuar de forma coordenada com as demais áreas, órgãos e instituições, visando coesão de propósitos e a otimização de recursos.

C6 – Comunicar formalmente suas expectativas sobre o desempenho do servidor e da equipe com clareza e objetividade.

C7 – Definir metas e indicadores para a unidade, estabelecendo prioridades, em consonância com o Planejamento Estratégico.

C8 – Delegar tarefas, sempre que possível, estimulando os envolvidos a assumir as responsabilidades pelas atividades.

C9 – Distribuir as tarefas entre os integrantes de sua equipe de forma equitativa, considerando suas habilidades e potencialidades, de modo a alcançar os resultados esperados.

C10 – Elaborar, conjuntamente com o servidor, o plano de trabalho e de desenvolvimento individual, em formulário apropriado, considerando metas, competências e objetivos setoriais.

C11 – Estimular a participação dos servidores na tomada de decisões, criando espaços de debate e valorizando as contribuições oferecidas.

C12 – Estimular o compartilhamento de informações, valorizando comportamentos colaborativos e adotando práticas transparentes e objetivas de transferência do conhecimento.

C13 – Fornecer regularmente *feedback* à equipe e aos seus integrantes, de forma individualizada, visando o desenvolvimento de competências e o alcance das metas e dos resultados pactuados.

C14 – Gerenciar o clima de trabalho, com base nos resultados das pesquisas de clima, buscando promover a melhoria do ambiente e o aumento do grau de satisfação dos servidores.

C15 – Identificar as competências dos servidores a serem desenvolvidas, propondo a participação em ações de capacitação, observadas as trilhas de aprendizagem existentes.

C16 – Identificar desvios de conduta ou de procedimentos, adotando as providências necessárias de acordo com os valores e normas institucionais.

C17 – Identificar e preparar novos líderes no âmbito da sua área de atuação, por meio de ações de desenvolvimento e de integração aos processos de trabalho, visando a continuidade da gestão.

C18 – Manter atualizados os recursos de informação e de material, com vistas a permitir o andamento adequado dos processos de trabalho.

C19 – Mediar conflitos com a finalidade de compor soluções que atendam aos interesses institucionais e aos interesses das partes.

C20 – Reunir-se periodicamente com os subordinados, objetivando a troca de experiências e a melhoria do desempenho da área.

C21 – Tomar decisões sobre matérias de interesse de sua área de atuação, objetivando impactos positivos para a sociedade.

C22 – Valorizar a contribuição dos servidores, objetivando o alcance das metas.

Os juízes deveriam fazer a associação correta da competência com o *tema* em que a competência está associada pelo mapeamento do TCDF. E dizer se as redações das competências estavam “claras”.

Os dados da associação das competências com os temas indicarão se as competências estão representando essas *dimensões* (que os *temas* representam), ou seja, fornecerão uma visão externa (dos juízes) quanto ao aspecto da representatividade, da adequação dessas competências para os *temas* (Qualidade de Vida no Trabalho; Gerenciamento de Equipes; Resultado e Desempenho; Ética e Responsabilidade Social; e Visão Estratégica). É a **validade de conteúdo** (MUNCK *et al.*, 2011; MUNCK; SOUZA, 2011).

Por sua vez, os dados das respostas dos juízes quanto à *clareza* das redações das competências possibilitarão analisar se as competências estão comunicando o que se espera, se estão compreensíveis para os usuários. É a **validade de face** (MUNCK *et al.*, 2011; MUNCK; SOUZA, 2011).

A análise revelou que 8 competências foram totalmente validadas (C2, C8, C9, C14, C16, C17, C20 e C21), ou seja, 5 ou mais juízes **fizeram a associação delas com o tema corretamente e entenderam que essas competências estavam claramente descritas.**

Por outro lado, algumas competências não foram validadas nem quanto ao conteúdo, nem quanto à face (C1 e C13).

Também se identificou que algumas competências (as não citadas nos dois parágrafos acima) foram validadas apenas quanto ao conteúdo ou quanto à face.

Quanto à validação de conteúdo, pelos critérios adotados nessa pesquisa, validaram-se as competências C2, C3, C8, C9, C11, C12, C14, C16, C17, C20 e C21, em que 5 (70%) ou mais respondentes conseguiram estabelecer a correlação corretamente. Ou seja, 11 das 22 competências estariam validadas quanto à **validade de conteúdo.**

Deve-se frisar aqui o fato de nenhuma competência ter sido validada quanto ao conteúdo na dimensão⁵ (*Tema*) “Resultado e Desempenho” e apenas uma (C3) ter sido validada na dimensão “Visão Estratégica”. Os demais *temas* (Qualidade de Vida no Trabalho, Gerenciamento de Equipes e Ética e Responsabilidade Social) tiveram poucos problemas, o que sugere estar o problema da validação no agrupamento das competências quanto ao conteúdo, ou seja, o problema parece estar em identificar o que as competências comunicam (seu conteúdo) e não em associar aos *temas* respectivos. Dito de outro modo: se o problema fosse a associação ao *tema* em si, os juízes deveriam pelo menos “agrupar” todas as competências de um *tema* em um conjunto, mas associá-las ao *tema* errado. Porém isso não aconteceu, sendo que as competências foram agrupadas erradamente.

Quanto à validação de face, validaram-se as competências C2, C4, C5, C6, C7, C8, C9, C10, C14, C15, C16, C17, C18, C19, C20, C21 e C22, nesses casos 5 ou mais juízes entenderam que as redações

⁵ Para identificar a que tema (dimensão) cada competência pertence, ver Portaria-TCDF nº 350 de 28 de junho de 2017.

estavam *claras*. Isto é, nesse aspecto, 17 das 22 competências estariam validadas quanto à **validade de face**. Nesse caso, não houve nenhum *tema* que tivesse grande dissonância pela quantidade de validação, o que demonstra que **as competências estão relativamente bem descritas**.

4.2 Discussão

As competências **C2, C8, C9, C14, C16, C17, C20 e C21** estariam totalmente adequadas para uso pelo TCDF, pois 5 (70%) ou mais juiz fizeram a associação com o *tema* corretamente e entenderam que essas competências estavam claramente descritas. (ABBAD; MENESES, 2004; MENESES; ABBAD, 2010) Ou seja, não haveria o que corrigir, apesar de alguns juízes entenderem *não* estarem *claras* as descrições ou não fazerem a associação da competência com o tema corretamente.

Em relação às **descrições das competências**, não obstante a identificação como *não clara*, por alguns juízes, o que se observa é que as alterações propostas nessas competências foram pequenas, não modificando, em geral, a estrutura **obrigatória** “verbo + objeto da ação” (BRANDÃO; BAHRY, 2005).

Em relação à **associação das competências com o tema**, das competências discutidas acima, alguns juízes não associaram corretamente algumas competências.

O fato de alguns juízes não terem associado uma ou outra dessas competências ao seu *tema* corretamente parece dever-se a um problema abordado por mais de um respondente: **o TCDF não definiu, em nenhum documento, o que é cada um dos temas** (Qualidade de Vida no Trabalho; Gerenciamento de Equipes; Resultado e Desempenho; Ética e Responsabilidade Social; e Visão Estratégica). Assim, os juízes não tiveram esclarecimento do conteúdo das *dimensões* do construto competência gerencial. Ressalte-se aqui que os *temas* não foram estabelecidos no âmbito dessa pesquisa, e sim

definidos pelo TCDF. E, de fato, não há definição oficial por parte do Tribunal de cada *tema*. Observa-se que, como não havia a definição do que era cada tema (dimensão), o trabalho dos juizes parece ter sido prejudicado (PASQUALI, 1998).

Por outro lado, pode-se entender que o problema da validação foi em agrupar as competências quanto ao conteúdo, isto é, o problema seria identificar o que as competências comunicam (seu conteúdo) e não associar aos *temas* respectivos. Dito de outro modo: se o problema estivesse na associação ao *tema* em si, os especialistas deveriam conseguir “agrupar” as competências de um *tema* em um conjunto, mas associá-las ao *tema* errado. No entanto, não aconteceu isso, sendo que as competências foram agrupadas equivocadamente, o que demonstraria que o problema está no conteúdo das competências, embora estivessem claras, ou seja, não há unidade semântica entre as competências de um mesmo *tema*.

Observou-se que as competências **C3**, **C11** e **C12** tiveram 5 (70%) ou mais juizes associando-as corretamente ao seu *tema*, por isso estão validadas quanto à **validade de conteúdo**, mas não quanto à validade de face, pois *não* estavam *claras* para o mínimo de 5 (70%) dos 7 juizes. (ABBAD; MENESES, 2004; MENESES; ABBAD, 2010) Nesse caso, essas competências merecem ser avaliadas quanto à clareza de suas descrições.

Da análise dos dados das colunas “Total CC ‘S’” e “Total Clara ‘S’”, da **Tabela 1**, tem-se que as competências **C4**, **C5**, **C6**, **C7**, **C10**, **C15**, **C18**, **C19** e **C22** tiveram 5 ou mais juizes classificando-as como *claras*, por isso estão validadas quanto à **validade de face**, mas não quanto à validade de conteúdo, pois não foram associadas corretamente ao *tema* por um mínimo de 5 (70%) dos 7 juizes. (ABBAD; MENESES, 2004; MENESES; ABBAD, 2010) É possível que o problema na validade de conteúdo se deva a falta de definição de cada *tema*. De qualquer modo, seria o caso de examinar esse grupo de competência quanto a esse aspecto.

As competências **C1** e **C13** não foram validadas nem quanto à validade de conteúdo nem quanto à validade de face, pois não esta-

vam claras para o mínimo de 5 juízes nem não foram corretamente associadas ao *tema* por um mínimo de 5 juízes.

Como balanço dos resultados e discussão desse capítulo, pode-se construir uma visão geral das competências gerenciais mapeadas pelo TCDF.

As competências parecem bem escritas. Como discutido, 17 das 22 competências estariam validadas quanto à validade de face (MUNCK *et al.*, 2011; MUNCK; SOUZA, 2011), pois 5 (70%) ou mais juízes entenderam que a descrição da competência estava *clara*. (ABBAD; MENESES, 2004; MENESES; ABBAD, 2010) E mesmo aquelas classificadas como *não claras*, as propostas de alteração foram poucas, no geral, não alterando substancialmente seu conteúdo redacional, conforme discutido em 4.5.1.

No que diz respeito à validade de conteúdo (MUNCK *et al.*, 2011; MUNCK; SOUZA, 2011), representado na associação da competência com o seu *tema*, entende-se que ficou consideravelmente prejudicada, pois apenas 11 competências (50%), foram validadas. Ou seja, mesmo as competências estando *claras*, na maioria, para os juízes, estes não conseguiram associá-las, em igual proporção, ao *tema* definido pelo TCDF, o que pode indicar que a dificuldade é com o *tema* e não com as descrições. Isso está explícito nas respostas de juízes que disseram que a associação dependeria de explicação do que era cada *tema*, conforme argumentado em 4.5.1.

Isto é, a maioria está *clara*, mas esta clareza não é suficiente para fazer a associação da competência ao *tema* corretamente sempre. A combinação NN, que indicaria que a má descrição poderia prejudicar a correta associação da competência com o *tema*, é a menor de todas. E a combinação SN, por fim, é baixa; isso significa que, mesmo não estando clara a descrição, os juízes conseguiram fazer a associação da competência com o *tema*, o que reforça o argumento de que a **associação correta da competência com o *tema* dependeria mais da explicação do que era cada *tema*, do que da clareza das descrições.**

Poder-se-ia atribuir esse problema da associação das competências com o *tema* ao fato dos juízes serem de fora do TCDF, sendo

que, para os gestores do Tribunal que participaram do mapeamento, seria *fácil* a associação das competências com os *temas*. No entanto, há de se considerar que as competências também deverão ser utilizadas por futuros gestores, servidores que hoje não ocupam cargos de chefia, inclusive servidores que vão ingressar no TCDF no futuro e terão de usar essas competências. Ou seja, as competências devem ser passíveis de uso por todos, não apenas pelos atuais gerentes que participaram do mapeamento e validação interna.

As respostas dos juízes indicam haver problemas, menos quanto à clareza das descrições das competências – validade de face – do que na associação entre as competências e os respectivos *temas* – validade de conteúdo. (MUNCK *et al.*, 2011; MUNCK; SOUZA, 2011) Essa maior validade de face, descrições *claras*, do que a validade de conteúdo, associação da competência com o *tema*, parece indicar que a clareza das descrições não é suficiente para que se valide todo o construto.

Portanto, é fundamental se pensar no aspecto da validade do conteúdo para que todos os usuários das competências saibam exatamente o que elas representam. Dito de outro modo, se competências são agrupadas sob, por exemplo, o *tema* “ética”, é preciso que o conteúdo desse grupo de competências reflita o *tema* “ética”, que seja uma amostra desse *tema* (MUNCK *et al.*, 2011; MUNCK; SOUZA, 2011).

O mapeamento de competência é fase fundamental da implantação de uma gestão por competências. (BRANDÃO; BAHRY, 2005, p. 182) Validar as competências mapeadas dá maior segurança no uso dessas competências, pois erros no mapeamento podem prejudicar todo o modelo. (MUNCK; SOUZA, 2011; MUNCK; GALLELI; SOUZA, 2014) A validação do modelo como um todo passa pela validade de conteúdo e pela validade de face, etapas da validade do construto. (MUNCK; SOUZA, 2011) Nesse sentido, parece haver certo ruído quanto à validade de conteúdo no mapeamento do TCDF, que precisaria ser eliminado.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Esse trabalho intentou reunir indícios de validade de construto das competências gerenciais da matriz de competências do TCDF quanto à validade de conteúdo e à validade de face, etapas da validade de construto (MUNCK *et al.*, 2011; MUNCK; SOUZA, 2011) A validação teórica é uma importante contribuição para o modelo de gestão de competência, na medida em que possibilita corrigir erros no mapeamento de competências que possam comprometer todo o modelo. (MUNCK; SOUZA, 2011; MUNCK; GALLELI; SOUZA, 2014) Estudos demonstram que há problemas nos modelos de gestão por competências devido à falta de adequada validação das competências (MUNCK; GALLELI; SOUZA, 2014).

Foi possível identificar as competências que estão em condições de uso pelo TCDF sem qualquer modificação, assim como as competências que precisam de ajustes e outras a serem reanalisadas em sua essência. Também se encontrou problema com o agrupamento das competências em *temas*, ou seja, com a *representatividade* dos *itens*.

Quanto aos *temas*, são possíveis duas percepções. De um lado, os *temas* parecem não estar bem adequados, possivelmente devido à falta de uma definição do conceito de cada um. Talvez o Tribunal devesse avaliar a possibilidade de definir e esclarecer para os usuários o que cada *tema* representa, estabelecendo uma “conceituação clara e precisa dos fatores para os quais se quer construir o instrumento de medida”. (PASQUALI, 1998, p. 4) Talvez por meio de alteração dos normativos que tratam da matriz de competências do TCDF para incluir essa definição. Por outro lado, poder-se-ia compreender que o problema da validação é em **agrupar** (em um mesmo *tema*) as competências quanto ao conteúdo, isto é, o problema seria identificar o que as competências comunicam (seu conteúdo) e não associar aos *temas* respectivos. O problema se revela, por exemplo, no fato de que houve competências que nenhum juiz conseguiu associar ao seu *tema*; outras que apenas um juiz “acertou” a associação das competências; etc.

Sugere-se reanalisar a descrição das competências **C3**, **C11** e **C12**, pois não foram validadas quanto à validade de face (serem classificadas como *claras* por 5 ou mais juízes).

É importante o Tribunal atentar-se para esses aspectos para que não se comprometa todo o modelo de gestão por competências.

Destaca-se que as sugestões dos juízes coadunam com o proposto na literatura especializada quanto às recomendações de como se descrever competências (BRANDÃO, 2012; BRANDÃO; BAHRY, 2005; CARBONE *et al*, 2009).

Ressalta-se, assim, que as competências **C1** e **C13**, não validadas, merecem atenção no sentido de serem mais bem redigidas, evitando-se possíveis ruídos no momento de uso. Tendo-se ciência de que as competências já estão aprovadas e de que não é possível, nesse momento, modificá-las, fica a sugestão de, em um futuro próximo, reanalisar as descrições dessas competências, pois, como lembra Filho (2011, p. 3-4), “a realização periódica do mapeamento de competências é de fundamental importância para o planejamento e execução de ações de captação e desenvolvimento”.

Uma instituição que adote o modelo de gestão por competências não deve poupar esforços no momento de mapeamento de competências. É o que afirma Filho (2011, p. 5), resenhando Brandão e Bahry (2005) e Carbone *et al.* (2005), ao asseverar “que a não observância aos principais cuidados metodológicos no mapeamento de competências podem resultar em experiências desastrosas”.

Envidar esforços no processo de mapeamento de competências, incluída a validação teórica, poderá favorecer o uso mais eficiente das competências, evitando que se desvirtuem os objetivos originais com cada um fazendo uma compreensão particular das competências (BRANDÃO; BAHRY, 2005; CARBONE *et al.*, 2005; FILHO, 2011).

Estudos futuros poderiam discutir o porquê dos juízes terem tido dificuldades com a associação das competências ao seu *tema* (dimensão). Poder-se-ia aplicar a mesma pesquisa a gestores do

TCDF que não participaram do mapeamento inicial para observar se esses gestores conseguem fazer com mais eficiência a associação entre as competências e seu *tema*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAD, G. da S.; MENESES, P. P. M. Locus de controle: validação de uma escala em situação de treinamento. **Estudos de Psicologia**, Natal, vol. 9, n. 3, p. 441-450, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/epsic/v9n3/a06v09n3.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

ALEXANDRE, N. M. C.; COLUCI, M. Z. O. Validade de conteúdo nos processos de construção e adaptação de instrumentos de medidas. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 7, p. 3061-3068, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n7/06.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BRANDÃO, H. P. **Aprendizagem, contexto, competência e desempenho**: um estudo multinível. 2009. 345 f. Tese (Doutorado em Psicologia Social, do Trabalho e das Organizações) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BRANDÃO, H. P. **Mapeamento de competências**: métodos, técnicas e aplicações em gestão de pessoas. São Paulo: Atlas, 2012.

