

# Cadernos

da Escola Paulista de  
Contas Públicas do TCESP



SUCCESS



Plan  
Do  
Check



TEAM

Cloud

EDIÇÃO

*Inovação na Administração Pública*

ISSN 2595-2412 | Edição nº 10 - 2023

**Contratação no Setor de Saúde Sob o Viés da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**

**Redução do Prazo Médio de Conclusão de Contratações por Meio de Metodologia Desenvolvida a Partir de Conceitos de Metodologias Ágeis**

**A melhoria na qualidade do gasto público e o Spending Review**

**Inovação na Busca da Justiça Tarifária:** a Recente Experiência com as Modelagens Jurídicas do Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo

**"I Concurso de Monografias do TCESP"**



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



# Cadernos

da Escola Paulista de  
Contas Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | Edição nº 10 - 2023



## COMPOSIÇÃO TCESP

### Conselheiro Presidente

Sidney Estanislau Beraldo

### Conselheiro Vice-Presidente

Renato Martins Costa

### Conselheiro Corregedor

Antonio Roque Citadini

### Conselheiros

Cristiana de Castro Moraes

Edgard Camargo Rodrigues

Robson Riedel Marinho

Dimas Ramalho

### Auditores

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Silvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Márcio Martins de Camargo

Samy Wurman

### Procuradores do Ministério Público de Contas

Thiago Pinheiro Lima - Procurador Geral

Celso Augusto Matuck Feres Junior

Elida Graziane Pinto

João Paulo Giordano Fontes

José Mendes Neto

Leticia Formoso Delsin Matuck Feres

Rafael Antonio Baldo

Rafael Neubern Demarchi Costa

Renata Constante Cestari

### Secretário-Diretor Geral

Sérgio Ciquera Rossi

## EQUIPE EDITORIAL

### Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

### Elaboração

Isabelle Santos Bezerra Freitas

Maurício de Freitas Bento

Patrick Raffael Comparoni

Vinícius Chinellato De Moura E Silva

### Colaboração

Cristiane Gonçalves Vieira

Davi Marco Lyra Leite

Larissa Medeiros Coutinho

Leonardo Coviello Regazzini

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Nayara Macedo Albrecht

Rosano Pierre Maieto

### Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Alessandro César Finardi

Bruno Horota Horioka

Marcus Vinicius Xavier Tito

### Edição nº 10.

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

**cadernos@tce.sp.gov.br**

**ISSN: 2595-2412**

C122

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

Semestral.

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

ISSN 2595-2412

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

CDU 34(05)

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



## EDITORIAL

---

Considerando-se alguns aspectos que são inerentes à Administração Pública, a exemplo de peculiares princípios e um ordenamento, em regra, rígido, é possível que a vejamos como improvável palco para a inovação. Por outro lado, implicada em complexas e importantíssimas demandas das pessoas, também soa razoável compreender a Administração Pública como potencial celeiro de soluções inovadoras que podem se disseminar por setores da sociedade.

Não é necessário ir longe para buscar exemplos. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, inovando em sua maneira de exercer o controle externo, desenvolveu o Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEG-M -, o qual se disseminou por outros tribunais de contas do país. O TCESP, ainda, tem disponibilizado diversos painéis e aplicativos à população, propiciando e estimulando o controle social mediante ferramentas tecnológicas.

Embora pareça quase inevitável associar inovação a tecnologia, os autores dos artigos que publicamos nesta edição da revista *Cadernos* nos mostram que não se inova somente no campo tecnológico. Ainda que, em alguns dos trabalhos, se note um ou outro aspecto tecnológico que responda, parcialmente, por resultados inovadores, como a digitalização de processos e a existência de serviços digitais à disposição dos motoristas que trafegam por rodovias em que é cobrado pedágio, o leitor terá a oportunidade de perceber que inovação é mais abrangente do que imediatamente nos parece.

Verá o leitor que (I) inovações no âmbito da legislação podem dar novas perspectivas a contratações no setor de saúde; (II) mudanças procedimentais, baseadas não só em soluções tecnológicas, mas também em questões atitudinais, têm capacidade de otimizar processos de contratações; (III) ferramentas que surgem da própria atuação burocrática podem contribuir com a incessante busca pela efetividade da aplicação dos recursos públicos; e que (IV) a inovação pode propiciar a justiça tarifária na fruição de serviços públicos concedidos pelo Estado a organizações privadas.

Nesta edição, a própria revista traz uma novidade. Além dos artigos temáticos, apresentamos a introdução dos trabalhos ganhadores e os mencionados com honra no I Concurso de Monografias do TCESP, os quais versam sobre orçamento público. O leitor interessado será redirecionado para acessar os trabalhos na íntegra.

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

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





# SUMÁRIO

---

**4 Expediente**

**5 Editorial**

**6 Sumário**

**7 Artigos**

**7** Contratação no Setor de Saúde Sob o Viés da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

**30** Redução do Prazo Médio de Conclusão de Contratações por Meio de Metodologia Desenvolvida a Partir de Conceitos de Metodologias Ágeis

**42** A melhoria na qualidade do gasto público e o *Spending Review*

**63** Inovação na Busca da Justiça Tarifária: a Recente Experiência com as Modelagens Jurídicas do Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo

**82** Vencedores do “I Concurso de Monografias do TCESP”

**106** Como Publicar Artigos na Revista Cadernos

**110** Endereços do TCESP



# Contratação no Setor de Saúde Sob o Viés da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

## Ana Carolina Sarubbi Gois

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Advogada.  
agois@pn.com.br

## Camila Martino Parise

Pós-Graduada em Direito Público pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e Advogada.  
cparise@pn.com.br

## Elisa Gregori Rossetto

Graduada em Direito pela Fundação Getulio Vargas (FGV) e Advogada.  
erossetto@pn.com.br

## Thiago Magalhães Freitas Sá

Pós-Graduado em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e Advogado.  
tsa@pn.com.br

## RESUMO

O presente artigo visa a analisar as alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, especialmente no que diz respeito ao panorama atual de contratações públicas inovadoras no setor de saúde. Busca-se compreender de que forma a referida Lei deve contribuir para que contratações inovadoras no setor de saúde sejam cada vez mais recorrentes, eficientes e vantajosas para o poder público, e para a sociedade em geral. Nesse contexto, o método utilizado neste artigo foi o analítico-crítico, desenvolvido por meio da revisão bibliográfica de doutrinas, artigos, legislações e discussões que propiciaram o embasamento teórico e a posterior reflexão crítica acerca da importância de se aperfeiçoar o poder de compra da administração pública, trazendo mais segurança e inovação ao setor de saúde.

**PALAVRAS-CHAVE:** Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos; Inovação; Setor de Saúde; Planejamento; Modalidades; Soluções Contratuais.

## ABSTRACT

This article aims to analyse the changes brought by Law No. 14,133/2021, especially in relation to the current scenario of innovative public procurement in the health sector. It seeks to understand how the referred Law should contribute to making innovative contracting in the health sector increasingly frequent, efficient, and advantageous for the government and for society in general. Thus, the method used in this article was the analytical-critical, developed through the bibliographical review of legal writings, articles, legislation, and discussions that provided the theoretical basis and subsequent critical reflection on the importance of improving the purchasing power of the public administration, providing more security and innovation to the health sector.

**KEYWORDS:** New Law on Bidding and Government Contracts; Innovation; Health Sector; Planning; Modalities; Contractual Solutions.



## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, consagrou a saúde como um direito de todos e dever do Estado. À administração pública compete garantir, por meio da formulação e execução de políticas sociais e econômicas, a redução do risco de doença e de outros agravos, bem como o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação<sup>1</sup>.

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, denominado Sistema Único de Saúde (“SUS”), que inclui atividades<sup>2</sup> como vigilância sanitária, epidemiológica, e assistência terapêutica integral, inclusive a farmacêutica<sup>3</sup>.

1 Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

2 Artigo 6º, I (d), da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

3 Assistência farmacêutica são as ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio da promoção do acesso aos medicamentos e uso racional, e possui três componentes que compõem o Bloco de Financiamento da Assistência Farmacêutica, quais sejam, o Básico, Estratégico e Especializado (<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/sctie/daf/sobre-a-assistencia-farmacautica-no-sus>). Acesso em: 06 de set. de 2022.

A assistência terapêutica integral compreende a dispensação, ou seja, o fornecimento, pela administração pública, de medicamentos e produtos de interesse para a saúde<sup>4</sup>, devidamente incorporados no SUS, após avaliação e recomendação favorável da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologia em Saúde (CONITEC) e, no caso dos medicamentos, descritos na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME). Não obstante, é comum também que o Estado se veja obrigado a fornecer terapias não incorporadas ao sistema público, em razão de decisões judiciais proferidas no âmbito de ações movidas com base no dever amplo e irrestrito do Estado de garantir a saúde à população – fenômeno denominado de judicialização da saúde.