BRANDÃO, H. P.; BAHRY, C. P. Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 179-194, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/35846/gestao-por-competencias--metodos-e-tecnicas-para-mapeamento-de-competencias>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

BRANDÃO, H. P. et al. Gestão de desempenho por competências: integrando a gestão por competências, o balanced scorecard e a avaliação 360 graus. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 875-98, set./out.

2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a04v42n5.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

CARBONE, P. P. et al. **Gestão por competências e gestão do conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

DEMO, G. et al. Políticas de gestão de pessoas no novo milênio: cenário dos estudos publicados nos periódicos da área de administração entre 2000 e 2010. **RAM**, Rev. Adm. Mackenzie, São Paulo, v. 12, n. 5, p. 15-42, set./out. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ram/v12n5/a02v12n5.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

DIAS, M. de F. P. B. **Construção e validação de um inventário de competências: contributos para a definição de um perfil de competências do enfermeiro com o grau de licenciado**. 2002. 444 f. Tese (Doutorado em Ciências Biomédicas) – Universidade do Porto, Porto, 2002. Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/handle/10216/64572?locale=pt>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.356**, de 3 de julho de 2009. Institui o Plano de Carreira, Cargos e Remunerações dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal. Brasília DF, 6 jul. 2009. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/ice4/legislacao/lei_ord_4356_09.htm>. Acesso em: 2 out. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. **Políticas de recursos humanos**. [Brasília]: 2009. 15 p. (Decisão nº 12/08 – AD).

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Resolução nº 225, de 6 de setembro de 2011. Dispõe sobre o Sistema de Gestão de Pessoas do Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília DF, 12 set. 2011a. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivo-Norma.aspx?id_file=7151214f-e58a-3589-9e16-bfe5e0a068da>. Acesso em: 2 out. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Resolução nº 226, de 13 de dezembro de 2011. Regulamenta o Sistema de Gestão do Desempenho Competente dos Servidores do Tribunal de Contas do Distrito Federal, previsto no art. 22 da Lei nº 4.356, de 3 de julho de 2009. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília DF, 16 dez. 2011b. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=70117>. Acesso em: 2 out. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Resolução nº 273, de 3 de julho de 2014. Dispõe sobre o Regulamento dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília DF, 4 jul. 2014. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.aspx?id_norma_consolidado=77175>. Acesso em: 2 out. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Resolução nº 285, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a progressão e a promoção funcional dos servidores ocupantes de cargo efetivo do Quadro de Pessoal dos Serviços Auxiliares do Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília DF, 16 dez. 2015. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=-9c19df36d6394e25a1ca982e81148937>. Acesso em: 2 out. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. **Plano Estratégico – TCDF – 2016/2019**. [Brasília]: 2016a. 25 p. (Proc. TCDF 20222/2015). Disponível em: <>. Acesso em: 05 mar. 2017.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Resolução nº 288, de 1 de março de 2016b. Dispõe sobre as normas referentes ao Plano de Capacitação e aos demais programas e ações que compõem o subsistema de educação corporativa do Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília DF, 7 mar. 2016. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=-9fa7a1ff26094223b2c242470ea560c0>. Acesso em: 2 out. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Portaria nº 326, de 28 de setembro de 2016. Dispõe sobre a Matriz de Competências do Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**. Brasília DF, 29 set. 2016c. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_norma=0ff2c0bbdf8a-4f03a46fe05126fe2998>. Acesso em: 4 out. 2016.

DUTRA, J. S.; HIPÓLITO, J. A. M.; SILVA, C. M.. Gestão de pessoas por competências: o caso de uma empresa do setor de telecomunicações. **RAC**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 161-176, jan./abr. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v4n1/v4n1a09.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

FILHO, A. I. S. Mapeamento de competências: novas direções para a prática em organizações. In: **Encontro da ANPAD**, XXXV, 2011, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/GPR248.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

MENESES, P. P. M.; ABBAD, G. da S. Construção e validação de um instrumento para avaliar auto-eficácia em situações de treinamento, desenvolvimento e educação de pessoas. **Psicol. Reflex. Crit.**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 121-130, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/prc/v23n1/a15v23n1.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2016.

MUNCK, L. et al. Modelos de gestão de competências versus processo de validação. Um ponto cego? **R. Adm.**, São Paulo, v. 46, n. 2, p. 107-121, abr./maio/jun. 2011. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0080210716301947>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

MUNCK, L.; SOUZA, R. B. Avaliando Modelos de Competências a partir de um Ciclo Interligado de Legitimação e Validação Qualitativa. In: **Encontro de Ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade**, III, 2011, João Pessoa. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnEPQ/enepq_2011/ENEPQ25.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2017.

MUNCK, L.; GALLELI, B.; SOUZA, R. B. Gestão por competências na administração pública de Portugal: uma análise a partir do ciclo interligado de legitimação e de validação. **RCA**, Florianópolis, v. 16, n. 38, p. 29-42, abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2014v16n38p29/pdf_1>. Acesso em: 4 mar. 2017.

MUNCK, L.; MUNCK, M. G. M.; SOUZA, R. B. Gestão de pessoas por competências: análise de repercussões dez anos pós-implantação. **RAM**, Rev. Adm. Mackenzie, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 4-52, jan./fev. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ram/v12n1/a02v12n1.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

MUNCK, L.; MUNCK, M. G. M.; SOUZA, R. B. Avaliando modelos de competências a partir de um ciclo interligado de legitimação e validação qualitativa. **Revista Alcance**, Biguaçu/SC, v. 19, n. 04, p. 519-535, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/9517/avaliando-modelos--de-competencias-a-partir-de-um-ciclo-interligado-de-legitimacao-e-validacao-qualitativa>>. Acesso em: 5 mar. 2017.

PASQUALI, L. Princípios de elaboração de escalas psicológicas. **R. Psiq. Clin. São Paulo**, v. 25, n. 5, Edição Especial, p. 206-213, 1998. Disponível em: <<http://server2.docfoc.com/uploads/Z2015/12/16/Pe-CYBcAFoe/c2ce0c8de8ed987fc41dba3efa1ad442.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

CONTROLES NOS PROCESSOS AQUISITIVOS: A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NOS PROCESSOS DO DISTRITO FEDERAL

Oswaldo Junqueira Vaz Júnior

*Supervisor da Supervisão de Planejamento da Contratação – SPC
da Secretaria de Licitação, Material e Patrimônio – SELIP do TCDF*

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Constantemente, verifica-se a menção alusiva em ações no âmbito do Governo do Distrito Federal de julgados do Tribunal de Contas da União – TCU, como referência regulamentar de atos administrativos produzidos nos âmbitos operacionais de aquisição. No contexto distrital, por intermédio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF, os julgados da Corte de Contas Federal são utilizados como referência normativa de ações a serem percorridas nos órgãos Distritais.

Essa medida acarreta, por consequência direta, dentre outras, a imposição das observâncias nos atos interpretados no TCU nos procedimentos executados no âmbito do Governo do Distrito Federal pelos agentes da Administração Pública.

Nesse conjunto entende os procedimentos licitatórios. Englobam-se nesse universo os procedimentos de Dispensa de Licitação, Licitação Dispensada, Inexigibilidade, Carta-Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Sistema de Registro de Preços e Pregão.

Em virtude disso e com ênfase referencial ao primado pela doutrina de normas de controle dos gastos públicos, o questionamento inafastável que conduz os agentes da Administração Pública seria: Qual a competência legal do Tribunal de Contas da União para os procedimentos aquisitórios no âmbito Distrital ou em outro ente federativo? Quais são os órgãos de controle interno e externo para regulamentar procedimentos na esfera Distrital? Pode-se utilizar julgados da Corte Federal para conduzir procedimentos licitatórios no âmbito Distrital?

Verifica-se que, as constituições e leis regulatórias no âmbito Federal e Distrital abordam preliminarmente o entendimento inicial quanto ao Poder Normativo referente às aquisições, que são compilados na planilha abaixo:

LEGISLAÇÃO		
REFERENCIAL	FEDERAL	DISTRITAL
Constituição (Competência Constitucional e Orgânica)	<p>CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</p> <p>Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:</p> <p>[...]</p> <p>II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;</p>	<p>LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL</p> <p>Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ao qual compete:</p> <p>[...]</p> <p>II – julgar as contas:</p> <p>a) dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta ou que estejam sob sua responsabilidade, incluídos os das fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público do Distrito Federal, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;</p>

<p>Lei do Tribunal de Contas (Julgamento de Contas)</p>	<p>LEI FEDERAL Nº 8.443 DE 1992 Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta lei: I – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;</p>	<p>LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 1994 Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, Órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei, compete: [...] II – julgar as contas: Dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta ou que estejam sob sua responsabilidade, Incluídos os das fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público do Distrito Federal, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;</p>
---	---	--

A separação nos procedimentos entre os recursos financeiros da União e do Distrito Federal é pacificada, uma vez que compete a cada ente federativo gerenciá-los a quem cada um compete. Não observar essa competência de atuação pode implicar em intervenção na autonomia federativa, concedida aos Estados e Municípios pela própria Carta Política de 1988.

Em virtude disso, o presente instrumento analisa a competência legal dos Tribunais de Contas Públicas, com enfoque na normatização e controle procedimental aquisitivo no âmbito do Governo do Distrito Federal.

2. CONTROLE ADMINISTRATIVO: CONTROLE EXTERNO E INTERNO

A doutrina Administrativa Brasileira circunscreve as possibilidades de o cidadão exercer os controles dos agentes públicos por maneira direta ou indireta. Sendo que, a indireta por órgãos constitucionais que tratam especificamente de fiscalizar e julgar as contas dos recursos utilizados em ações governamentais.

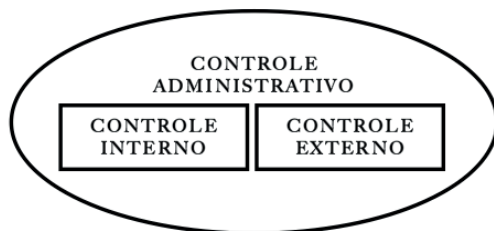
Com isso, apresenta-se como preponderante entender os conceitos, definições e normativos legais que regem os Controles realizados pelos entes federados em análise.

Conforme definem Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo 2008, é possível conceituar o:

Controle Administrativo como o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria Administração, os Poderes Judiciário e Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder-dever ou a faculdade de fiscalização (grifos nossos).

Além do mais, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo 2008 concebem que o “*Controle interno* é aquele exercido dentro de um mesmo Poder, automaticamente ou por meio de órgãos integrantes de sua própria estrutura.”(grifos nossos).

Podem-se congregiar os conceitos delineados em precedência na figura que sintetiza para melhor compreender quanto aos sistemas de controles existentes.



2.1 Controle Externo Federal

Nesse compasso, o Controle Externo Federal é realizado pelo Congresso Nacional, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, conforme rege a Carta Constitucional de 1988, quando trata do Controle Contábil, Financeiro e Orçamentário, em que consta a Lei nº 8.443 de 1992 que dispôs sobre a Lei Orgânica do mencionado Tribunal Federal.

2.2 Controle Externo Distrital

Na esfera Distrital o Controle Externo é exercido pela Câmara Distrital, auxiliado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF cuja Lei Complementar nº 1, de 1994 dispôs sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas Distrital.

2.3 Controle Interno Federal

De outro lado, o Controle Interno na União é realizado pela Controladoria-Geral da União – CGU, conforme trata a Lei nº 10.683 de 2003, que dispôs sobre a organização da Presidência da República.

2.4 Controle Interno Distrital

No âmbito Distrital, tem-se a Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal – SEOPS em que a Lei nº 3.105, de 2002 trouxe disposto sobre a organização da Secretaria, sendo regulado o seu funcionamento pelo Decreto nº 29.965, de 2009.

Conquanto, se o TCU não participa da estrutura do GDF, nem a sua recíproca é verdadeira, então não há que se conceber possível e arrazoado a realização de Controle Interno, ou mesmo Controle Externo, às contas do Distrito Federal pela Corte Federal. Com isso, infere-se que recepcionar normativos do Tribunal Federal como farol de ações procedimentais na esfera dos entes federados, que não o da União, resta por discricionariedade do Agente Distrital e não caráter obrigacional.

Entretanto, caberia essa obrigatoriedade em ações nos entes e entidades distritais quando utilizando de recursos da União. Pois, nos acordos, contratos, convênios ou instrumentos congêneres com aplicação de recursos federais, cabendo, aí sim, à Corte Federal exercer o controle nesses recursos públicos federais (e somente nesses), conforme mencionado em parágrafos precedentes.

3. CONTROLE PÚBLICO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL E DISTRITAL

A Constituição de 1988 apresenta no art. 18, a autonomia concedida aos entes federativos no tangente as prerrogativas de cada membro: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *todos autônomos*, nos termos desta Constituição.”(grifos nossos).

Com isso, verifica-se a competência para a União, cada Estado e os Municípios procederem às ações de forma autônoma. Desses destaca-se em particular o controle dos recursos próprios que são arrecadados no âmbito territorial da União, do Estado ou do Município, realizados pelos Tribunais de Contas competentes.

Pela Resolução nº 155, de 2002, foi aprovado o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em que, de forma simétrica ao disposto na Constituição e na Lei Orgânica, apresenta a competência fiscalizatória sobre os recursos da União.

Art. 4º O Tribunal de Contas da União tem jurisdição própria e privativa, em todo o território nacional, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Art. 5º A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária;

Diametralmente paralelo, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal, aprovado pela Resolução nº 38 de 1990, vigente e atualizada, traduz a competência fiscalizatória para procedimentos em contas daqueles que gerenciam recursos públicos no âmbito do Governo do Distrito Federal.

Art. 5º O Tribunal tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas físicas e matérias sujeitas à sua competência, compreendidas aquelas que:

I – utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais respondam do Distrito Federal e as entidades de sua administração indireta, incluídas as fundações públicas, bem como os que, em nome desses, assumam obrigações de natureza pecuniária;

A Lei Federal nº 8.443, de 1992, apresenta a competência para o Tribunal de Contas da União regulamentar por meio de atos administrativos, ou mesmo por consultas a serem formuladas junto àquela Corte de Contas sobre casos que suscitem dúvidas aos gestores os quais possam traduzir perdas ou descumprimento legal.

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta lei:

[..]

XVII – decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no regimento interno.

[...]

Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o Poder Regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidas, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade. (grifamos).

O legislador distrital, simetricamente, apresenta no contexto da Lei Complementar Distrital nº 1 de 1994, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Distrito Federal, dispositivo similar a competência ofertada ao TCU, entretanto na esfera Distrital.

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, Órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei, compete:

[...]

XV – decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

[...]

Art. 3º Ao Tribunal de Contas, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder de normatizar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

As legislações apresentadas contribuem para a argumentação cujo conteúdo retrata a segregação ofertada pelos legisladores e órgãos competentes com os temas de controle dos gastos públicos Federal e Distrital. Fato esse que, coaduna com a interpretativa dada aos procedimentos regulados pelos órgãos de controle externo quanto aos recursos dos governos distribuídos aos seus Órgãos.

4. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL

A Constituição de 1988 trouxe no art. 21, XIV, e art. 25, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a competência da União em organizar e manter as Polícias Cíveis, militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal.

Art. 21. Compete à União:

[...]

XIV – organizar e manter a polícia cível, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio.

[...]

Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

Em sequência, foi editada a Lei nº 10.633, de 2002 que instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para custeio de ações na área da saúde, segurança e educação, em que especifica quanto à entrega dos recursos para suporte dessas despesas, mediante parcelas mensais em duodécimos.

Art. 1º Fica instituído o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, de natureza contábil, com a finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia cível, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

[...]

Art. 4º Os recursos correspondentes ao FCDF serão entregues ao GDF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos.(grifos nossos)

Por interpretação gramatical dessa legislação, os recursos entregues pela área federal ao Distrito Federal, em conformidade ao determinado na Carta Política Brasileira, pertencem ao GDF e ingressando no respectivo Balanço Patrimonial, recebe, também, sua competência para gerir, fiscalizar e controlar os valores, pautado pelas regras, princípios jurídicos e em especial pela Lei institucionalizadora do Fundo Constitucional.

Nessa esteira, o controle e a fiscalização dos recursos do FCDF transferidos pela União ao Distrito Federal para custear despesas de saúde, educação e segurança estão abrangidos nas competências e atribuições delegadas ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, as quais não pode delegar ou transferir. Esse entendimento é corolário do Princípio Constitucional dos Poderes Implícitos – *Implied Powers*, pelo que se traduz na Lei maior e na ordinária.

5 DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Em análise da Constituição Federal de 1988, verifica-se a nítida distribuição das competências entre os entes federativos, da qual destacamos quanto as competências legislativas da União no que se refere às despesas públicas:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 1º – No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º – A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Em vista disso, verifica-se a competência da União em apresentar a Federação os termos legais a serem seguidos para a Administração Pública quando o assunto tratar sobre com licitações e contratos.

Diante disso, rege-se impossível o legislador distrital ou municipal enveredar-se contra o estipulado nos normativos gerais, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade legal perfazendo o desfazimento dos atos decorrentes.

Para isso, o Tribunal de Contas da União – TCU firmou a Súmula 222, aprovadas na Sessão Extraordinária de caráter reservado de 08/12/1994, publicada no D.O.U. de 03/01/1995, tem por escopo registrar que, em se tratando de norma geral, deve-se o administrador público atentar-se para aplicá-la, sem margem de interpretação ou outra conduta.

SÚMULA 222

As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As razões para isso são claras, uma vez que compete privativamente a União legislar sobre normas gerais, nada mais justo que a interpretação sobre as normas gerais editadas sejam observadas pelo entendimento dos órgãos federais.

6 CONCLUSÕES

Ao analisar o contexto legal das instituições constitucionais e infraconstitucional que tratam do controle dos recursos públicos da União e do Distrito Federal, seja no âmbito do Controle Interno ou Controle Externo, não se tangencia possibilidades de aplicação nor-

mativa de uma quando os recursos aplicados pertencem exclusivamente ao outro ente federado.