Tendo o Estado o dever de assegurar a assistência terapêutica integral e, no caso de judicialização, de cumprir com as decisões judiciais, cabe a ele adotar as medidas necessárias para adquirir e disponibilizar aos indivíduos os medicamentos e produtos incorporados no SUS ou pleiteados pela via judicial. Quando se trata de produtos inovadores, por vezes, o Estado se vê diante de desafios como o alto valor de aquisição, a ausência de evidências robustas de ganho de custo-efetividade em relação a outras drogas disponíveis no mercado com a mesma indicação terapêutica, e alta dependência do mercado externo. Tal fato faz com que a administração pública tenha que buscar formas alternativas de contratar, preservando os recursos públicos e, ao mesmo tempo, garantindo a todos o dever constitucional da saúde.

Nesse sentido, o presente artigo se propõe a analisar as mudanças trazidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (“[Lei nº 14.133/2021](#)”), também conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, em relação à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (“[Lei nº 8.666/93](#)”), no tocante às normas gerais de licitação e contratos administrativos para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>5</sup>, que podem viabilizar contratações públicas inovadoras no setor de saúde.

O primeiro capítulo visa a pontuar algumas das normas e os mecanismos existentes voltados a viabilizar contratações inovadoras na área de saúde. Já o segundo capítulo aborda alguns dos principais aspectos trazidos pela Lei nº 14.133/2021, que tendem a conferir maior segurança jurídica aos gestores públicos, quando do planejamento, da elaboração e da condução dos respectivos processos de contratação.

Por fim, serão apresentadas considerações sobre os avanços da Lei nº 14.133/2021, que contribuem para que contratações inovadoras no setor de saúde sejam cada vez mais recorrentes, eficientes e vantajosas para o poder público, bem como para a sociedade em geral.

4 Artigo 19-M da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

5 Para as empresas estatais da esfera federal, aplicam-se as regras de licitações e contratações previstas na Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, e nos respectivos regulamentos de licitações e contratos.



# 1. PANORAMA GERAL SOBRE A EXISTÊNCIA DE NORMAS E MECANISMOS VOLTADOS A VIABILIZAR CONTRATAÇÕES INOVADORAS NO SETOR DE SAÚDE

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, impôs ao Estado o dever de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação no País<sup>6</sup>.

Em 2004, foi aprovada a Lei Federal nº 10.973/2004 (“Lei de Inovação”), posteriormente alterada pela Lei Federal nº 13.243/2016, e regulamentada pelo Decreto nº 9.283/2018, com o objetivo de estabelecer medidas de incentivo à inovação, à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação e ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento industrial do País.

Destaca-se abaixo a definição do termo “inovação” atribuída pelo artigo 2º, inciso IV, da Lei de Inovação, com redação dada pela Lei nº 13.243/2016:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

(...)

IV - inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho;

(...).

O uso do poder de compra do Estado e a Encomenda Tecnológica (“ETEC”) foram reconhecidos como instrumentos de estímulo à inovação. No caso das ETECs, o Decreto nº 9.283/2018 impôs parâmetros e requisitos específicos sobre a forma de contratação<sup>7</sup>.

Especificamente no setor de saúde, em 2012, o artigo 24, inciso XXXII, da Lei nº 8.666/93 foi alterado<sup>8</sup> para incluir como uma das hipóteses de dispensa de licitação as contratações envolvendo a transferência de tecnologia e fornecimento de produtos estratégicos para o SUS<sup>9</sup>. Essa alteração se fez necessária para viabilizar a constituição de uma nova modalidade de parceria entre instituições públicas e privadas iniciada à época, que tinha por finalidade gerar autonomia tecnológica do setor de saúde brasileiro, sobretudo dos medicamentos.

6 Artigo 218 da Constituição Federal do Brasil, de 1988.

7 Em 2010, a ETEC foi incluída no artigo 24, inciso XXXI, da Lei nº 8.666/93, como uma das hipóteses de dispensa de licitação, e mantida nessa condição pela Lei nº 14.133/2021, nos termos do artigo 75, inciso V, da referida Lei.

8 Redação dada pela Lei nº 12.715/2012.

9 O referido instituto foi mantido no rol de dispensas da Lei nº 14.133/2021, e será detalhadamente abordado mais adiante.



Em 2017, foi instituída a Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde (“PNITS”), regulamentando o uso do poder de compra do Estado em contratações e aquisições que envolvam produtos e serviços estratégicos para o SUS no âmbito do Complexo Industrial da Saúde (“CIS”)<sup>10</sup>. Dentre os objetivos da PNITS estão o de (i) promover o aprimoramento do marco regulatório referente às estratégias e ações de inovação tecnológica na área da saúde, (ii) estimular a atividade de inovação na administração pública e nas entidades privadas, inclusive para a atração, a constituição e a instalação de centros de pesquisa, desenvolvimento e inovação e de parques e polos tecnológicos no País, e (iii) incentivar a inovação e pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional na área da saúde. Foram três os instrumentos estratégicos da PNITS: a Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (“PDP”), atualmente regulamentada pela Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde (“Portaria de Consolidação nº 5/2017”), as ETECs na Área da Saúde, e as Medidas de Compensação na Área da Saúde – MECS, sendo estas duas ainda carentes de regulamentação.

Mais recentemente, a Lei Complementar nº 182/2021 instituiu o Marco Legal das *Startups*, em vigor desde 31 de agosto de 2021, que inovou ao prever uma modalidade especial de licitação para a celebração de Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI). Nesta hipótese, o objetivo da administração pública é contratar pessoas físicas ou jurídicas para o teste de soluções inovadoras já desenvolvidas ou a serem desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico.

Resta claro, portanto, que a contratação de inovação não é novidade no ordenamento jurídico, tampouco no que diz respeito ao setor de saúde. Ainda assim, as alterações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 reiteram a importância desse tipo de contratação ao prever novas modalidades e soluções contratuais a fim de viabilizá-las e torná-las ainda mais eficientes. Dessa forma, percebe-se clara intenção da administração pública de utilizar do seu poder de compra para trazer inovação a diversos setores, tal qual o setor de saúde.

---

10 Decreto nº 9.245, de 20 de dezembro de 2017.





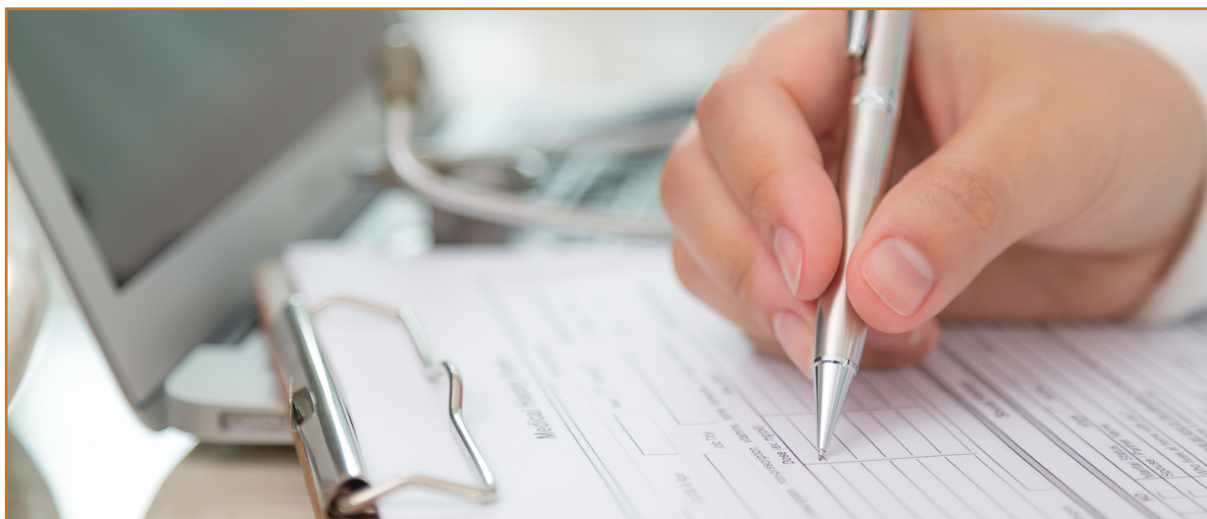
## 2. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### 2.1. Panorama legal

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa, bem como os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela administração pública (com exceção das empresas estatais).

A referida Lei está em vigor desde a sua publicação, em 1º de abril de 2021. No entanto, conforme dispõe seu artigo 193, inciso II, a Lei nº 8.666/1993<sup>11</sup>, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (Lei nº 12.462/2011) serão revogadas apenas dois anos após a publicação da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, até 1º de abril de 2023, a administração pública poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a Lei nº 14.133/2021, ou de acordo com as demais Leis mencionadas acima. Nos termos do artigo 191 da Lei nº 14.133/2021, a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no instrumento de contratação direta, sendo vedada a aplicação combinada das Leis.