Ou seja, na aplicação dos recursos do Governo do Distrito Federal para ações de aquisições e contratações rotineiras, cumprida no âmbito de Regiões Administrativas ou Secretarias de Governo, não se observa necessário, obrigacional e vinculado os Acórdãos, Decisões e Julgados proferidos no âmbito do TCU para os processos em trâmite nos departamentos distritais, sendo esses discricionários.

Haja vista a dotação completa de órgãos de Controle Interno e Externo forjada no Tribunal de Contas do Distrito Federal e Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal, o Distrito Federal possui autonomia para interpretar as normas da legislação federal na aplicação segundo as particularidades e especificidades perpassadas no território distrital.

Porém, as normas gerais delineadas no Estatuto das licitações e dos contratos deverão ser seguidas pelos demais entes federativos, bem como em conformidade com o entendimento dos órgãos federais de controle, qual seja o TCU ou CGU.

Ou seja, a interpretação e aplicação das normas, julgados e interpretativas, segundo a Corte Federal de Contas, somente justificam-se quando no uso de recursos federais pelo Governo Distrital, em contratos, convênios e termos congêneres de repasse de recursos, ou mesmo quando se tratar de aplicação de normas gerais.

Oportuno destacar, pelo delineado nas estruturas organizacionais regidas nos normativos precedentes, a impossível hierarquia existente entre os órgãos de controle federal e distrital, pela simples autonomia conferida na Carta Política de 1988 dos órgãos citados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. **Emenda constitucional nº 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#art37>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. **Lei nº 10.683**, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. **Lei nº 10.633**, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10633.htm>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução TCU nº 155**, de 2002. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Resol/20090206/RES2002-155.doc>>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. **Súmula TCU nº 222**, de 1994. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf>. Acesso em: 8 out. 2013.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica (1993)**. Lei Orgânica do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.cl.df.gov.br/cldf/legislacao/lei-organica-1/>>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 1**, de 9 de maio de 1994. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://sileg.sga.df.gov.br/legislacao/Distrital/LeisComp/LeiComp1994/lc_1_94.htm>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. **Lei nº 3.105**, de 27 de dezembro de 2002. Cria a Corregedoria-Geral do Distrito Federal e institui o Sistema de Correição, Auditoria e Ouvidoria do Distrito Federal. Disponível em: <http://sileg.sga.df.gov.br/legislacao/Distrital/LeisOrdi/LeiOrd2002/lei_ord_3105_02.htm>. Acesso em: 8 out. 2013.

_____. **Decreto nº 29.965**, de 21 de janeiro de 2009. Cria, sem aumento de despesa, a Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito Federal – SEOPS, e dá outras providências. Disponível em: <http://sileg.sga.df.gov.br/legislacao/Distrital/Decretos/Decretos%202009/dec_29965_09.htm>. Acesso em: 8 out. 2013.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. **Resolução TCDF nº 38**, de 30 de outubro de 1990. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tc.df.gov.br/silegisdocs/tcdf/res/res-1990-00038-999.html>>. Acesso em: 8 out. 2013.

ANÁLISE ECONÔMICA DOS GASTOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ABORDAGEM EM DADOS EM PAINEL

ECONOMIC ANALYSIS OF PUBLIC EXPENDITURE IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES: A PANEL DATA APPROACH

Rodrigo Noleto Paz
Auditor de Controle Externo do TCDF

RESUMO

No campo das finanças públicas, estudos levantaram teses de que, no âmbito do federalismo fiscal, as receitas oriundas de transferências governamentais poderiam estimular as despesas dos entes que recebem tais recursos, e que o acréscimo dos gastos públicos aconteceria em ritmo superior ao montante arrecadado. Tal fenômeno é reconhecido pela literatura como efeito *flypaper*. O presente trabalho teve por finalidade verificar a ocorrência do aludido efeito em todos municípios brasileiros, incluindo o Distrito Federal. Por meio da abordagem de modelo de dados em painel, foram feitas análises estatísticas e de regressão com auxílio de ferramentas e técnicas próprias aplicáveis à econometria. Os resultados alcançados permitiram inferir que a realidade econômica e fiscal dos municípios pátrios não condiz com o efeito *flypaper*, posto que a elasticidade entre gastos públicos e repasses intergovernamentais não é superior à unidade no período analisado. Como resultados adicionais, constatou-se que a ausência do efeito *flypaper* no período em exame pode ser imputada à grave situação fiscal dos municípios brasileiros, podendo estar relacionada à eficiência na formação das respectivas bases tributárias, ou mesmo com a possibilidade de punir os gestores que não obedecerem os limites legais previstos.

Palavras-chave: Federalismo fiscal. Transferências governamentais. Gastos públicos. Efeito *flypaper*. Dados em painel.

ABSTRACT

In the field of public finances, studies have argued that, in the context of fiscal federalism, revenue from governmental transfers could stimulate the expenditure of entities receiving such resources, and that the increase in public spending would occur at a rate higher than the amount collected. This phenomenon is recognized by the literature as flypaper effect. The purpose of this study was to verify the occurrence of the aforementioned effect in all Brazilian municipalities, including the Federal District. Through the panel data model approach, statistical and regression analyzes were performed with the help of tools and techniques of econometrics. The results obtained allowed to infer that the economic and fiscal reality of the municipalities does not match the flypaper effect, since the elasticity between public expenditures and intergovernmental transfers is not higher than the unit in the analyzed period. As additional results, it was found that the absence of the flypaper effect in the period under review can be explained due to the serious fiscal situation of the Brazilian municipalities, being related to the efficiency in the formation of the respective tax bases, or even with the possibility of punishing the managers who do not comply with the legal limits.

Keywords: Fiscal federalism. Governmental transfers. Public spending. Flypaper effect. Panel data.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos exercícios, entes subnacionais vêm relegando para segundo plano questões que envolvem o planejamento das ações governamentais, o que traz desequilíbrios na alocação de recursos e, por conseguinte, na execução dos gastos públicos. Reflexo disso são as crises fiscais trivialmente observadas no âmbito dos estados e municípios brasileiros, em que o ritmo de execução da despesa se encontra, em muitos casos, superior ao da receita.

Nesse sentido, a teoria do federalismo fiscal surge como fator importante nesse processo de alocação de recursos entre os diversos entes da federação. Essa interação estimula a própria concorrência entre os entes, ao tempo em que tende a aumentar a eficiência na provisão de bens e serviços públicos, comparativamente à ofertada por uma administração rígida e centralizada.

As transferências intergovernamentais decorrentes do pacto federativo podem ensejar aumento nos gastos públicos dos entes autônomos que recebem tais recursos, principalmente aqueles decorrentes de arrecadação tributária. Estudos anteriores sobre o tema já indicaram que, ao menos em tese, o acréscimo das despesas públicas poderia acontecer em ritmo superior ao valor arrecadado oriundo de repasses. Tal fenômeno é conhecido na literatura como efeito *flypaper*.

No atual contexto das finanças municipais, as consequências do efeito *flypaper* podem ser nefastas às contas públicas, pois, além de contribuir para o desbalanceamento entre receitas e despesas, estimula o crescimento da dívida pública, trazendo impactos diretos na sustentabilidade a longo prazo.

O presente trabalho tem por objetivo geral verificar a ocorrência do efeito *flypaper* nos municípios brasileiros. Dada a natureza híbrida do Distrito Federal, tal ente também será considerado no presente estudo. Com sua realização, é possível atribuir ao efeito *flypaper* se o crescimento dos gastos públicos nos municípios brasileiros é imputável aos repasses intergovernamentais.

A título exemplificativo, pode-se ressaltar os trabalhos desenvolvidos por Correia (2014) e por Rios e Costa (2005), que fizeram verificações semelhantes às propostas nesta oportunidade. Vale lembrar que tais trabalhos tiveram por escopo regiões específicas, ao contrário da investigação abrangente que se pretende com esta pesquisa, com a proposta de analisar o aludido efeito para todos os municípios do país para os quais haja disponibilidade de dados.

Elucidada essa breve contextualização, tem-se o seguinte problema de pesquisa: “O comportamento dos gastos públicos no âmbito dos municípios brasileiros condiz com o efeito *flypaper*”?

São objetivos específicos deste trabalho caracterizar o efeito *flypaper* e analisar se o comportamento dos gastos públicos nos municípios brasileiros retrata o fenômeno.

O trabalho está estruturado em cinco tópicos. Este tópico corresponde ao problema de pesquisa e ao objetivo a ser buscado com o trabalho. O próximo refere-se à revisão de tópicos específicos de finanças públicas com vistas à compreensão do efeito *flypaper*. Já o terceiro tópico traz breve abordagem da metodologia adotada e da descrição dos dados. Em seguida, tem-se os resultados apresentados e as discussões pertinentes. Por fim, a quinta seção trata das conclusões e sugestões para novas pesquisas na área.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Nas subseções seguintes, serão discutidos os conceitos de federalismo fiscal e do efeito *flypaper*, necessários para compreensão dos objetivos deste trabalho.

2.1 Federalismo fiscal

O federalismo é um sistema de governo em que o poder é dividido entre o governo central e os regionais, sendo meio termo entre governo unitário (concentrado em uma única entidade política) e confederação (cujo poder central é fraco ou mesmo nulo). Por meio do pacto federativo, entes políticos autônomos se organizam e relacionam entre si, de modo a formar um todo, uma única unidade também autônoma (COSER, 2008).

O federalismo se traduz na própria forma de exercício do poder estatal e na influência que os entes subnacionais podem exercer em cada um de seus territórios. Isso se reflete nas mais variadas formas de estabelecimento de poderes, como por exemplo as províncias, distritos, estados, municípios e tantas outras observadas ao longo da história. No caso brasileiro, pode-se constatar a junção dos Estados, que resultou na unidade central denominada União.

Nesse relacionamento entre federações, a descentralização fiscal (também denominada de federalismo fiscal) passou a ganhar

cada vez mais importância no estudo das finanças públicas. Trata-se de mera restrição do conceito tradicional de federalismo, em que se configura a esfera de governo responsável pela arrecadação de receitas, pela execução de despesas e pela forma de organização do sistema da transferência de recursos de um ente a outro (LIMA, 2015).

Em simetria à concepção original de federalismo, a descentralização fiscal assume a faceta da própria razão de ser do Estado, no tocante a duas importantes alçadas assumidas pelos entes políticos autônomos: 1) o poder de arrecadação de receitas, mediante exercício da autoridade coercitiva do Estado, afirmando sua superioridade perante o particular, ou até mesmo por intermédio de atividades empresariais com o intuito de obter renda, em que o Estado e particular se encontram em pé de igualdade; e 2) o poder de despender recursos, de maneira a prover bens e serviços públicos para a sociedade (MENDES, 2013).

Segundo Lima (2015), o federalismo fiscal insere-se no contexto de atribuição de responsabilidades com vistas à obtenção de receitas e ao controle de gastos públicos e das transferências de recursos, ou seja, qual ente é responsável por arrecadar, por despender e por repartir recursos aos demais governos locais.

Assim, o conceito de federalismo fiscal está intimamente relacionado à atividade financeira do Estado. Para Jund (2008), a atividade financeira do Estado trata-se de instrumental necessário à obtenção de recursos, com o objetivo de viabilizar o atendimento e a satisfação das necessidades públicas. Nesse sentido, percebe-se ampla responsabilidade dos entes federativos em “garantir e assegurar não só a manutenção da estrutura administrativa estatal, mas igualmente de satisfazer as necessidades públicas por meio do gasto do dinheiro público (PISCITELLI, 2011)”.

Dentro desse escopo, tem-se a obtenção de receitas públicas, a criação de crédito público (endividamento), a gestão do orçamento governamental e o dispêndio de despesas públicas (JUND, 2008). Assim, a captação, a geração e o gasto de recursos objetivam pro-

ver os serviços estatais e atender as demandas coletivas (BALEEIRO, 1997).

A descentralização fiscal não deixa de retratar a forma de interação dos mercados de bens privados para regular a oferta e demanda de bens públicos. Os governos locais assumem o papel de provedores, com atuação bem próxima à verificada nas firmas inseridas no mercado de bens privados. Já as famílias (consumidores) estimulam a curva de demanda, em que optam por pagar o “preço” (na forma de tributos) para usufruir dos bens públicos de sua preferência (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

Como maneira de compreender a conjuntura do tema, é relevante registrar alguns trabalhos que procuraram justificar a adoção do federalismo fiscal pelas nações. Por exemplo, tem-se a competição entre governos locais como aspecto positivo para implantação do federalismo fiscal nas nações, denominado de concorrência horizontal. A mobilidade da sociedade poderia fazer com que fossem reveladas suas preferências por bens públicos, de modo a facilitar sua provisão em nível ótimo. Assim, a medida incentivaria os governos a ofertarem cestas de bens públicos cada vez melhores à população, cabendo aos indivíduos decidirem os próprios locais de residência, tendo por ônus o financiamento da estrutura governamental escolhida mediante pagamento de tributos. Por outra via, traz como fator limitador a presença de externalidades e até mesmo a própria mobilidade entre localidades (TIEBOUT, 1956).

Em um segundo momento, Oates (1972) ressalta a importância tanto do governo central, quanto dos governos locais, no processo de maximização da eficiência do setor público. Sob essa concepção, o federalismo fiscal tenderia a compatibilizar as competências e características inerentes de cada um dos entes políticos, gerando uma sinergia de tal forma que a concorrência entre os diversos níveis de governo tornaria a interação vantajosa, por intermédio de ações cooperativas horizontais (entre governos locais) e verticais (entre governo central e subnacional). Pode-se citar, a título exemplificativo, a repartição de funções entre os demais níveis políticos e a

maior participação e fiscalização nas decisões tomadas. Por também considerar os benefícios da interatividade com o governo central, as ponderações de Oates conflitam com aquelas apresentadas por Tiebout (1956), pois a concorrência horizontal não possui capacidade de elevar a eficiência econômica por si só.

Já Gordon (1983) trouxe à tona o impacto das externalidades em economias descentralizadas, até então consideradas como fator limitador nos estudos de Tiebout (1956). Para o autor, a intensidade dos efeitos externos (sejam eles positivos ou negativos) seria tanto maior quanto fosse o nível de descentralização observado no setor público. Isto é, a complexidade do sistema federativo oportuniza o aparecimento de falhas de mercado dessa natureza, o que poderia incitar a perda de eficiência econômica. Entre as externalidades, destacam-se a exportação de tributos a não residentes, os *free-riders* (caronas), a regressividade tributária e a guerra fiscal (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

Apesar de existirem restrições quanto ao alcance dessa eficiência, compreender o alcance das externalidades não deixa de ser uma maneira eficaz para reduzi-las, permitindo normatizar um modelo de pacto federativo consistente. Dessa forma, o federalismo fiscal ainda é considerado importante técnica de atuação do Estado, que incentiva o aumento de autonomia dos governos nas decisões fiscais e, por conseguinte, no aumento da parcela destinada ao orçamento dos entes federados (GUEDES; GASPARINI, 2007).

O arcabouço legal e institucional vigente no Brasil contempla a repartição de competências e de receitas, também denotado de sistema de equalização tributária. Nesse contexto, tem-se o financiamento fiscal realizado pelos governos superiores (União e Estados) aos inferiores (Municípios) e os subsequentes efeitos dos repasses nos gastos públicos municipais. O comportamento dos gastos públicos em resposta às transferências intergovernamentais é melhor compreendido a partir da discussão aprofundada do *flypaper effect*, na seção seguinte. A Tabela 1 relaciona alguns estudos relacionados à temática.

Tabela 1 – Estudos sobre o efeito *flypaper*.

Autor	Objetivo	Resultado
Araújo e Si- queira (2016)	Estimar os efeitos da ilusão fiscal sobre a demanda por gasto público municipal no Brasil.	De acordo com o teorema do eleitor mediano, estimou-se uma função demanda por bens e serviços públicos locais que inclui variáveis que captam ilusão fiscal. Os resultados evidenciaram que ilusão fiscal associada à estrutura tributária e às transferências fiscais contribui para a compreensão da expansão do gasto público no Brasil.
Correia (2014)	Analisar se o comportamento dos gastos públicos nos municípios cearenses condiz com a prática definida pela literatura como efeito <i>flypaper</i> .	Verificou-se que o efeito <i>flypaper</i> não condiz com a realidade das administrações municipais do Ceará.
Severo Filho (2012)	Analisar a existência do efeito <i>flypaper</i> nos municípios cearenses, para o ano de 2000.	Concluiu-se que alguns grupos não sofreram influência do efeito <i>flypaper</i> . No entanto, na maioria dos municípios cearenses, constatou-se que o efeito existe, o que requer maior esforço fiscal dos municípios e também expansão da descentralização fiscal, visando mitigar o efeito <i>flypaper</i> .

Rios e Costa (2005)	Verificar a ocorrência do efeito <i>flypaper</i> no âmbito dos municípios portugueses.	As análises revelaram suporte empírico à hipótese do <i>flypaper effect</i> , confirmando a sensibilidade dos gastos públicos em relação às transferências.
Cossio e Carvalho (2001)	O artigo possui dois objetivos. O primeiro é verificar se transferências intergovernamentais constitucionais têm efeito mais expansivo sobre as despesas municipais do que aumentos equivalentes na renda dos seus contribuintes. O segundo é testar a influência que exerce a despesa de determinado município sobre a despesa de municípios adjacentes.	Confirmou-se a caracterização do efeito <i>flypaper</i> nas finanças públicas municipais brasileiras – isto é, as transferências constitucionais destinadas aos municípios provocaram expansão de gastos públicos municipais significativamente maior do que aquela resultante de aumentos da renda dos contribuintes. Assim, concluiu-se na oportunidade que a utilização de transferências intergovernamentais equalizadoras gera distorções nos processos de decisões de gasto público.

Fonte: Elaboração própria.

2.2 Efeito *flypaper*

No campo de estudo das finanças públicas, existem correntes doutrinárias diversas que procuram explicar os motivos que levam as despesas públicas crescerem ao longo do tempo.

Adolf Wagner formulou a teoria que ficou conhecida como Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais, ou “Lei de

Wagner". Segundo a concepção, à medida que o nível de renda dos países industrializados cresce, os dispêndios sempre crescem a taxas mais elevadas, sendo a elasticidade-renda superior à unidade nesses casos (SILVA, 1979). Com efeito, o crescimento do setor público acompanha o desenvolvimento econômico, situação imputável à própria demanda por serviços públicos de qualidade (BURKHEAD, 1971).