Fonte: [https://www.freepik.com/free-photo/close-up-doctor-filling-out-prescription\\_977806.htm#query=saude%20contrato&position=3&from\\_view=search&track=ais](https://www.freepik.com/free-photo/close-up-doctor-filling-out-prescription_977806.htm#query=saude%20contrato&position=3&from_view=search&track=ais)

11 Destaca-se que, nos termos do artigo 193, I, da Lei nº 14.133/2021, os artigos 89 a 108 da Lei nº 8.666/93, que dispunham sobre os crimes, as penas, e os respectivos processos e procedimentos judiciais aplicáveis, foram revogados na data de publicação da Lei nº 14.133/2021. Ou seja, em 1º de abril de 2021.

## 2.2. Regras quanto ao procedimento de contratação

### 2.2.1. Princípio do planejamento

O artigo 5º da Lei nº 14.133/2021<sup>12</sup> elenca os princípios que deverão ser observados quando da sua aplicação. Dentre eles, merece destaque o princípio do planejamento, que traduz a ideia de que uma contratação eficiente não resulta do acaso, fazendo-se necessárias providências e etapas prévias planejadas e bem executadas<sup>13</sup>. Cumpre mencionar que o referido princípio não estava presente na Lei nº 8.666/93.

A fase interna do procedimento licitatório passou a ser classificada como “fase preparatória”, de forma a contemplar o planejamento da contratação, bem como sua compatibilidade com o plano de contratações anuais e com as leis orçamentárias.

Nos termos do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória compreende as seguintes principais etapas: (i) a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar; (ii) a definição do objeto por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo; (iii) o orçamento estimado; (iv) a elaboração do edital de licitação; (v) a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo ao edital de licitação; (vi) o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia; (vii) a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, entre outras.

Ademais, a Lei nº 14.133/2021 prevê que o ente público contratante pode submeter a licitação a consulta pública prévia, de sorte que qualquer interessado pode formular sugestões aos documentos da licitação<sup>14</sup>.

Para os autores Marcos de Lima Porta e Antonio Aralso Ferraz Dal Pozzo<sup>15</sup>, o princípio do planejamento revela-se condição imprescindível para a concretização de finalidades de interesse público. Nesse sentido, destaca-se:

12 “Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)”.

13 SARAI, Leandro. et al. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. p. 111-112.

14 Artigo 21 da Lei nº 14.133/2021.

15 POZZO, Augusto Neves Dal; ZOCKUN, Maurício; CAMMAROSANO, Márcio. et al. Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21 [livro eletrônico]. – 1. ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. RL-1.3



De qualquer maneira, a mesma norma do art. 5º fala em princípio do desenvolvimento nacional sustentável, que somente será exequível mediante cuidadoso planejamento. Se considerarmos, então, os contratos (permissão, concessão) de longa duração, o planejamento é essencial para que não ocorram, no futuro, situações que invalidem a contratação. O planejamento é, pois, condição *sine qua non* para o atendimento de finalidades de interesse público, e, especialmente no caso da licitação, porque, em tais procedimentos, está-se a falar da alocação de recursos públicos durante certo período de tempo.

Não por acaso, portanto, que a realização de licitações depende de prévia e bem definida estipulação orçamentária dos entes da Administração contratante, a ser gerida por um gestor responsável, sob pena de indisponibilidade orçamentária, que implica inviabilidade da contratação.

O princípio do planejamento mostra-se ainda mais relevante quando aplicado a contratações voltadas ao setor de saúde. A título de exemplificação, o plano de contratações anual previsto na Lei nº 14.133/2021 exige o estabelecimento de um fluxo prévio que consolide todas as contratações que a entidade pública pretende realizar naquele ano, de forma a garantir o serviço ou fornecimento contínuo do objeto contratado<sup>16</sup>. Esse tipo de estimativa é imprescindível na área da saúde, que pressupõe a aquisição e o fornecimento de diversos medicamentos de uso contínuo e insumos essenciais, no âmbito da assistência terapêutica integral.

## 2.2.2. Contratação direta: dispensa e inexigibilidade de licitação

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal do Brasil, de 1988, prevê, como regra geral, que a contratação de bens e serviços pela administração pública será precedida de licitação. Confira-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...).

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável à garantia do cumprimento das obrigações. (...).

16 A respeito do tema, cumpre destacar o Sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações (SPGC), que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício subsequente, acompanhadas dos respectivos estudos preliminares e gerenciamento de riscos. A plataforma está disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sistema-de-planejamento-e-gerenciamento-de-contratacoes#:~:text=O%20sistema%20PGC%20%C3%A9%20uma,preliminares%20e%20Gerenciamento%20de%20riscos>>. Acesso em: 8 de setembro de 2022.

Não obstante, a partir de uma ponderação entre o dever geral de licitar e o princípio da eficiência administrativa, o legislador estabeleceu hipóteses em que o procedimento licitatório será (a) dispensável<sup>17</sup>; e (b) inexigível<sup>18</sup>.

Justamente em razão das dificuldades envolvidas na confecção de um edital com clara delimitação do objeto a fim de possibilitar a competição entre licitantes para fornecer produtos inovadores na área da saúde, com características singulares, tais contratações são comumente realizadas diretamente (ou seja, sem licitação) pela administração pública, por meio de procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

O artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os documentos que deverão instruir o processo de contratação direta, seja via inexigibilidade ou dispensa de licitação, a saber:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Diferentemente do artigo 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93<sup>19</sup>, a nova Lei traz elementos mais robustos e concretos para a formalização de contratação direta. A título de exemplificação, a respeito dos incisos II e VII acima, o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 traz as regras e os parâmetros para a aferição do valor previamente estimado da contratação, a fim de evitar situações como o sobrepreço nas respectivas aquisições.

Dentre os parâmetros elencados para a aferição do valor estimado, cita-se: (a) contratações similares feitas pela administração pública, em execução ou concluídas no período de um ano anterior à data da pesquisa de preços; (b) utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (c) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas; e (d) cotação formal de preços com no mínimo três fornecedores.

17 Artigo 24 da Lei nº 8.666/93 ou artigo 75 da Lei nº 14.133/2021.

18 Artigo 25 da Lei nº 8.666/93 ou artigo 74 da Lei nº 14.133/2021.

19 Referido dispositivo prevê que “o processo de dispensa, de inexigibilidade (...) será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou executante; III - justificativa do preço; IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.” (artigo 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93).





Fonte: [https://www.freepik.com/free-photo/closeup-unrecognizable-couple-signing-contract-with-financial-advisor\\_26768013.htm#query=sau%C3%A9%20contrato&position=14&from\\_view=search&track=ais](https://www.freepik.com/free-photo/closeup-unrecognizable-couple-signing-contract-with-financial-advisor_26768013.htm#query=sau%C3%A9%20contrato&position=14&from_view=search&track=ais)

Na mesma linha, o artigo 23, parágrafo quarto, da Lei nº 14.133/2021, traz importante mudança para os casos de contratação direta em que não for possível estimar o valor do objeto com base nos parâmetros estabelecidos pelo referido artigo. Nesse caso, ao contratado cabe o ônus de comprovar previamente que os preços ofertados estão em conformidade com aqueles praticados em contratações semelhantes, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até um ano anterior à data da contratação pela administração pública, ou por outro meio idôneo.

No setor de saúde, os dispositivos mencionados acima possuem especial relevância para a aquisição de medicamentos voltados ao cumprimento de ordens judiciais, que exigem prazos exíguos para a satisfação da obrigação, especialmente em se tratando de produtos não incorporados ao SUS, e que “não fazem parte da rotina ordinária de aquisições da Administração”.<sup>20</sup>

Além disso, como pontuado por Felipe Sordi Macedo, esses novos procedimentos trazidos pela Lei nº 14.133/2021 deverão observar as particularidades inerentes a compras relacionadas a produtos de saúde, em que a justificativa de preço possui complexidades adicionais, tendo em vista a regulamentação específica relativa a este mercado.<sup>21</sup>

A seguir, confirmam-se os principais aspectos relacionados às modalidades de contratação direta, quais sejam, a dispensa de licitação e a inexigibilidade de licitação, com foco em contratações relacionadas ao setor de saúde.

20 MACEDO, Felipe Sordi. Aquisição de medicamentos após ordem judicial na Nova Lei de Licitações. Sollicita, 2022. Disponível em: <[https://sollicita.com.br/Noticia/?p\\_idNoticia=19596&n=aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-medicamentos-ap%C3%B3s-ordem-judicial](https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=19596&n=aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-medicamentos-ap%C3%B3s-ordem-judicial)>. Acesso em: 8 de setembro de 2022.

21 MACEDO, Felipe Sordi. Aquisição de medicamentos após ordem judicial na Nova Lei de Licitações. Sollicita, 2022. Disponível em: <[https://sollicita.com.br/Noticia/?p\\_idNoticia=19596&n=aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-medicamentos-ap%C3%B3s-ordem-judicial](https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=19596&n=aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-medicamentos-ap%C3%B3s-ordem-judicial)>. Acesso em: 8 de setembro de 2022.