Em sentido oposto à visão de Wagner, economistas atribuem o crescimento das despesas públicas à oferta de serviços públicos mediante tributação, e não à demanda. Os dispêndios tenderiam a crescer em situações de crise, momento que a sociedade não apresentaria maior resistência à criação ou aumento de tributos. Tal fenômeno é denominado de efeito translação, ou efeito do limite tributário (PEACOCK; WISEMAN, 1970).

Veja-se, contudo, que nenhuma dessas concepções confronta diretamente o comportamento dos gastos públicos com o efeito gerado por repasses intergovernamentais. Daí a importância do modelo *flypaper* em justificar a variação das despesas executadas pelos governos locais em decorrência da receita advinda do sistema de transferências (SAKURAI, 2013).

As primeiras evidências a respeito da ocorrência do efeito *flypaper* foram elucidadas por Courant, Gramlich e Rubinfeld (1979), no qual afirmam que está relacionado à preferência de os burocratas e políticos evitarem a redução de impostos quando o governo recebe fundos de repartição de receitas, do que a elevação de tributos quando algum evento exógeno resulta em aumento de renda da comunidade.

A origem do termo *flypaper effect* remete-se ao fato de que "*money sticks where it hits*", cuja tradução é "o dinheiro gruda onde encosta", em clara referência às moscas que pousam em papéis papamoscas. Isto é, o recurso captado pela comunidade tem por origem o próprio setor público (governo responsável pela transferência), e este recurso fica ali mantido, não transitando ao setor privado (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

Pode-se entender o efeito *flypaper* como o alto grau de sensibilidade (elasticidade) dos gastos públicos do ente federado, em virtude do montante arrecadado decorrente de transferências advindas de outros governos. A hipótese ilustraria a seguinte situação: quanto maior é a quantidade de recursos repassados por outros entes federativos, o gasto público do ente receptor seria proporcionalmente maior à renda obtida (SEVERO FILHO, 2012).

Dessa forma, o efeito *flypaper* pode gerar distorções no sistema de repartição de receitas, bem assim o descompasso na execução orçamentária e financeira do ente federativo, de modo que as despesas superem as receitas, ampliando os gastos governamentais. Para manutenção do equilíbrio fiscal, entes tomam empréstimos e elevam a dívida pública, comprometendo sua sustentabilidade a longo prazo (SAKURAI, 2013).

Em outras palavras, sob um cenário em que a premissa do efeito *flypaper* seja verdadeira, há maior propensão para que os entes beneficiários aumentem suas despesas em resposta aos subsídios *lump-sum*, comparativamente aos aumentos percebidos pelo setor privado (RIOS; COSTA, 2005).

O fenômeno simboliza, portanto, a tendência de que transferências intergovernamentais recebidas por governos subnacionais ocasionem elevações nos gastos públicos, ao invés de serem redistribuídas ao setor privado mediante redução de impostos (WYCOFF, 1988).

Cientistas políticos e economistas defendem que o efeito *flypaper* faz com que ajudas intergovernamentais estimulem a execução das despesas públicas em ritmo superior aos comparáveis com rendimentos fundamentados sob o modelo de certeza de ilusão fiscal, no entanto, quando posta em prática, a descentralização fiscal vem geralmente acompanhada de descontrole nos gastos dos governos locais, o que pressiona as finanças públicas dos governos locais e centrais, prejudicando a política econômica do país (TURNBULL, 1998).

Há de se destacar que, em regra, a demanda por gastos públicos reflete a abordagem do teorema do eleitor mediano. O princípio

aduz que a massa de políticos deseja majorar as chances de serem eleitos. Para alcançar esse objetivo, as escolhas que envolvem a provisão de bens e serviços públicos à sociedade satisfazem as necessidades do eleitor médio, o que significa que, dentro de um sistema de eleição majoritário, devem ser contentadas as preferências do eleitorado relevante, aqui entendido como aquele responsável por determinar a base de governantes institucionalizada. Assim, as ações voltadas à satisfação das demandas da maioria convergem para a maximização de sua utilidade (BARCELOS, 2007).

Existem modelos teóricos inseridos no contexto do *flypaper effect* que explicam o fenômeno da expansão dos gastos públicos ao longo do tempo. Entre as principais concepções, destacam-se os modelos de maximização do orçamento (*budget-maximizing model*, também denotado de modelo burocrático) e de ilusão fiscal.

Em um primeiro momento, os estudos em torno do modelo burocrático se reportam aos trabalhos de Niskanen (1971). A definição leva a efeito a assimetria de informações entre a corrente governista e o eleitor médio. Os burocratas, por se encontrarem estabelecidos no poder em mandato definido, não possuem incentivos suficientes para revelar o nível de financiamento da máquina pública aos cidadãos. Assim, a transparência e fidedignidade das informações disponibilizadas se vê prejudicada, posto que os burocratas se utilizam de distorções para manter margem orçamentária mais elevada para executar despesas que melhor convém aos interesses do governo instituído.

Com isso, o eleitor médio desconhece a real restrição orçamentária do governo, principalmente em relação a programas de seu interesse, repercutindo em gastos públicos maiores em áreas que não necessariamente beneficiam a sociedade. Isto é, o administrador burocrata manipula a peça orçamentária, reduz gastos com os programas populares e aloca os recursos da maneira que melhor convém a seus interesses, sejam eles pessoais ou políticos (CORREIA, 2014).

Dessa forma, os administradores do setor público, na condição de maximizadores de orçamento, não têm nenhum incentivo para

corrigir as percepções dos eleitores em relação aos impostos cobrados. Pelo contrário, suportariam gastos públicos maiores do que deveriam se estivessem sob ambiente de informação perfeita, o que caracteriza o efeito *flypaper*, muito embora os eleitores não estejam completamente cientes da ocorrência de repasses intergovernamentais (TURNBULL, 1992).

Já a teoria da ilusão fiscal foi inicialmente desenvolvida por Puviani (1903). Diz respeito à capacidade dos governos em manipular a própria gestão fiscal, criando “ilusão” de que não possui recursos quando de fato possui, e que está gastando quando na verdade não está. Essa postura permite que custos sejam ocultados, e benefícios de programas desejados pela cúpula governista sejam majorados. O resultado da manipulação fiscal distorce as percepções do eleitor médio, prejudicado em um ambiente de informação imperfeita que lhe impede de demandar bens e serviços públicos que seriam, de fato, de seu interesse (ARAÚJO; SIQUEIRA, 2016).

A ilusão fiscal muitas vezes se confunde com o modelo burocrático. Isso porque os agentes políticos aproveitam as falhas de percepção do eleitorado sobre os custos dos bens públicos para maximizar o orçamento. Como os repasses efetivados aos entes subnacionais reduzem o custo médio dos bens públicos, o fato pode causar aos eleitores a falsa impressão de que os custos médios e marginais são equivalentes (RIOS; COSTA, 2005).

Buchanan (1967) registra que o comportamento dos indivíduos frente à ilusão fiscal não é necessariamente irracional. Na verdade, a presença de ilusão fiscal não causa interferências nas decisões dos particulares, cujos alicerces são a coerência e consistência, seja em decorrência do ambiente de informação imperfeita ou não. Mas, o contribuinte não tem condições de atingir discernimento suficiente sobre a existência de ilusão fiscal, a ponto de se relacionar com os burocratas e exigir que suas demandas sejam satisfeitas.

Nessa ausência de compreensão, os governos possuem total controle das informações, divulgando aquelas que lhe são favoráveis. Assim, as transferências intergovernamentais criam a ilusão

de que os bens e serviços providos pelos governos locais são financiados por não residentes, facilitando a expansão do gasto público. Economistas elucidam, ao menos, três fontes de ilusão fiscal: 1) a complexidade do sistema tributário; 2) a visibilidade dos tributos; e 3) o impacto gerado pelos repasses intergovernamentais no financiamento dos gastos públicos, sendo que este último representa a própria aplicabilidade do efeito *flypaper* (ARAUJO; SIQUEIRA, 2016).

O efeito *flypaper* sob a ótica da ilusão fiscal reproduz uma visão míope do eleitor mediano sobre as decisões alocativas e distributivas do governo – vale lembrar que, sob a teoria do eleitor médio, o aumento na arrecadação do governo local advindo do sistema de transferências seria acompanhado de aumento proporcional nas despesas públicas do ente federativo, o que, de certa forma, conflita com os gastos crescentes observados no efeito *flypaper*. Logo, os burocratas ofertam cestas de bens e serviços públicos que, apesar de serem mesmo demandados pelo eleitorado, não coincidem com as exigências e desejos de um ambiente sem assimetria de informação (NOJOSA; LINHARES, 2015).

Existem casos que é possível conciliar o efeito *flypaper* com a hipótese do eleitor médio. Por exemplo, quando os tributos não são cobrados eficientemente pelos governos locais. Daí, quando o montante oriundo de repasses intergovernamentais não é suficiente ante a baixa arrecadação de receita, os governos seriam forçados a suprir a demanda reprimida da sociedade, de maneira a elevar seu bem-estar. Isso viabiliza e estimula ainda mais para que os gastos públicos sejam proporcionalmente superiores às receitas de transferências, só que no contexto de maximização de utilidade do contribuinte (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

Ressalta-se, contudo, que informação imperfeita não pode ser confundida com ilusão fiscal. Trata-se de condição necessária, mas não suficiente para a hipótese em referência, isso porque a ilusão fiscal, ao ensejar os diversos vieses das decisões orçamentárias, é recorrente e sistemática, ao contrário da aleatoriedade e pontualidade atribuíveis à informação imperfeita (OATES, 1988).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com a finalidade de obter evidências do efeito *flypaper* nos municípios brasileiros, o presente estudo teve por base a abordagem estática de modelo de dados em painel. Entre as justificativas para adoção desse método, tem-se a própria forma organização dos dados, o contínuo período em exame e a grande quantidade de elementos a serem observados – foram coletados dados referentes a 5.606 municípios entre 2005 e 2015, o que corresponde ao total de 61.666 observações.

Assim, utilizou-se estratégia similar à adotada em vários trabalhos já feitos sobre a matéria, a exemplo das discussões levantadas por Correia (2014), Rios e Costa (2005), Cossio e Carvalho (2001), entre outros.

O modelo geral de análise de dados em painel pode ser descrito na forma de uma equação de regressão linear múltipla:

$$Y_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}X_{1it} + \dots + \beta_{kit}X_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Sendo que i é o número de indivíduos da amostra, t é o período de tempo, β_0 é o parâmetro de intercepto, β_k é o coeficiente angular referente a k -ésima variável independente/explicativa X e ε é o termo de erro estocástico.

Todavia, deve-se estabelecer premissas para que a equação (1) se torne aplicável. Para a abordagem de dados em painel, a literatura enfatiza os modelos regressivos de efeitos fixos e aleatórios como aqueles de maior adequabilidade para explicar o relacionamento entre as variáveis.

Na formulação com efeitos fixos, supõe-se que cada elemento da amostra é heterogêneo, fato esse que exerce influência ao interpretar as variáveis independentes. Esse modelo visa controlar o efeito que as invariantes no tempo causam nas variáveis explicativas, sendo que o termo independente representa a heterogeneidade, distinto para cada indivíduo e constante ao longo do tempo. Dessa

forma, o intercepto é um parâmetro fixo (variável não aleatória) que retrata as divergências de cada um dos elementos que compõem a amostra. Tal modelo é assim representado:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_{1it}X_{1it} + \dots + \beta_{kit}X_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Sendo que α_i representa o intercepto específico a ser estimado para cada indivíduo.

O estimador de efeitos fixos tem por base os desvios das variáveis explicativas em relação aos valores médios, eliminando o efeito da heterogeneidade. Esse processo é obtido por intermédio do método dos Mínimos Quadrados Ordinários (*Ordinary Least Squares* – OLS).

A formulação com efeitos fixos surge como melhor opção para modelagem de dados em painel quando o intercepto α_i possui correlação com variáveis explicativas em qualquer tempo. Portanto, convém utilizar a regressão com efeitos fixos quando as observações são extraídas de toda a população e as inferências são feitas para aqueles elementos da amostra em que há disponibilização de dados (DUARTE; LAMOUNIER; TAKAMATSU, 2007).

Já no modelo com efeitos aleatórios, também se presume que os indivíduos apresentam heterogeneidade, só que o efeito que a diferenciação causa às variáveis explicativas é absorvido pelo componente de erro, e não diretamente pelo intercepto:

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_{1it}X_{1it} + \dots + \beta_{kit}X_{kit} + \omega_{it}; \text{ onde } \omega_{it} = \eta_i + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Sendo ω_{it} o componente de erro idiossincrático e η_i o efeito aleatório não observado. Hill, Judge e Griffiths (1999) registram quatro propriedades do termo de erro ω_{it} :

$$E(\omega_{it}) = 0 \quad (4)$$

$$\text{Var}(\omega_{it}) = \sigma_{\eta}^2 + \sigma_{\varepsilon}^2 \quad (5)$$

$$\text{Cov}(\omega_{it}, \omega_{is}) = \sigma_{\eta}^2, \forall t \neq s \quad (6)$$

$$\text{Cov}(\omega_{it}, \omega_{jt}) = 0, \forall i \neq j \quad (7)$$

As duas primeiras propriedades retratam a homocedasticidade do erro (média igual a zero e variância constante). Ou seja, a homocedasticidade retrata a predisposição dos dados em ficarem concentrados em torno da reta de regressão, justificada pela apresentação constante do termo de erro e da variável dependente. Diferentemente da heterocedasticidade, em que as variâncias apresentadas não são uniformes. A terceira propriedade aduz que há correlação entre os termos de erro de um mesmo indivíduo em períodos de tempo diferentes, o que se denomina de autocorrelação ou correlação serial. A autocorrelação pode indicar a existência de coeficiente R^2 indevidamente elevado, ou então que os testes de significância realizados não apresentem validade, o que exige cuidados na análise de regressão e correlação. Enfim, a quarta propriedade ilustra que não existe correlação entre erros de indivíduos distintos no mesmo instante de tempo (BRUNI, 2007).

O estimador de efeito aleatório é obtido mediante uso dos Mínimos Quadrados Generalizados – MQG (*Generalized Least Squares* – GLS), por intermédio da aplicação do método de Gauss-Markov. Isso por causa da propriedade da autocorrelação, indicando não ser conveniente a aplicação do MQO.

Conhecidos os estimadores dos efeitos fixos e aleatórios, a execução do teste de especificação de Hausman permite indicar qual deles é predominante. Trata-se de teste estatístico que permite avaliar quais dos modelos econométricos citados apresentam maior consistência e confiabilidade, para fins de escolha da base de análise.

O teste de Hausman possui distribuição X^2 assintótica, cuja hipótese nula é de que não há distinção significativa entre os estima-

dores dos modelos fixo e aleatório. Dessa forma, caso o teste indique que a hipótese nula deva ser rejeitada, é preferível adotar o modelo de efeitos fixos ao invés do modelo aleatório (GUJARATI, 2011).

Foram utilizadas técnicas próprias de estatística descritiva como forma de se obter um breve diagnóstico das variáveis. Em seguida, foram feitos testes econométricos preliminares com o objetivo de verificar a adequação dos pressupostos dos modelos de regressão, a exemplo da multicolinearidade, autocorrelação e heterocedasticidade. Enfim, procedeu-se análises de significância estatística do modelo determinado pelo teste de especificação de Hausman, sendo que as principais serão descritas a seguir. Vale lembrar que o nível de significância determinado para esta pesquisa é de 5%.

O teste F permite aferir se o modelo econométrico como um todo é globalmente significativo. Portanto, a estatística F objetiva verificar se existe relação significativa entre a variável dependente e o conjunto de todas as variáveis explicativas. Também é conhecido como teste de significância global.

As hipóteses aplicáveis ao teste F são: $H_0: \beta_1 = \beta_2 = \dots \beta_k = 0$; $H_a: \beta_k \neq 0$ (*qualquer parâmetro diferente de zero*) Desta forma, infere-se que, se for rejeitada, o teste evidencia que a relação entre a variável dependente e o conjunto de variáveis independentes é significativa. Considerando o cenário de rejeição da hipótese nula, o teste t pode ser feito para verificar se cada uma das variáveis independentes individualmente consideradas é estatisticamente significativa. Por isso, a estatística t também é conhecida como teste de significância individual.

Tem-se as seguintes hipóteses para o teste t, para qualquer β_k : $H_0: \beta_k = 0$; $H_a: \beta_k \neq 0$. Do mesmo modo que no teste F, se for rejeitada, tem-se indício de que a variável explicativa em questão é estatisticamente significativa.

O coeficiente visa medir a qualidade de ajustamento da equação de regressão múltipla estimada. Pode ser interpretado como a proporção da variável dependente que pode ser explicada pela

equação de regressão como um todo (SWEENEY; WILLIAMS; ANDERSON, 2013).

A metodologia utilizada nesta pesquisa viabiliza analisar os níveis de colinearidade das variáveis explicativas, bem assim o aumento do número de informações a partir da combinação de dados e a investigação do conjunto de indivíduos heterogêneos. Cabe registrar que foi utilizado como ferramenta de suporte e referência no processo de análise dos dados e da escolha do modelo econométrico o *software* estatístico *Stata – Data Analysis and Statistical Software*, versão 13 (CORREIA, 2014).

Para atingir os objetivos estabelecidos neste trabalho, foram definidas as variáveis subsequentes para confirmar o efeito *flypaper*: despesa corrente, população, repasses intergovernamentais recebidos, Produto Interno Bruto (PIB) e receita tributária. Ao trazê-las para o formato da equação (1), tem-se que:

$$\ln Despesa_{it} = \alpha_i + \beta_1 \ln Pop_{it} + \beta_2 \ln Repasses_{it} + \beta_3 \ln PIB_{it} + \beta_4 \ln Receita_{it} + \varepsilon_{it} \quad (8)$$

Sendo o logaritmo neperiano do total das despesas correntes empenhadas do *i-ésimo* município no ano *t*; o logaritmo neperiano da população residente no *i-ésimo* município no ano *t*; o logaritmo neperiano das transferências correntes recebidas pelo *i-ésimo* município no ano *t*; o logaritmo neperiano do Produto Interno Bruto do *i-ésimo* município no ano *t*; o logaritmo neperiano da receita tributária arrecadada pelo *i-ésimo* município no ano *t*; e o componente de erro.

Registra-se que é prática comum o uso do coeficiente de logaritmo natural junto às variáveis explicativas, posto que sua utilização traz estímulos à linearização e possibilita realizar estimativas com valores nominais e com elasticidades.

As variáveis de execução orçamentária foram extraídas de aplicativos e sistemas *web* de banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), denominado Finanças do Brasil – Dados Contábeis

dos Municípios (Finbra). Tais dados contemplam os registros contábeis patrimoniais e orçamentários relativos aos balanços consolidados municipais, cujas informações são fornecidas pelos próprios municípios à STN. Já os dados de população residente e dos PIBs municipais foram consultados junto à página eletrônica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A receita tributária segue as classificações orçamentárias e contábeis definidas pela STN em cada exercício financeiro, sendo a arrecadação basicamente composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Os repasses intergovernamentais tratam de valores recebidos pelos municípios a título de transferências correntes, a exemplo das cotas-parte dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e de impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Para a variável despesa corrente, foram consideradas as despesas empenhadas, por espelharem adequadamente o efeito dos restos a pagar não processados inscritos ao final de cada exercício financeiro. Integram o grupo corrente as despesas com pessoal, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes.

Foram enfrentadas limitações no levantamento dos dados, tendo em conta que a base de dados do Finbra depende de informações repassadas pelos municípios à STN, não abrangendo a totalidade destes. Além disso, o IBGE não disponibilizou dados da população residente para todos os períodos. Nessa falta, utilizou-se os dados divulgados pelo próprio Finbra para complementação. Apesar disso, as limitações não se mostraram relevantes a ponto de prejudicar a análise por falta de dados, dada a representatividade da amostra coletada.

O Quadro 1 traz um resumo das variáveis explicativas e os respectivos efeitos esperados sobre os gastos públicos.

Quadro 1 – Descrição das variáveis explicativas.

Variável	Expectativas
População	Positivo
Transferências	Positivo
PIB	Negativo
Receita	Positivo

Fonte: Elaboração própria.

Espera-se que variações positivas na receita tributária municipal arrecadada promovam maior oferta de bens e serviços públicos à sociedade, repercutindo no aumento nos gastos públicos. Essa expectativa é compatível, inclusive, com o princípio do equilíbrio orçamentário, em que as receitas igualam as despesas.

No mesmo sentido, é esperado que a receita auferida pelos municípios decorrente de repasses intergovernamentais também eleve o montante dos dispêndios. Todavia, o atual panorama da administração pública brasileira (situação delicada das finanças públicas municipais, com redução da arrecadação e elevação do contingenciamento de despesas) permite supor que o crescimento dos gastos não seja demasiadamente elástico ao observado pela variável transferências, o que não confirmaria a hipótese do efeito *flypaper*.

Há expectativa de que também haja aumento na demanda e na provisão de bens públicos (ex.: saúde, educação, segurança, entre outros), em virtude do crescimento da população residente. Logo, as variações positivas das populações tendem a gerar efeitos crescentes nos dispêndios públicos.

Ressalta-se que a variação das despesas correntes em função dos aumentos na produção interna não é necessariamente positiva. Sob o ponto de vista macroeconômico, o crescente nível de produção municipal tende a elevar a renda e a formar poupança pública,

estimulando as exportações e desencorajando as importações. Devidos de maior capacidade econômica, os governos detêm maiores condições financeiras de realizar investimentos de longo prazo nas mais variadas áreas de atuação pública, em detrimento à execução dos gastos correntes. Dessa forma, estabelece-se a hipótese de que a relação entre despesa corrente e PIB é negativa.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Tabela 2 sintetiza os cálculos dos principais índices de estatística descritiva.

Tabela 2 – Estatística descritiva dos municípios brasileiros (valores monetários em reais).

Estatística	Despesa	Pop.	Repasses	PIB	Receita
Soma	3,25e+12	2,06e+09	2,50e+12	3,18e+10	8,19e+11
Média	5.27e+07	33.385,5	4,06e+07	516.164,7	1,33e+07
Mediana	1,33e+07	10.516,5	1,45e+07	56.659,96	642.928,6
Variância	2,34e+17	4,12e+10	4,42e+16	3,88e+13	6,45e+16
Desvio Padrão	4,84e+08	202.984,6	2,10e+08	6.228.062	2,54e+08
CV	9,180154	6,080025	5,174299	12,06604	19,12908
Assimetria	48,3755	38,00453	39,05494	55,90809	53,9817
Curtose	2984,107	1893,445	2170,959	3967,572	3489,868

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na pesquisa.

Inferre-se dos dados que a média das despesas correntes municipais é superior à média das demais variáveis, em especial os repasses intergovernamentais correntes recebidos (superior em 29,76% em relação a esta última), o que, a princípio, reforçaria a hipótese de que a elasticidade gasto/repasse seja superior à unidade.

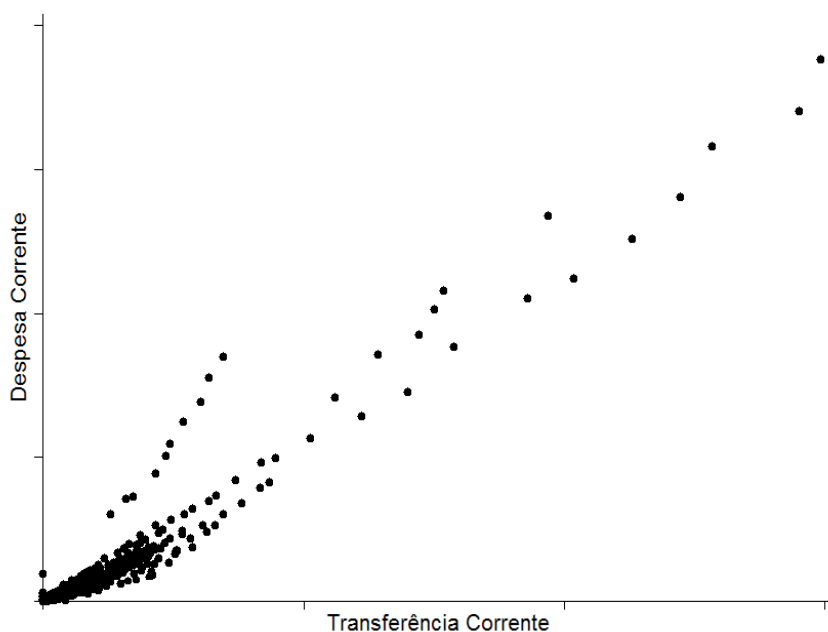
A soma das receitas tributárias no período é de aproximadamente R\$ 818,6 bilhões, e das despesas correntes, R\$ 3,2 trilhões. Ressalta-se a baixa representatividade da arrecadação, à medida que compõe apenas 25,2% do total dos referidos gastos. Nesse sentido, é interessante notar que a média do ritmo de arrecadação de tributos (R\$ 13,3 milhões) também não consegue acompanhar a média de execução da variável dependente (R\$ 52,7 milhões).

Aferiu-se uma base média de receita tributária de R\$ 13,3 milhões que, relacionado com a média populacional de R\$ 33,4 mil indivíduos, alcança um montante médio superior a R\$ 397 reais de impostos pagos por cada contribuinte. Essa média populacional também indica uma proporção razoavelmente capaz de estimular a geração de renda (faixa média de R\$ 516 mil).

Os índices de assimetria indicam que a distribuição das variáveis é positiva (assimétrica à direita), dado que as médias são superiores às medianas. Por outro lado, os Coeficientes de Variação (CV), que indicam a relação desvio padrão/média, se mostraram elevados, o que reduz a precisão na análise comparativa das variáveis.

Ao verificar a correlação das variáveis despesa corrente e repasses mediante o coeficiente de Pearson, chegou-se ao índice de 0,96, o que traduz uma forte correlação entre elas. O gráfico a seguir elucida essa correlação.

Figura 1 – Correlação entre despesas correntes e transferências correntes.



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na pesquisa.

Vale lembrar que esta alta correlação não significa que as alterações ocorridas nas transferências intergovernamentais provocam necessariamente variações em ritmo superior nas despesas. Além disso, o conjunto de variáveis como um todo apresentou elevado desvio padrão, o que ainda deixa em aberto a possibilidade de a relação de causa e efeito entre gastos e repasses condizer com o efeito *flypaper*.

Em sequência, serão expostos os resultados dos testes preliminares de regressão linear múltipla, com o intuito de confirmar as expectativas em torno das variáveis explicativas e os pressupostos dos modelos de regressão.

Tabela 3 – Resultados dos testes de regressão linear múltipla ($\alpha = 5\%$).

OLS Simples					OLS Robusto			
Var.	Coef.	Erro	t	p	Coef.	Erro robusto	t	p
Pop. Repasses PIB Receita	0,2213947	0,0030989	71,44	0,00	0,2213947	0,025574	8,66	0,00
	0,7872038	0,001927	408,52	0,00	0,7872038	0,0162896	48,33	0,00
	-0,0125986	0,000487	-25,87	0,00	-0,0125986	0,0012414	-10,15	0,00
	0,0939044	0,0022155	42,39	0,00	0,0939044	0,0119281	7,87	0,00
Prob. F	0,00							
R ²	0,9802							

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na pesquisa.

A princípio, os testes de regressão OLS simples e robusto confirmam os efeitos esperados. Com exceção do PIB, os demais parâmetros estimulam o crescimento dos gastos públicos. Considerando que a probabilidade F e o p valor são nulos, e considerando 61.665 graus de liberdade para um α bicaudal = 0,05, o t calculado para cada variável é superior ao t crítico de 1,96, o que possibilita rejeitar e aceitar. Logo, a estatística t dos testes preliminares revela que cada uma das variáveis é individualmente significativa para explicar o comportamento da despesa corrente no período em análise.

O aponta que as variáveis independentes escolhidas explicam 98,02% da variação nos gastos, estando bem próximo de um ajustamento perfeito. Isso significa que as variáveis explicativas detêm condições de explicar as oscilações na despesa corrente. No entanto, o alto valor do coeficiente de determinação, conciliado com índices elevados de estatística t, traz indícios de que os modelos regressivos possuem multicolinearidade. Apesar disso, o fenômeno tende a não prejudicar a análise, haja vista que os coeficientes de cada variável confirmam as expectativas e os testes t não apresentaram falhas.

O próximo passo resume-se à verificação da existência de autocorrelação e heterocedasticidade. Uma possível presença de tais propriedades pode vir prejudicar a confiabilidade das análises, o que demandaria testes complementares para correção dos efeitos. Para a autocorrelação, aplicou-se o teste de Wooldridge para dados em painel, sendo que pressupõe-se a ausência de correlação serial, e , sua constatação. A tabela a seguir ilustra o resultado do referido teste.

Tabela 4 – Resultado do teste de Wooldridge de autocorrelação para dados em painel ($\alpha = 5\%$).

Estadística	Coefficiente
F (1, 5605)	1,609
Probabilidade F	0,2046

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na pesquisa.

Sendo a probabilidade F de 0,2046 superior ao nível de significância $\alpha = 0,05$, aceita-se H_0 (não há correlação serial), o que dispensa correções adicionais ao modelo nesse sentido. No tocante à heterocedasticidade, optou-se pela realização dos testes de White e de Breusch-Pagan para sua constatação. Para tanto, discute-se as seguintes hipóteses: H_0 : homocedasticidade; e : heterocedasticidade. Os resultados encontram-se expostos na Tabela 5.

Tabela 5 – Resultados dos testes de heterocedasticidade ($\alpha = 5\%$).

Estadística	Teste de White	Teste de Breusch-Pagan
χ^2	24500,19	91845,89
Probabilidade	0,00	0,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na pesquisa.

Os testes indicaram a presença de heterocedasticidade do modelo de hipótese, posto que as probabilidades são nulas e menores que o nível de significância, permitindo rejeitar e aceitar. Em posse deste resultado, mostrou-se conveniente adotar como estratégia a realização do teste de especificação de Hausman para aferir se o modelo de efeito fixo ou o aleatório é o mais indicado e, em fase posterior, proceder aos testes de correção de heterocedasticidade específicos à modelagem definida. Assim, testou-se:: indicação do modelo de efeitos aleatórios; e : indicação do modelo de efeitos fixos. Os apontamentos a seguir resumem os resultados do teste de Hausman, já com os coeficientes estimados por efeitos fixos e aleatórios.

Tabela 6 – Resultado do teste de Hausman, com as estimativas para os modelos de efeitos fixos e aleatórios ($\alpha = 5\%$).

Efeitos Fixos					Efeitos Aleatórios			
Var.	Coef.	Erro	t	p	Coef.	Erro	z	p
Pop.	0,776535	0,0055289	140,45	0,00	0,2775898	0,003515	78.97	0,00
Repasses	0,4056866	0,0038033	106,67	0,00	0,7564791	0,0021658	349.29	0,00
PIB	-0,0179846	0,0004464	-40.29	0,00	-0,0134848	0,0004772	-28.26	0,00
Receita	0,2166151	0,0036929	58,66	0,00	0,0946654	0,0024882	38.05	0,00
R^2 within				0,9791	R^2 within			0,9752
R^2 between				0,9492	R^2 between			0,9899
R^2 overall				0,9633	R^2 overall			0,9801
F				4,33	Wald χ^2			2,83e+06
Prob. F				0,00	Prob. χ^2			0,00
Teste de Especificação de Hausman								
χ^2							21647,03	
Probabilidade							0,00	

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na pesquisa.

O teste de Hausman permitiu concluir que o modelo de maior robustez para a análise de dados em painel nesta pesquisa é a regressão por efeitos fixos, visto que o valor χ^2 é altamente significativo para uma probabilidade nula e inferior ao nível de significância definido, a qual permite rejeitar H_0 e aceitar H_α .

Com a escolha do modelo de efeitos fixos, e levando a efeito a heterocedasticidade demonstrada na Tabela 5, optou-se por realizar o teste de Wald modificado para verificação de heterocedasticidade grupal, específico para a abordagem de efeitos fixos, com as seguintes hipóteses: H_0 : homocedasticidade; e H_α : heterocedasticidade. A aceitação de H_0 indica que o modelo de efeitos fixos detém robustez suficiente para analisar a ocorrência do efeito *flypaper* nos municípios brasileiros. A Tabela 7 traz os resultados do teste de Wald.

Tabela 7 – Resultado do teste de Wald de heterocedasticidade grupal para o modelo de efeitos fixos ($\alpha = 5\%$).

Estatística	Coefficiente
χ^2	5,8e+09
Probabilidade	0,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na pesquisa.

Novamente, observou-se no teste de Wald uma estatística significativa com probabilidade nula, a qual conclui-se pela rejeição de e aceitação de , persistindo a heterocedasticidade. Diante de tal cenário, optou-se por testar a regressão por efeitos fixos com erros-padrão robustos clusterizados, forçando o relaxamento da hipótese de heterocedasticidade. Os resultados encontram-se expostos na Tabela 8.

Tabela 8 – Resultado dos estimadores para o modelo de efeito fixo, com correção robusta ($\alpha = 5\%$).

Efeitos Fixos com Erros-Padrão Robustos Clusterizados				
Var.	Coef.	Erro robusto	t	p
Pop.	0,776535	0,0932294	8,33	0,00
Repasses	0,4056866	0,051884	7,82	0,00
PIB	-0,0179846	0,0020845	-8,63	0,00
Receita	0,2166151	0,027068	8,00	0,00
<i>R² within</i>				0,9791
<i>R² between</i>				0,9492
<i>R² overall</i>				0,9633
Prob. F				0,00

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados obtidos na pesquisa.

De acordo com as informações da Tabela 8, obtém-se as mesmas conclusões em relação aos testes preliminares de regressão OLS simples e robusto, o que justifica a boa escolha das variáveis explicativas para o método proposto. Tendo em conta os altos valores dos coeficientes de determinação, e que a estatística t de cada variável se encontra bem acima do parâmetro crítico de 1,96 (graus de liberdade = 61.665 e α bicaudal = 0,05), com probabilidade F e p valor nulos e inferiores ao nível de significância, conclui-se pela rejeição de e aceitação de , dando evidências de que as variáveis definidas são estatisticamente significativas, tanto em nível individual quanto global.

Os resultados da abordagem de efeitos fixos permitiram confirmar todas expectativas traçadas em torno das variáveis independentes. Em relação à população, constatou-se que os gastos correntes acompanham o crescimento do contingente populacional em proporções semelhantes. Os resultados indicam que, para cada 1% de aumento na população municipal, a despesa cresce 0,77%, *coeteris paribus*.

Análise semelhante pode ser feita em relação à arrecadação tributária: para cada R\$ 1,00 auferido, a despesa corrente aumenta R\$ 0,21. Considerando que a receita tributária média é inferior ao gasto corrente médio (vide Tabela 2), o que exigirá uma postura de austeridade fiscal dos municípios no longo prazo, e sabendo que a despesa corrente tende a crescer em ritmo inferior à arrecadação, o fato pode indicar uma propensão de que, no futuro, ocorra o fenômeno da capitalização orçamentária, em que o descompasso entre receitas e despesas correntes venha suprir possível insuficiência na arrecadação de receitas de capital, o que pode vir a ocasionar a realização de investimentos públicos com recursos correntes, o que é benéfico à sociedade.

De outro modo, para cada 1% no aumento na produção, haveria queda de 0,01% nos gastos públicos. Isso exprime a tendência de que aumentos do PIB viabilizem investimentos em, por exemplo, obras e infraestrutura, do que em despesas correntes. Apesar de comprovar as expectativas, o efeito negativo é ínfimo, o que pode ser atribuído ao atual e preocupante cenário das finanças públicas municipais, residindo na dificuldade de os entes subnacionais melhorarem os respectivos resultados primários, principalmente no tocante à redução da pressão exercida pelas despesas primárias relativas aos gastos com pessoal.