### 2.2.2.1. Dispensa de licitação

A dispensa de licitação representa situações nas quais, embora seja viável a competição entre particulares, o procedimento licitatório revela-se *“uma solução inadequada ou desnecessária para promover o atendimento às necessidades coletivas ou comprometeria a realização de outros valores igualmente protegidos pelo direito”*.<sup>22</sup>

Na visão de Marçal Justen Filho<sup>23</sup>, as hipóteses de dispensa de licitação demonstram o reconhecimento do legislador acerca da incompatibilidade existente, em alguns casos, entre a licitação e os valores norteadores da atividade administrativa.

As hipóteses de dispensa de licitação estão previstas, de forma taxativa, no artigo 24 da Lei nº 8.666/93 ou, no caso da Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 75. Dentre elas, especificamente no que diz respeito a contratações inovadoras na área da saúde, merecem destaque os seguintes incisos do artigo 24:

XXXII - na contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica.

(...)

XXXIV - para a aquisição por pessoa jurídica de direito público interno de insumos estratégicos para a saúde produzidos ou distribuídos por fundação que, regimental ou estatutariamente, tenha por finalidade apoiar órgão da administração pública direta, sua autarquia ou fundação em projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos, ou em parcerias que envolvam transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde – SUS, nos termos do inciso XXXII deste artigo, e que tenha sido criada para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.

(...).

Na visão de Carlos Ari Sunfeld e Rodrigo Pagani de Souza, o inciso XXXII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 *“cuida de situação que também se subsume à precursora hipótese, mais abrangente, do inc. XXV do mesmo artigo de lei, que não era limitada ao setor de saúde, mas também o incluía.”*<sup>24</sup> A seu turno, o inciso XXV prevê a dispensa de licitação *“na contratação realizada*

22 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1006.

23 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1005.

24 SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Parcerias para o desenvolvimento produtivo em medicamentos e a Lei de Licitações. RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 264, p. 91-133, set/dez. 2013.





por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida”.

Nesse sentido, para os referidos autores, o artigo 24, inciso XXV, da Lei nº 8.666/93, com redação dada pela Lei nº 10.973/2004, já previa a possibilidade de serem realizadas contratações inovadoras na área da saúde mediante procedimento de dispensa de licitação.

O inciso XXXIV fundamentou a realização de parcerias entre os setores público e privado, notadamente as PDPs<sup>25</sup>, no qual o parceiro privado transfere para laboratórios públicos a tecnologia necessária para a fabricação de determinado fármaco considerado estratégico para o sistema público de saúde e, em contrapartida, o laboratório público adquire do parceiro privado o produto objeto da parceria, nos diferentes estágios de manufatura, durante todo o prazo do contrato. O laboratório público, por sua vez, é responsável por atender à demanda do Ministério da Saúde. As PDPs foram concebidas para serem instrumentos de desenvolvimento e inovação do CIS na produção de produtos estratégicos para o SUS, incentivada pelo poder de compra do Ministério da Saúde, de forma a ampliar o acesso da população a produtos farmacêuticos fabricados no País.

A Lei nº 14.133/2021 manteve a transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS<sup>26</sup> no rol de hipóteses de dispensa de licitação, com alterações pontuais na redação do artigo 75, incisos IV, alínea “d”, e XII da referida Lei, em comparação ao disposto na Lei nº 8.666/93. Confira-se:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IV - para contratação que tenha por objeto: (...)

d) transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública ou por agência de fomento, desde que demonstrada vantagem para a Administração; (...)

XII - para contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição desses produtos durante as etapas de absorção tecnológica, e em valores compatíveis com aqueles definidos no instrumento firmado para a transferência de tecnologia;

(...).

25 O artigo 2º, inciso I, do Anexo XCV da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 5/2017, define a Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) como sendo “parcerias que envolvem a cooperação mediante acordo entre instituições públicas e entre instituições públicas e entidades privadas para desenvolvimento, transferência e absorção de tecnologia, produção, capacitação produtiva e tecnológica do País em produtos estratégicos para atendimento às demandas do SUS”.

26 Nos termos do artigo 2º, inciso II, do Anexo XCV da Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 5/2017, os produtos estratégicos para o SUS são “produtos necessários ao SUS para ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde, com aquisições centralizadas ou passíveis de centralização pelo Ministério da Saúde e cuja produção nacional e de seus insumos farmacêuticos ativos ou componentes tecnológicos críticos são relevantes para o CEIS”.



Como observa Thiago Marrara, além de reiterar a importância da transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS, a Lei nº 14.133/2021 exige que parcerias firmadas com esse objetivo observem os valores compatíveis com aqueles definidos no contrato de transferência de tecnologia, em atenção aos princípios da vinculação ao instrumento contratual, da vantajosidade e da economicidade<sup>27</sup>.