Finalmente, em relação aos repasses intergovernamentais, para uma variação de 1% no aumento nos valores arrecadados pelos municípios a título de transferências correntes, a despesa corrente eleva em aproximadamente 0,4% para um nível de significância de 5%,

coeteris paribus. Ou seja, os testes econométricos permitiram verificar que a realidade econômica e fiscal dos municípios brasileiros no período em exame não se alinha com os preceitos do efeito *flypaper*, visto que a elasticidade gasto/repasso não é superior à unidade. Vale lembrar que esta medida de sensibilidade também não foi detectada em nenhum dos testes realizados neste trabalho, como se pode depreender dos resultados elencados pelas Tabelas 3, 6 e 8.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por finalidade verificar a ocorrência do efeito *flypaper* nos municípios brasileiros, posto que o fenômeno poderia explicar a grave situação econômica e fiscal de muitos dos entes federativos em questão. Portanto, objetivou-se averiguar qual seria a relação entre os repasses recebidos pelos municípios e os seus respectivos gastos públicos. Para tanto, foram definidas as principais variáveis que traduzem a execução orçamentária e financeira dos municípios (receita tributária, despesa corrente, transferências correntes, população municipal e PIB) e coletados os dados referentes aos exercícios de 2005 a 2015.

Os resultados da aplicação da abordagem de modelo de dados em painel com efeitos fixos revelaram que o *flypaper effect* não é aplicável no período avaliado. Uma série de fatores podem explicar tais resultados.

Por exemplo, a arrecadação de receitas tributárias pode ter sido insuficiente, pois existem municípios que não exercem, de forma plena, a atribuição legal de instituir, prever e arrecadar tributos de sua competência, dependendo da transferência de recursos financeiros de entes superiores para atender as demandas coletivas. Portanto, ao dependerem basicamente de ingressos oriundos de transferências, há tendência natural em retrain os gastos, principalmente em um cenário de baixa arrecadação de tributos. É interessante no-

tar como o efeito *flypaper* também se relaciona com a questão da eficiência na formação da base tributária municipal.

Além disso, é relevante dizer que, ao tempo em que existem municípios que não cumprem esta competência legal em específico, uma análise sob a ótica da despesa permite inferir que a falta de maiores estímulos à execução de gastos correntes em decorrência dos repasses é um indicativo de que os gestores têm receio, por exemplo, à normatização estabelecida pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), muito em conta da possibilidade de punições em virtude de seu descumprimento. Cita-se, a título de ilustração, os limites definidos por esta norma para o montante de despesas com pessoal de cada ente federativo (principal rubrica da categoria de gasto corrente). Logo, as despesas até podem crescer com o advento das transferências, mas não se espera que isso ocorra em ritmo superior aos ingressos em referência.

Pelo exposto, conclui-se que os objetivos estabelecidos para este trabalho foram atingidos, quais sejam, a caracterização e confirmação da aplicabilidade (ou não) do efeito *flypaper* nos municípios brasileiros. Para futuras investigações sobre o tema, sugere-se inserir variáveis adicionais referentes à execução orçamentária e financeira dos municípios, a exemplo de receitas e despesas de capital, bem como a ampliação temporal do escopo para fins de análise de dados em painel, o que daria abrangência ainda maior para a apuração.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Jevuks Matheus; SIQUEIRA, Rozane Bezerra. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 46, n. 1, p. 189-219, jan./mar. 2016.

ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Determinantes da despesa pública local**: um estudo empírico dos municípios brasileiros à luz do teorema do eleitor mediano. 2007. 111 f. Dissertação (mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BRUNI, Adriano Leal. **Estatística aplicada à gestão empresarial**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CORREIA, José Geraldo Araújo. **Analizando o comportamento dos gastos públicos nos municípios cearenses**: uma análise do efeito flypaper. 2014. 29 f. Dissertação (mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.

COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco; CARVALHO, Leonardo Mello de. Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros – 1996. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 75-124, abr. 2001.

COURANT, Paul N.; GRAMLICH, Edward M.; RUBINFELD, Daniel L. The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits. In: **Fiscal Federalism and Grants-In-Aid**, p. 5-21, Washington DC: The Urban Institute, 1979.

DUARTE, Patrícia C.; LAMOUNIER, Wagner M.; TAKAMATSU, Renata T. Modelos econométricos para dados em painel: aspectos teóricos e exemplos de aplicação à pesquisa em contabilidade e finanças. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, v. 7. Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade, 4. 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2007. p. 1-15.

GORDON, Roger. An optimal tax approach to fiscal federalism. **Quarterly Journal Economics**, v. 98, n. 4, p. 567-586, 1983.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. *Economia Aplicada*. **Brazilian Journal of Applied Economics**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 303-323, abr-jun. 2007.

GUJARATI, Damodar N.; PORTER, Dawn C. **Econometria básica**. Tradução por Denise Duarte, Mônica Rosemberg e Maria Lúcia G. L. Rosa. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2011. HILL, R. Carter; JUDGE, George G.; GRIFFITHS, William E. *Econometria*. São Paulo: Saraiva, 1999.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Curso de finanças públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2015.

MENDES, Sérgio. **Administração financeira e orçamentária: teoria e questões**. 4. ed. São Paulo: Método, 2013.

NISKANEN, William A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

NOJOSA, Glauber Marques; LINHARES, Fabrício Carneiro. Variabilidade do efeito flypaper e força política: uma análise para os municípios brasileiros. In: XVIII Encontro de Economia da Região Sul, 2015, Rio Grande do Sul. **Anais...** Rio Grande do Sul: Universidade

Federal do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: < http://www.ppge.ufrgs.br/anpeccsul2015/artigo/VARIABILIDADE_DO_EFEITO.pdf>. Acesso: 13 jan. 2017.

OATES, Wallace E. **Fiscal Federalism**. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

_____. On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey. In: **Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews**, edited by G. Brennan et al., p. 65-82. Sydney: Australian National University Press, 1988.

PEACOCK, Alan T. WISEMAN, Jack. **The growth of public expenditure in the United Kingdom**. Princeton University Press, 1970.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquemático**. São Paulo: Método, 2011.

PUVIANI, Amilcare. **Teoria della illusione finanziaria**. Milan: Remo Sandron, 1903.

RIOS, Maria Emília; COSTA, José da Silva. O efeito flypaper nas transferências para os municípios portugueses. **Revista portuguesa de estudos regionais**, n. 8, p. 85-108, 2005.

SAKURAI, Sergio Naruhiko. Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 43, n. 2, p. 309-332, ago. 2013.

SEVERO FILHO, Francisco Ailson Alves. **Análise do flypaper effect e sua variabilidade nos municípios cearenses**. 2012. 42 f. Dissertação (mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

SILVA, Fernando Rezende da. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1979.

SWEENEY, Dennis J.; WILLIAMS, Thomas A.; ANDERSON, David R. **Estatística aplicada à administração e economia**. Tradução por Solange Aparecida Visconti. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TURNBULL, Geoffrey K. Fiscal illusion, uncertainty, and the flypaper effect. **Journal of Public Economics**, n. 48, p. 207-223, 1992.

_____. The overspending and flypaper effects of fiscal illusion: theory and empirical evidence. **Journal of Public Economics**, n. 44, p. 1-26, 1998.

WYCOFF, Paul Gary. A bureaucratic theory of flypaper effects. **Journal of Urban Economics**, v. 23, p. 115-129, 1988.

A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL DIANTE DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: O CASO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Thiago Alves Ribeiro
Técnico de Administração Pública do TCDF

RESUMO

A Administração Pública Gerencial, cujo surgimento está relacionado a movimentos de reforma administrativa alavancados na década de 1990, possui como princípios e fundamentos, dentre outros, a busca pela eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, o foco no cidadão e o controle por resultados. O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) é um órgão de controle externo ao qual cabe o controle dos atos de que resulte receita ou despesa à administração do Distrito Federal, a exemplo do controle dos processos licitatórios realizados pelos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição. O presente trabalho busca avaliar a maneira como se dá o exercício do controle externo das licitações públicas pelo TCDF e a sua relação com os preceitos da administração pública gerencial, com foco na percepção do próprio corpo técnico do Tribunal. Foi verificado durante a condução dos trabalhos que a maioria dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial são aplicáveis ao controle das licitações públicas e que a utilização de tais princípios e fundamentos proporciona grandes benefícios à administração e aos mecanismos de controle sobre ela efetuados, como o aumento da competitividade e a redução dos preços praticados, o aumento da qualidade e eficiência dos trabalhos executados pelos auditores, a maior responsabilização dos agentes públicos que gerenciam recursos públicos e a preservação do interesse público.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle Externo. Licitação Pública.

ABSTRACT

The Management Public Administration, which emergence is related to administrative reform movements leveraged in the 1990s, has as its principles and fundamentals, among others, the search for efficiency and quality in the provision of public services, focus on citizens and control by results. The Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) is an external control body which controls the acts that result in revenue or expenses to the Distrito Federal administration, such as the control of bidding processes carried out by the bodies and entities subject to its jurisdiction. The present work aims to evaluate the way in which the external control of public biddings by the TCDF takes place and its relation with the precepts of the public administration, focusing on the perception of the Court's own staff. It was verified during the course of this work that most of the Management Public Administration principles and fundamentals are applicable to public biddings control and that the use of such principles and fundamentals provides great benefits to the administration and control mechanisms over it, such as increasing the competitiveness and reduction of prices, increasing the quality and efficiency of the work carried out by auditors, increasing the accountability of public agents who manage public resources and preserving public interest.

Keywords: *Public Administration. External Control. Public Bidding.*

1. INTRODUÇÃO

O modelo organizacional que permeia a administração pública gerencial se caracteriza pela eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, autonomia do administrador na gestão de recursos, controle a *posteriori* dos resultados, descentralização de funções e competição administrada, incentivo à criatividade e, por fim, pela orientação para o cidadão (BRASIL, 1995).

Esse novo conceito de administração pública não descartou aspectos positivos encontrados no modelo burocrático, mas apoia-se em princípios distintos (PAULA, 2005). Conforme apontado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL,

1995), a diferença fundamental em relação à administração burocrática está na forma de controle empregado, que passa a concentrar-se em resultados, em detrimento do anterior foco em processos.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) é um órgão de controle externo com sede na cidade de Brasília e jurisdição em todo o território do Distrito Federal. Cabe ao TCDF – sem prejuízo da atuação dos demais mecanismos de controle existentes – o controle dos atos de que resulte receita ou despesa à administração do Distrito Federal, o que inclui o controle dos processos licitatórios (DISTRITO FEDERAL, 1994). O instituto das licitações públicas obedece a um comando constitucional (BRASIL, 1998) e envolve procedimentos administrativos utilizados para a aquisição de materiais e serviços e/ou alienação de bens, devendo assegurar a igualdade de condições entre os concorrentes, promover a mais ampla competitividade, garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e, acima de tudo, preservar o interesse público.

Por meio desse Artigo, procura-se avaliar o exercício do controle externo das licitações públicas conduzidas pela administração pública do Distrito Federal, os mecanismos legais e jurídicos que o respaldam e a sua relação com os fundamentos da administração pública gerencial – com foco na percepção do próprio corpo técnico do TCDF encarregado dessa atividade. Nesse sentido, o Trabalho pretende responder à seguinte pergunta: **qual é a percepção dos auditores envolvidos no controle dos procedimentos licitatórios a cargo do TCDF quanto à aplicabilidade dos princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial no exercício de suas atividades?**

O objetivo geral do trabalho, portanto, é verificar a percepção de auditores do TCDF quanto à aplicabilidade dos conceitos circun-jacentes à administração pública gerencial no exercício do controle das licitações públicas. Como objetivos específicos, busca-se avaliar: (i) de que maneira se operacionaliza a atuação do Tribunal no controle das licitações públicas; (ii) qual é o grau de correspondência das atividades executadas por auditores do TCDF com os princípios

e fundamentos centrais da administração pública gerencial e quais são as melhorias observáveis quando esses princípios e fundamentos são utilizados; (iii) como se pondera a utilização desses princípios e fundamentos com os instrumentos normativos aplicáveis ao controle dos procedimentos licitatórios; (iv) qual é a percepção dos auditores quanto à aceitabilidade, pelo Plenário do TCDF e pelos jurisdicionados, quando esses princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios; e (v) quais são os pontos falhos e/ou oportunidades de melhoria observáveis quanto à aplicação desses princípios e fundamentos. As licitações públicas representam importante atividade administrativa e respondem por grande parcela dos recursos financeiros à disposição do administrador público, sendo imprescindível que estejam alinhadas aos fundamentos gerenciais da administração pública e que sejam objeto de controle. É nesse sentido que o presente Trabalho se desenvolve, na tentativa de avaliar em que medida os auditores de controle externo do TCDF têm essa percepção e como a operacionalizam.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

O movimento de reforma administrativa alavancado na década de 1990 – que trazia em seu bojo uma proposta de administração pública gerencial, em detrimento de uma estrutura burocrática até então estabelecida – envolveu a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE (BRASIL, 1995), traçado, naquele momento, pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, sob a coordenação do então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

A administração pública burocrática havia surgido no Brasil em 1936, em substituição a uma estrutura patrimonialista marcada pelo nepotismo e empreguismo, sem distinção entre o público e o privado ou entre o político e o administrador público (BRESSER-PEREIRA, 1996). No entanto, pode esse modelo se tornar disfuncional devido às suas próprias características: centralização de autoridade;

controles excessivos e cujos custos são superiores aos riscos envolvidos; dificuldade de relacionamento com o público externo; e valorização dos processos, em detrimento dos resultados (LACOMBE; HEILBORN, 2008).

O modelo da administração pública gerencial, embora possa ser considerado um avanço ou até mesmo um rompimento com o modelo burocrático, não nega todas as suas características. De acordo com o disposto no PDRAE (BRASIL, 1995):

A administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental (BRASIL, 1995, p. 16).

Paula (2005) destaca diversas transformações organizacionais que estariam em curso de em uma denominada “burocracia flexível”, dentre as quais estão: (i) a flexibilização de competências e a dinamização das hierarquias; (ii) a utilização cada vez mais frequente das novas tecnologias de informação como ferramentas de controle e estímulo à produtividade; e (iii) a exigência de iniciativa e capacidade de inovação.

Matias-Pereira (2012) menciona o princípio da legalidade como base para a gestão gerencial no setor público brasileiro e aponta, de forma especial, as regras de responsabilidade na gestão fiscal, transparência e controle trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). Além do mais, nos ensina sobre a necessidade de prestação de contas pelo administrador público e sobre a atuação dos sistemas de controle interno e externo, aos quais cabe “mensurar e demonstrar a eficiência e a eficácia no serviço público” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 119).

Bergue (2011) nos diz que a administração gerencial pode ser associada com as seguintes características: foco em resultados; busca da eficiência, eficácia e efetividade administrativas; gestão por programas e pela qualidade; planejamento estratégico; delegação de bens e serviços públicos; avaliação de desempenho permanente dos servidores; e prestação de contas. Além do mais, Kanaane et al. (2010) nos ensinam que o planejamento contemporâneo do setor público possui estrutura metodológica semelhante à estrutura do setor privado e terceiro setor e utiliza ferramentas gerenciais como a análise de SWOT (ou FOFA), o ciclo PDCA (ciclo de Shewhart ou ciclo de Deming) e o Balanced ScoreCard (BSC).

Quanto a esse espectro, é importante mencionar que a gestão do setor público é essencialmente distinta da do setor privado, pois, enquanto essa é orientada para sua sobrevivência no mercado e aumento de lucratividade, aquela opera com as expectativas de atendimento aos interesses públicos, dentro de uma estrutura estritamente legal e sob a luz do *accountability* (PAULA, 2005).

No cenário da aludida reforma administrativa, o PDRAE definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira, procurando “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (BRASIL, 1995). Conforme mencionado documento:

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeá-

vel à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins) (BRASIL, 1995, p. 16).

Partindo-se da existência de quatro setores dentro do aparelhamento do Estado – núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado – a reforma envolveu múltiplos aspectos, permeando o ajuste fiscal e a liberalização comercial, o programa de privatizações, com transferência da tarefa produtiva ao setor privado, e o programa de publicização, com a transferência da produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado ao setor público não-estatal. Nesse sentido, o Estado reduziria seu papel de executor ou prestador direto de serviços, embora se mantivesse no papel de regulador e promotor de serviços sociais como educação e saúde, continuando a subsidiá-los e buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL, 1995).

Bresser-Pereira (BRASIL, 1995) aponta, ainda, que a Constituição Federal de 1988 havia levado o país a um “retrocesso burocrático sem precedentes” e, como resultado desse retrocesso, houve um encarecimento do custeio da máquina administrativa e um enorme aumento da ineficiência dos serviços públicos. O PDRAE, nesse contexto, serviu de base para propostas como a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (BRASIL, 1998), responsável pela flexibilização da estabilidade dos servidores públicos e pela permissão de regimes jurídicos diferenciados, bem como pela inserção constitucional do princípio da eficiência, visando a implementação de uma administração pública de caráter gerencial.

Como se pôde perceber, a administração pública gerencial se volta à satisfação do interesse público, primando pela eficiência e pela qualidade dos serviços prestados, e enxerga a democracia e a participação social como pontos fundamentais. Suas principais características, de acordo com o apresentado e discutido nesse Tópico, podem ser resumidas no quadro abaixo:

Quadro 01 – Princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial

a) Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão (BRASIL, 1995; PAULA, 2005);
b) Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade (BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2012);
c) Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços (BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2012);
d) Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas (BERGUE, 2011; BRASIL, 1995; MATIAS-PEREIRA, 2012);
e) Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação (KANAANE et al., 2010; PAULA, 2005);
f) Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros (BRASIL, 1995);
g) Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade (BRASIL, 1995; PAULA, 2005);
h) Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos (BERGUE, 2011; BRASIL, 1995);
i) Descentralização e delegação de atividades e redução dos níveis hierárquicos (BRASIL, 1995; PAULA, 2005);

j)	Competição administrada no interior da própria administração (BRASIL, 1995);
k)	Controle por resultados (BERGUE, 2011; BRASIL, 1995);
l)	Prestação de contas (BERGUE, 2011; MATIAS-PEREIRA, 2012).

Fonte: Bergue (2011), Brasil (1995), Kanaane et al. (2010), Matias-Pereira (2012) e Paula (2005); adaptado pelo autor.

3. O CONTROLE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E O TCDF

O controle da administração pública visa assegurar uma atuação em consonância aos princípios impostos pelo ordenamento jurídico e abrange, em algumas circunstâncias, aspectos discricionários da atuação administrativa (DI PEITRO, 2015). De acordo com Meirelles (2014, p. 753), o controle da administração pública diz respeito à “faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”. O autor ainda menciona que “os tipos e formas de controle são variáveis conforme Poder, órgão ou autoridade que o exercita ou o fundamento, o modo e o momento de sua efetivação”.

A atuação das Cortes de Contas brasileiras diz respeito a um controle externo, conforme pode ser extraído da nossa Constituição Federal (BRASIL, 1988), segundo a qual “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. A nossa Constituição nos diz ainda que esse controle envolve a fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial dos entes federados, envolvendo a verificação da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicabilidade das subvenções e renúncia de receitas (BRASIL, 1988).

É bom lembrar que essa estrutura constitucional se refere à União e que foi adotada, por simetria, pelos demais entes federados. Nesse sentido, o Brasil também possui Tribunais de Contas nos Estados-membros, no Distrito Federal e nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro (MEIRELLES, 2014).

A fiscalização da administração pública do Distrito Federal a cargo do controle externo é exercida pelo Poder Legislativo – Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) –, com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) (DISTRITO FEDERAL, 1993). A jurisdição própria e privativa do TCDF abrange, de maneira geral, todas as pessoas – físicas e jurídicas – que respondam por dinheiro ou bens públicos distritais, estendendo-se inclusive aos seus sucessores, até o limite do patrimônio transferido (DISTRITO FEDERAL, 1994).

O Tribunal atua no controle sobre os atos de que resulte receita ou despesa à administração do Distrito Federal, o que inclui o controle das licitações públicas. Esse controle envolve a verificação da legalidade e legitimidade dos atos praticados pelos administradores públicos, bem como os seus aspectos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

As licitações públicas são procedimentos administrativos utilizados para a aquisição, alienação e contratação de bens, serviços e obras, mediante competição que assegure igualdade de condições entre os participantes (BRASIL, 1993). Tal instituto obedece a um comando constitucional – Art. 37. XXI da Constituição Federal (BRASIL, 1988) – que apresenta, ainda, algumas diretrizes aplicáveis aos certames licitatórios, como a igualdade de condições entre os concorrentes e a vedação de exigências que ultrapassem o que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

A regulamentação desse dispositivo constitucional se deu por meio da Lei nº 8666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), que apresenta – logo em seu artigo 3º – os objetivos dos certames licitatórios: (i) garantir a observância do princípio constitucional da isonomia; (ii) garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a administração; e (iii) garantir a promoção do desenvolvimento na-

cional sustentável. No Distrito Federal, o Decreto nº 36520, de 28 de maio de 2015 (DISTRITO FEDERAL, 2015) estabelece diretrizes e normas gerais de licitações e contratos e, juntamente com a Lei Geral de Licitações (BRASIL, 1993) e com a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (BRASIL, 2002) – que dispõe sobre a modalidade licitatória denominada pregão – normatiza os certames licitatórios locais.

4. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

O presente Trabalho envolve uma pesquisa exploratória, que objetivou verificar a percepção de auditores do TCDF quanto à aplicabilidade de princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial nas atividades de controle dos procedimentos licitatórios por eles realizadas. A literatura a respeito do tema – tanto no que diz respeito a licitações públicas quanto à administração pública – é bastante ampla, mas esse trabalho procurou avaliar a sua aplicabilidade prática no momento em que os auditores do TCDF analisam os procedimentos licitatórios conduzidos por órgãos e entidades do Distrito Federal.

A abordagem realizada foi qualitativa e envolveu oito auditores lotados na Quarta Divisão de Acompanhamento da Secretaria de Acompanhamento do TCDF (DIACOMP4/SEACOMP/TCDF), cujas atividades desempenhadas relacionam-se à avaliação de editais de procedimentos licitatórios conduzidos pela administração pública do Distrito Federal. Foram coletadas evidências primárias, por meio de entrevistas semiestruturadas, com respostas não condicionadas a uma padronização de alternativas (embora tenha sido seguido um roteiro pré-determinado para a condução das entrevistas).

A coleta de dados para esta pesquisa foi realizada pelo próprio autor do Trabalho e ocorreu entre os meses de novembro e dezembro de 2016, sendo utilizado, para tanto, o Roteiro de Entrevista do Apêndice A. Foram realizadas oito entrevistas presenciais, com cerca de uma hora de duração cada, sendo tais entrevistas gravadas e mantidas em formato eletrônico (mp4).

As entrevistas buscaram captar a percepção dos Auditores de Controle Externo da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF quanto à aplica-

bilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial na execução das atividades de controle dos procedimentos licitatórios, em dois campos distintos: (i) atuação enquanto servidores públicos de uma administração pública gerencial e que, portanto, deve se balizar por seus princípios e conceitos (âmbito das próprias atividades realizadas); e (ii) controle dos procedimentos licitatórios conduzidos por gestores públicos do Distrito Federal, e o impacto que os princípios e fundamentos da administração pública gerencial têm na consecução desse trabalho (âmbito do controle externo). Para tanto, os questionamentos foram agrupados em dois blocos, seguidos de seus respectivos questionamentos. Buscou-se avaliar os seguintes pontos:

Bloco I – (i) grau de conhecimento dos Auditores quanto aos princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial; (ii) percepção quanto à utilização desses princípios e fundamentos na execução de suas atividades (nível individual); e (iii) percepção quanto à utilização desses princípios e fundamentos a nível organizacional no TCDF.

Bloco II – (i) forma de operacionalização do controle das licitações públicas a cargo do TCDF (ii) grau de conscientização dos auditores quanto à importância dos princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial na avaliação de procedimentos licitatórios e melhorias observáveis quando isso ocorre; (iii) grau de ponderação desses princípios e fundamentos com os instrumentos legais aplicáveis ao controle dos procedimentos licitatórios; e (iv) percepção quanto à aceitabilidade, por parte do Plenário do TCDF e pelos jurisdicionados, quando esses princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro questionamento do Bloco I (Bloco I item I.1) objetivou avaliar a familiaridade dos entrevistados com o termo “administração pública gerencial”, bem como a percepção de cada um sobre o nível de relevância que os princípios e fundamentos a ele

relacionados possuem para a administração pública. Já os questionamentos seguintes (Bloco I itens I.2 e I.3) objetivaram verificar o grau de aplicabilidade desses princípios e fundamentos na rotina dos servidores da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF (nível individual) e de todo o Tribunal (nível organizacional).

Para análise desses itens, as respostas obtidas foram agrupadas em três categorias distintas: (i) princípios e fundamentos totalmente relevantes ou totalmente aplicáveis à administração pública; (ii) princípios e fundamentos parcialmente relevantes ou parcialmente aplicáveis; e (iii) princípios e fundamentos com relevância ou aplicabilidade ausentes, conforme apresentado a seguir. As Tabelas 1, 2 e 3 evidenciam o nível de relevância e os graus de aplicabilidade verificados em termos individuais e organizacionais, respectivamente, em valores percentuais.

Tabela 01 – Nível de relevância dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial

Princípio/fundamento	Grau de relevância (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	100	0	0
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	87,5	12,5	0

Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	37,5	25	37,5
Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	87,5	12,5	0
Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	75	12,5	12,5
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	62,5	12,5	25
Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	62,5	12,5	25
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	62,5	25	12,5
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	62,5	37,5	0

Competição administrada no interior da própria administração	12,5	25	62,5
Controle por resultados	50	37,5	12,5
Prestação de contas	75	25	0

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 02 – Grau de aplicabilidade a nível individual dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial

Princípio/fundamento	Grau de aplicabilidade individual (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	87,5	12,5	0
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	75	12,5	12,5
Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	0	12,5	87,5
Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	100	0	0

Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	50	0	50
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	37,5	0	62,5
Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	37,5	12,5	50
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	25	25	50
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	37,5	0	62,5
Competição administrada no interior da própria administração	25	0	75
Controle por resultados	37,5	12,5	50
Prestação de contas	50	12,5	37,5

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 03 – Grau de aplicabilidade a nível organizacional dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial

Princípio/fundamento	Grau de aplicabilidade organizacional (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	75	0	25
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	75	0	25
Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	0	0	100
Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	62,5	12,5	25
Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	75	0	25
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	37,5	25	37,5

Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	37,5	12,5	50
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	25	37,5	37,5
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	50	25	25
Competição administrada no interior da própria administração	12,5	12,5	75
Controle por resultados	25	37,5	37,5
Prestação de contas	50	25	25

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode extrair das Tabelas 1, 2 e 3, o *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão, a prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade e a busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas*, na percepção dos entrevistados, são os fundamentos mais relevantes e possuem as maiores aplicabilidades, tanto a nível individual quanto a nível organizacional.

O *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão* foi considerado o fundamento mais relevante de todos, estando presente na avaliação de 100% (categoria “relevância total”) dos entrevistados. Isso porque, de acordo com as respostas obtidas, o cidadão é o principal usuário dos serviços públicos prestados pelo Estado, que deve, portanto, direcionar suas ações ao atendimento do interesse público. O seu grau de aplicabilidade também foi considerado alto, estando presente em 87,5% e 75% das respostas obtidas – a níveis individual e organizacional, respectivamente. Conforme afirmado por um dos entrevistados, “trata-se do fundamento mais

essencial” e, por isso, procura sempre o seguir. Alguns dos auditores ouvidos, no entanto, não verificam aplicabilidade integral desse fundamento, uma vez que ainda observam “certo apego da administração pública a questões formais e não revertidas ao cidadão”.

A prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade, embora siga linha próxima à do fundamento anterior, não foi considerada totalmente relevante para um dos auditores ouvidos, uma vez que, na sua percepção, dependeria da existência de recursos do Estado, que são, em suas palavras, “ainda escassos e precários”. O seu grau de aplicabilidade, tanto a nível individual quanto a nível organizacional, também foi considerado alto, estando presente em 75% das respostas, o que evidencia a importância que possui na opinião dos entrevistados.

A busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas, embora também não tenha sido considerada integralmente relevante para um dos entrevistados – pois, conforme apontado, “considera apenas o princípio da eficácia” – foi o fundamento de maior aplicabilidade individual, alcançando 100% dos entrevistados. O grau de aplicabilidade a nível organizacional foi um pouco menor (62,5%), uma vez que dependeria de cada área e/ou servidor do Tribunal. Na percepção da maioria dos auditores ouvidos, a maior ênfase da administração pública deve ser dada à eficácia de suas ações.

Merece destaque ainda o fundamento *uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação*, que obteve elevado grau de aplicabilidade a nível organizacional (75%), confirmando a sua alta relevância para os auditores ouvidos, uma vez que, conforme apontado por um deles, “gera eficiência e produtividade”. No entanto, foi mencionado por outro entrevistado que tal fundamento “ainda necessita de ajustes para implementação no setor público”.

A participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços, embora reconhecida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, obteve aplicabilidade “ausente” em níveis individual (87,5%) e organizacional (100%), o que se jus-

tifica pela atividade exclusiva de Estado desempenhada pelo TCDF (controle e fiscalização), que não pode ser delegada a particulares.

Destaca-se também a *competição administrada no interior da própria administração*, cujos graus de relevância e aplicabilidade (tanto a nível individual quanto organizacional) foram considerados “ausentes” para 62,5% e 75% dos entrevistados, respectivamente. Isso porque, de acordo com as respostas obtidas, sua aplicabilidade poderia gerar “conflitos internos e implicações éticas”, sendo, por fim, “mais direcionada ao setor privado”. Cabe aqui apontar que a distinção “público *versus* privada” é apontada no PDRAE, que menciona ainda que a competição administrada deve existir “quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas” (BRASIL, 1995, p. 16). Os trabalhos desempenhados pelos auditores da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF, por outro lado, envolvem atividades independentes (definidas pelas áreas de formação, experiência e habilidades específicas de cada um) e não permitem essa competição (conforme percepção dos auditores ouvidos).

A *exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade e a avaliação constante de desempenho dos servidores públicos*, embora consideradas relevantes para 62,5%, possuem grau de aplicabilidade individual ausente para metade dos entrevistados. Isso porque, na percepção de alguns deles, não existe uma imposição quanto à necessidade de iniciativa e capacidade de inovação no âmbito do TCDF, podendo seu corpo técnico se guiar apenas por instrumentos legais já solidificados. Além do mais, a maioria dos entrevistados não observa aplicabilidade prática das avaliações de desempenho dos servidores do Tribunal, salvo aquelas atinentes ao estágio probatório de cada um.

Situação semelhante pode ser verificada para a *definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros*, e a *descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos*, que, embora tenham sido consideradas relevantes para 62,5%, possuem grau de aplicabilidade individual ausente para a maior parte dos auditores. Conforme verificado nas entrevistas, a autonomia do administrador e a descentralização e

delegação de atividades “devem ser bem planejadas e fiscalizadas, e, no geral, tendem a gerar mais eficiência”. A baixa aplicabilidade do fundamento a nível individual, no entanto, se deve à natureza eminentemente técnica das atividades executadas pelos auditores ouvidos, não relacionadas à gestão de recursos. Já a delegação e descentralização de atividades, embora ainda não sejam plenamente aplicáveis, vêm evoluindo constantemente a nível organizacional – conforme apontado pela maioria dos entrevistados –, alcançando inclusive a área fim do Tribunal.

O *controle por resultados* e a *prestação de contas*, por fim, também foram considerados total ou parcialmente relevantes para a grande maioria dos entrevistados (87,5% e 100%, respectivamente). A maioria dos auditores apontou que o *controle por resultados* se relaciona com o princípio da eficiência e que deve ser atrelado a um controle baseado nos processos. A *prestação de contas* também foi considerada essencial na percepção dos entrevistados, uma vez que, conforme bem apontado, “cabe ao Estado gerir recursos público, devendo, portanto, prestar contas à sociedade”.

Dando seguimento, a Tabela 4 evidencia o nível de familiaridade dos entrevistados com o termo “administração pública gerencial” e seus graus de autoenquadramento como “servidor de uma administração pública gerencial”:

Tabela 04 – Nível de familiaridade e autoenquadramento dos entrevistados com a administração pública gerencial

	Sim (%)	Não (%)
O termo “administração pública gerencial” é familiar?	62,5	37,5
Se enxerga como servidor de uma administração pública gerencial?	62,5	37,5

Fonte: elaborado pelo autor

De acordo com as respostas obtidas, o termo “administração pública gerencial” já soava familiar à maioria dos auditores (62,5%), enquanto 37,5% não o conhecia. O mesmo percentual de entrevistados (62,5%) se enxerga como “servidor de uma administração pública gerencial”. Apesar da equivalência em termos percentuais, as duas respostas não foram coincidentes entre os auditores, uma vez que um mesmo auditor pode conhecer o termo “administração pública gerencial” e não se sentir parte dela. A maior parte dos entrevistados reconhece que o TCDF já incorpora os princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial em sua realidade, principalmente aqueles relacionados à satisfação do interesse público e das demandas sociais. Para outros, no entanto, a incorporação desses princípios e fundamentos gerenciais não é integral, ocorrendo “em função da própria vontade, e não pela cobrança imposta pelo Tribunal”, segundo afirma um dos entrevistados.

Por meio dos questionamentos do Bloco II objetivou-se avaliar a forma pela qual operacionaliza o controle das licitações públicas a cargo do TCDF e a aplicabilidade dos princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial na consecução dessa atividade.

Conforme constatado, o controle licitatório a cargo da DIA-COMP4/SEACOMP/TCDF envolve, de maneira geral, o acompanhamento diário dos Avisos de Licitação publicados no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF), com realização de análise de riscos – considerando os valores envolvidos, a natureza dos objetos licitados e seus impactos para a sociedade, dentre outros critérios – para definição dos certames que serão objeto de autuação processual. Uma vez autuados, os editais licitatórios e demais documentos pertinentes são avaliados pela área e os processos são submetidos com sugestões de encaminhamento aos Conselheiros Relatores; posteriormente, seguem para discussão Plenária, quando poderão ser geradas determinações e/ou sugestões aos jurisdicionados. Além do mais, o Tribunal poderá receber denúncias e/ou representações sobre matérias relacionadas a suas competências, incluindo o controle

de procedimentos licitatórios, situação na qual também cabe a realização de análise técnica pela DIACOMP4.

Os auditores entrevistados são responsáveis pela avaliação de procedimentos licitatórios destinados à aquisição de bens e serviços comuns, bem como à contratação de serviços e obras de engenharia. A Tabela 5 apresenta os graus de aplicabilidade de cada um dos princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial quando do controle dos certames licitatórios e a Tabela 6 evidencia os graus de ponderação desses princípios e fundamentos com os instrumentos legais inerentes às licitações públicas. Os dados também foram agrupados em três categorias distintas: (i) princípios e fundamentos totalmente aplicáveis ou ponderados; (ii) princípios e fundamentos parcialmente aplicáveis ou ponderados; e (iii) princípios e fundamentos com aplicabilidade ou ponderação ausente. Os resultados estão apresentados em valores percentuais.

Tabela 05 – Grau de aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial no controle dos procedimentos licitatórios a cargo da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF

Princípio/fundamento	Grau de aplicabilidade DIACOMP4 (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	87,5	0	12,5
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	62,5	12,5	25

Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	12,5	25	62,5
Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	75	12,5	12,5
Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	12,5	12,5	75
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	37,5	12,5	50
Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	25	25	50
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	0	0	100
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	0	12,5	87,5
Competição administrada no interior da própria administração	0	0	100
Controle por resultados	12,5	37,5	50
Prestação de contas	62,5	12,5	25

Fonte: elaborado pelo autor

Tabela 06 – Grau de ponderação dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial com os instrumentos normativos vigentes

Princípio/fundamento	Grau de ponderação com instrumentos legais (%)		
	Total	Parcial	Ausente
Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão	75	0	25
Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade	87,5	0	12,5
Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços	25	0	75
Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas	87,5	0	12,5
Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação	50	0	50
Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros	50	0	50

Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade	50	0	50
Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos	25	0	75
Descentralização/delegação de atividades, redução dos níveis hierárquicos	12,5	0	87,5
Competição administrada no interior da própria administração	12,5	0	87,5
Controle por resultados	62,5	0	37,5
Prestação de contas	37,5	0	62,5

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode extrair das Tabelas 5 e 6, o *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão*, a *prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade* e a *busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas*, na percepção dos entrevistados, são os fundamentos mais aplicáveis no controle dos procedimentos licitatórios a cargo da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF (87,5%, 62,5% e 75%, respectivamente, de “aplicação total”), bem como os mais ponderados com os instrumentos normativos vigentes (75%, 87,5% e 87,5%, respectivamente, de “ponderação total”).

A maior aplicabilidade desses fundamentos guarda relação com os altos graus de relevância atribuídos a cada um pelos entrevistados, conforme discutido anteriormente. Grande parte dos entrevistados considerou o *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão* o principal critério utilizado na avaliação das licitações públicas e, como consequência, o *controle por resultados* foi outro princípio com alto grau de “ponderação total” com os instrumentos normativos vigentes (alcançando 62,5%), uma vez que,

na percepção dos auditores ouvidos, relaciona-se diretamente com o interesse público e com os retornos revertidos à sociedade, bem como com os princípios da competitividade, da eficiência, da economicidade, da publicidade e da razoabilidade – imprescindíveis à administração pública.

A ponderação desses princípios com o princípio da legalidade vem sendo cada vez mais verificada no âmbito de atuação do TCDF, conforme já discutido nesse Trabalho. Obviamente que não pode o Tribunal “ignorar” os dispositivos legais inerentes às licitações, uma vez que isso exorbitaria suas competências e todo o ordenamento jurídico vigente em nosso país. No entanto, é importante destacar que o controle das licitações públicas exercido pela DIACOMP⁴ recai sobre atos dos quais a administração pública do Distrito Federal incorre em despesas, fazendo uso de recursos públicos. Nesse sentido, devem os gestores distritais atuar da forma mais eficiente, eficaz, efetiva e econômica, sempre balizada pelo interesse público, conforme bem apontado pelos entrevistados. E cabe aos auditores, nesse contexto, avaliar o grau de comprometimento desses gestores com as reais necessidades dos cidadãos, se norteando, para tanto, pelos próprios princípios que regem a administração pública.

Merece destaque também a aplicabilidade da *prestação de contas* na avaliação de procedimentos licitatórios (que alcançou 62,5% de “aplicabilidade total”), justificada pela utilização de recursos públicos pelos gestores distritais. O seu grau de ponderação com os instrumentos legais, no entanto, foi baixo (37,5%), o que se justifica pelo tipo de avaliação realizada pela área, que se restringe, muitas vezes, à análise de editais e documentações a eles relacionadas.

Ainda nesse sentido, não foi constatada aplicabilidade significativa para a *participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços, o uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação, a avaliação constante de desempenho dos servidores públicos, a descentralização/delegação de atividades, redução dos*

níveis hierárquicos e a competição administrada no interior da própria administração, uma vez que tais fundamentos não estão diretamente relacionados à atividade de controle realizada pela DIACOMP4/SEACOMP/TCDF.

Foi possível verificar que, na percepção dos auditores ouvidos, os resultados alcançados através dos certames licitatórios (a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública, com a preservação dos recursos e do interesse públicos) possuem peso consideravelmente maior do que os mecanismos e ferramentas de gestão utilizados para atingi-los. Esses, no entanto, não são totalmente ignorados em suas análises, que envolvem, por exemplo – nas palavras dos entrevistados – a “aferição dos níveis de autonomia conferidos aos agentes responsáveis pelos procedimentos licitatórios”, as “justificativas apresentadas para a realização dos certames”, e o “desempenho dos pregoeiros e equipes de apoio”.

Durante as entrevistas, os auditores foram questionados, ainda, sobre eventuais melhorias observáveis à administração pública e ao TCDF quando os princípios e fundamentos gerenciais são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios, sendo que apenas um deles não soube responder a tal questionamento. Dentre os benefícios citados, destaca-se: (i) aumento da competitividade dos certames licitatórios; (ii) redução dos preços de aquisição de bens e serviços; (iii) aumento da qualidade e eficiência dos trabalhos executados pelos auditores; (iv) maior responsabilização dos agentes públicos responsáveis por gerir recursos públicos; e (v) benefícios à sociedade, com preservação dos recursos públicos.

A tabela 7, por fim, apresenta a percepção dos entrevistados quanto aos graus de aceitabilidade por parte do Plenário do TCDF e dos jurisdicionados envolvidos quando os princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial são utilizados na avaliação de processos licitatórios. Os dados obtidos foram agrupados nas categorias “sempre”, “maioria/quase sempre”, “algumas/poucas vezes” e “nunca”, e seus resultados estão apresentados em valores percentuais. Um dos auditores não soube responder sobre o grau de aceitabilidade por parte dos jurisdicionados, uma vez que – conforme alegações – não realiza contato com eles para aferição.

Tabela 07 – Grau de aceitabilidade quanto à aplicação dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial na avaliação dos procedimentos licitatórios a cargo da DIACOMP4/SEACOMP/TCDF

	Aceitabilidade pelo Plenário do TCDF (%)	Aceitabilidade pelos jurisdicionados (%)
Sempre	0	0
Maioria/quase sempre	75	37,5
Algumas/poucas vezes	25	50
Nunca	0	0
Não soube responder	0	12,5

Fonte: elaborado pelo autor

Como se pode verificar na Tabela 7, o Plenário do Tribunal acata, na maioria das vezes (conforme 75% dos entrevistados), as avaliações realizadas pela DIACOMP4/SEACOMP/TCDF que envolvam ponderações com os princípios e fundamentos inerentes à administração pública gerencial. Essa aceitabilidade não é total, uma vez que – conforme percepção dos entrevistados – depende dos níveis de argumentação e fundamentação utilizados, bem como dos Conselheiros Relatores responsáveis por cada processo (o grau de aceitabilidade varia entre os Relatores). Resposta interessante foi dada por um dos auditores ouvidos, segundo o qual essa aceitabilidade tende a ser maior após a ocorrência de debates entre os Conselheiros, em contrapartida à baixa aceitabilidade inicial durante avaliação monocrática pelos Conselheiros Relatores, que geralmente se respaldam apenas pelo princípio da legalidade.

Por outro lado, a aceitabilidade por parte dos jurisdicionados não é tão alta, ocorrendo, em maior parte, “algumas vezes” (conforme 50% dos entrevistados). Como bem apontado pela maioria dos

entrevistados, ainda existe certa resistência quando o Tribunal emite algum alerta ou recomendação, o que é menos observado no caso de determinações, uma vez que possui cumprimento mandatório, sob pena de aplicação das sanções impostas no RITCDF (DISTRITO FEDERAL, 2016). O que se percebe, portanto, é a falta de conscientização quando à importância dos fins pretendidos pelos certames licitatórios (estímulo à competitividade, seleção da proposta mais vantajosa para a administração, eficácia e eficiência dos procedimentos, economicidade nas aquisições e contratações, atendimento ao interesse público etc.), em detrimento do “apego” às formalidades legais e, muitas vezes, burocráticas, ainda presentes na administração pública do Distrito Federal.

Os entrevistados, por fim, foram questionados sobre eventuais pontos falhos e oportunidades de melhoria relacionados ao tema, momento em que foi evidenciada a necessidade de maior difusão das ferramentas e dos conceitos inerentes à administração pública gerencial, o que poderia ocorrer por meio de treinamentos de formação e/ou reciclagem ao corpo técnico do TCDF.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A partir do presente Trabalho de Conclusão de Curso, buscou-se avaliar a percepção dos auditores lotados na DIACOMP4/SEA-COMP/TCDF quanto à aplicabilidade dos princípios e fundamentos centrais da administração pública gerencial no exercício no controle por eles realizado sobre os procedimentos licitatórios conduzidos no Distrito Federal.

O instituto das licitações públicas deve assegurar a mais ampla competitividade entre os licitantes, o atendimento ao princípio da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e, acima de tudo, a preservação do interesse público. O modelo gerencial no qual a administração pública está inserida incorpora novos métodos de gestão, visando à administração eficiente dos recursos públicos e o foco no cidadão. Nesse cenário, cabe ao gestor

público conduzir certames licitatórios balizados pelos fundamentos e princípios inerentes a esse modelo gerencial.

O controle externo exercido pelo TCDF representa um mecanismo de grande importância na fiscalização e no aperfeiçoamento da administração pública do Distrito Federal. As atividades de controle das licitações públicas a cargo da DIACOMP4 se materializam principalmente através do acompanhamento diário dos Avisos de Licitação publicados no DODF e da avaliação de seus editais, sendo os auditores lotados na área responsáveis pela avaliação de procedimentos destinados à aquisição de bens e serviços comuns, bem como à contratação de serviços e obras de engenharia.

Foi verificado durante a realização das entrevistas que a maior parte dos auditores procura se atualizar e inovar constantemente no exercício de suas atividades, tendo consciência da importância do papel que desempenham. Evidenciou-se, nesse sentido, que a *busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas* é o fundamento de maior aplicabilidade a nível individual pelos entrevistados, alcançando 100% das respostas. Além do mais, evidenciou-se grande aplicabilidade organizacional do *uso de técnicas modernas de planejamento e gestão e de recursos de tecnologias de informação*, demonstrando o esforço empreendido pelo TCDF na capacitação de seu corpo técnico.

Foi possível verificar, ainda, que os resultados alcançados através dos certames licitatórios são sempre avaliados durante o exercício do controle pela DIACOMP4; tais resultados envolvem a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (melhores preços, qualidade etc.) e a preservação dos recursos e do interesse público.

O controle das licitações públicas recai sobre atos dos quais a administração do Distrito Federal incorre em despesas, fazendo, portanto, uso de recursos públicos. Assim sendo, cabe aos auditores avaliar o grau de comprometimento dos gestores públicos com as necessidades dos cidadãos, bem como os mecanismos utilizados para supri-las. Muito embora devem esses gestores (e os auditores

em suas análises) se guiar pelo princípio da legalidade, compreendendo os instrumentos normativos aplicáveis à matéria, não podem deixar de considerar, em uma instância superior, o interesse público, o que vem sendo cada vez mais considerado nas Decisões proferidas pelo TCDF.

Diante dessa realidade, os princípios e fundamentos da administração pública gerencial mais aplicáveis ao controle das licitações públicas, na percepção dos entrevistados, foram o *foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão*, a *prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade* e a *busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas*, o que guarda sintonia com o alto grau de relevância atribuído a cada um deles pelos auditores ouvidos.

Além desses, o *controle por resultados* foi um princípio com alto grau de ponderação com os instrumentos normativos pertinentes à matéria, estando diretamente relacionado com princípios como a eficiência e a economicidade, bem como com os retornos revertidos à sociedade. Merece destaque, ainda, o princípio da *prestação de contas*, de grande aplicabilidade em virtude da utilização de recursos públicos pelos gestores distritais.

Foi possível perceber que a utilização de princípios e fundamentos gerenciais proporciona grandes benefícios à administração pública – especialmente no que diz respeito aos certames licitatórios – e aos mecanismos de controle sobre ela efetuados, como o aumento da competitividade e a redução dos preços praticados, o aumento da qualidade e eficiência dos trabalhos executados pelos auditores, a maior responsabilização dos agentes públicos que gerenciam recursos públicos e, por fim, a preservação do interesse público.

Ponto importante evidenciado durante as entrevistas diz respeito à necessidade de maior difusão das ferramentas e dos conceitos inerentes à administração pública gerencial ao corpo técnico do TCDF. Aproveita-se, nesse momento, para extrapolar essa necessidade aos órgãos distritais responsáveis por operacionalizar procedimentos licitatórios, o que traria benefícios em termos de eficácia, eficiência e economicidade dos certames.

De maneira geral, pode-se dizer que os objetivos propostos por esse Trabalho foram alcançados, sendo evidenciada a aplicabilidade da maioria dos princípios da administração pública gerencial no controle das licitações públicas distritais. Espera-se que o material contribua para que os gestores públicos – e os cidadãos em geral, a quem compete o exercício do controle social – possuam uma visão mais ampla sobre o assunto e conscientizem-se da sua importância. Espera-se, ainda, que futuras licitações conduzidas no Distrito Federal possam se balizar pelas diretrizes aqui apresentadas, propiciando o atendimento aos princípios da eficiência, economicidade, isonomia, publicidade e competitividade e, acima de tudo, a preservação dos recursos públicos e dos interesses da sociedade.

Diante dos dados obtidos com esse Trabalho, pode-se concluir que existe aplicabilidade da maior parte dos princípios e fundamentos gerenciais na avaliação dos procedimentos licitatórios a cargo da DIACOMP4. A utilização desses princípios proporciona benefícios à administração pública e à atividade de controle sobre ela efetuada, gerando aumento da competitividade dos certames licitatórios e redução de seus preços, maior eficiência dos trabalhos dos auditores, maior responsabilização dos agentes públicos e, acima de tudo, preservando os interesses da sociedade.

As entrevistas conduzidas, no entanto, envolveram apenas os auditores lotados na 4ª Divisão de Acompanhamento do TCDF (DIACOMP4/SEACOMP/TCDF), uma vez que são esses os principais responsáveis pela avaliação de editais licitatórios lançados no âmbito do Distrito Federal. O pequeno número de entrevistados limita a extrapolação dos resultados obtidos para nível organizacional. Seria necessária a realização de um novo estudo, mais abrangente, envolvendo outras áreas do órgão (outras Divisões de Acompanhamento e/ou demais Secretarias de Controle Externo), bem como outras Cortes de Contas brasileiras, de tal maneira que pudesse ser evidenciada como se dá a aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial em diferentes atividades desempenhadas no âmbito do controle externo.

REFERÊNCIAS

BERGUE, Sandro Trescastro. **Modelos de gestão em organizações públicas**: teorias e tecnologias gerenciais para a análise e transformação organizacional. Caxias do Sul, RS: EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 4 out. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 28 jun. 2016.

_____. **Lei nº 8.666, de 21** de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 11 jul. 2016.

_____. (Presidência da República). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília – DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan./abr., 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

_____. **Decreto nº 36.520**, de 28 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/sinj/BaixarArquivoNorma.aspx?id_file=-d434ae84-195b-33e2-ad05-5c7a884b3332>. Acesso em 12 jul. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 1**, de 9 de maio de 1994. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Arquivo.ashx?id_norma_consolidado=51831>. Acesso em: 27 jun. 2016.

_____. **Lei Orgânica do Distrito Federal** (1993). Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&-txtTipo=290&-txtParte=>>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

KANAANE, Roberto; FIEL FILHO, Alécio; FERREIRA, Maria das Graças. **Gestão Pública**: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas. São Paulo: Atlas, 2010.

LACOMBE, Francisco José Masset; HEILBORN, Gilberto Luiz José. **Administração**: princípios e tendências. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de Entrevista

Bloco I) Aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial na execução das atividades por parte dos Auditores (enquanto servidores públicos)

I.1 – “Administração pública gerencial” é um termo familiar para você? Na sua opinião, quais de seus princípios e fundamentos listados abaixo são mais relevantes? Poderia comentar sobre cada um deles?

- a) Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão;
- b) Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade;
- c) Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços;
- d) Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas
- e) Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação;
- f) Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- g) Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade;
- h) Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos;
- i) Descentralização e delegação de atividades e redução dos níveis hierárquicos;

- j) Competição administrada no interior da própria administração;
- k) Controle por resultados;
- l) Prestação de contas.

I.2 – Como você aplica esses princípios e fundamentos na execução de suas atividades? Você consegue se enxergar, em termos práticos, como servidor público de uma administração pública gerencial?

I.3 – Como você avalia a aplicação desses princípios e fundamentos a nível organizacional no TCDF?

Bloco II) Aplicabilidade dos princípios e fundamentos da administração pública gerencial no controle dos procedimentos licitatórios realizado pela DIACOMP4/SEACOMP/TCDF

II.1 – De maneira geral, como se operacionalizam as atividades de controle das licitações públicas no âmbito do TCDF? Quais etapas envolvem a atuação da DIACOMP4?

II.2 – Especificamente, quais atividades você executa? Com quais processos licitatórios (aquisição ou alienação de bens, contratação de serviços e/ou obras) você tem mais contato? Poderia exemplificar?

II.3 – Quais dos princípios e fundamentos listados abaixo você utiliza para a avaliação de procedimentos licitatórios? Quais melhorias você observa quando esses princípios e fundamentos são utilizados? Poderia comentar sobre a aplicabilidade de cada um deles?

- a) Foco na satisfação do interesse público e nas necessidades do cidadão;
- b) Prestação de serviços públicos de qualidade, em atendimento às demandas da sociedade;
- c) Participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, com redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços;
- d) Busca pela eficiência, eficácia e efetividade administrativas

- e) Uso de técnicas modernas de planejamento e gestão, como a análise de SWOT, o ciclo PDCA e o BSC, bem como de recursos de tecnologias de informação;
- f) Definição precisa de objetivos e autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros;
- g) Exigência de iniciativa e capacidade de inovação e incentivo à criatividade;
- h) Avaliação constante de desempenho dos servidores públicos;
- i) Descentralização e delegação de atividades e redução dos níveis hierárquicos;
- j) Competição administrada no interior da própria administração;
- k) Controle por resultados;
- l) Prestação de contas.

II.4 – Você pondera esses princípios e fundamentos com os instrumentos legais inerentes às licitações públicas? Quais?

II.5 – Como você avalia o grau de aceitabilidade pelo Plenário do TCDF quando tais princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios?

II.6 – Como você avalia o grau de aceitabilidade pelos jurisdicionados quando tais princípios e fundamentos são utilizados na avaliação de procedimentos licitatórios?

II.7 – Como você concluiria, no geral, quanto à aplicabilidade desses princípios e fundamentos na avaliação de procedimentos licitatórios? Há algum ponto falho e/ou oportunidade de melhoria?