A despeito da importância do tema, ainda não existe lei específica que regule a transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o SUS. Atualmente, apenas as PDPs são reguladas de forma expressa por meio da Portaria de Consolidação nº 5/2017 e pelo Decreto nº 9.245, 20 de dezembro de 2017, que institui a PNITS.

O setor de saúde também enfrenta diversas situações de emergência ou de calamidade pública, que demandam contratações céleres e específicas, como o cumprimento de uma ordem judicial relacionada a tratamento de saúde não incorporado ao SUS. Em razão disso, tanto o artigo 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, quanto o artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, preveem hipóteses de dispensa de licitação para esses casos.

Como observa Marçal Justen Filho, a contratação por emergência está limitada ao mínimo necessário, *“no sentido de que a providência a ser adotada sem licitação deve ser a mínima necessária para assegurar a eliminação da emergência ou para neutralizar os danos potencialmente dela decorrentes”*.<sup>28</sup>

Ainda, apesar de ter sido alvo de algumas críticas<sup>29</sup>, a Lei nº 14.133/2021 inovou ao trazer uma nova permissão como hipótese de dispensa de licitação, especialmente voltada à área da saúde. Trata-se do disposto no artigo 75, inciso IV, alínea “m”, da referida Lei, segundo o qual, está dispensada a licitação para a *“aquisição de medicamentos destinados exclusivamente ao tratamento de doenças raras definidas pelo Ministério da Saúde”*.<sup>30</sup>

A respeito do assunto, Marçal Justen Filho chama atenção para a aplicação cautelosa da nova permissão que, como as demais hipóteses de dispensa previstas na legislação, deve assegurar a observância da isonomia, da eficiência e da economicidade<sup>31</sup>.

27 MARRARA, Thiago. PDP na contratação de inovação: o que mudou e o que precisa mudar. Jota, 2022 Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pdp-na-contratacao-de-inovacao-o-que-mudou-e-o-que-precisa-mudar-17042022>>. Acesso em: 8 de setembro de 2022.

28 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1052.

29 A título de exemplificação, para Joaquim Augusto Melo de Queiroz, o artigo 75, inciso IV, alínea “m”, da Lei nº 14.133/2021 parece “tentar conferir legitimidade a essa prática recorrente do Ministério da Saúde: a de utilizar a dispensa de licitação para deturpar o contexto de efetiva urgência”. Na visão do autor, o caso em questão retrata uma hipótese de inexigibilidade de licitação, em razão de inviabilidade de competição.

30 Nos termos do artigo 3º da Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014 do Ministério da Saúde, “considera-se doença rara aquela que afeta até 65 pessoas em cada 100.000 indivíduos, ou seja, 1,3 pessoas para cada 2.000 indivíduos”.

31 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1034.



## 2.2.2.2. Inexigibilidade de licitação

O artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 fundamenta a inexigibilidade de licitação, que ocorrerá naquelas hipóteses em que a competição é inviável. Ou seja, diferentemente da dispensa de licitação, na qual o procedimento licitatório é possível, mas o legislador optou por dispensá-lo por razões de interesse público, a inexigibilidade de licitação configura modalidade em que o procedimento licitatório é inviável.

O cerne da licitação é a disputa entre concorrentes para a seleção de produtos ou serviços a fim de atender a determinada demanda da administração pública. Ocorre que, em se tratando de produtos que são únicos (ou seja, sem equiparação no mercado), ou se houver apenas um fornecedor ou prestador de serviços para o objeto em questão, a competição mostra-se inviável.

Em vista disso é que o legislador, quando da edição da Lei nº 8.666/93, previu a possibilidade de contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, nos seguintes termos:

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;

II - 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.

Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 74, reorganizou o instituto da inexigibilidade de licitação, positivando algumas novas hipóteses que, segundo Irene Patrícia Nohara, antes eram mal classificadas, a exemplo dos casos envolvendo objetos a serem contratados por meio de credenciamento (inciso IV) ou da aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha (inciso V).<sup>32</sup>

Ainda, a nova Lei também trouxe algumas alterações de redação no tratamento da inexigibilidade, as quais poderão acarretar relevantes mudanças do ponto de vista prático, tal qual a indicação de lista com os documentos (e.g., atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante) aptos a demonstrar a inviabilidade de competição para os casos de

32 NOHARA, Irene Patrícia. Inexigibilidade na nova Lei de Licitações e Contratos. Revista do Advogado nº 153, 2022, p. 65.

contratação de bens ou serviços a serem fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos (inciso I e parágrafo primeiro). Confira-se o teor do referido dispositivo:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

(...)

No entanto, assim como não o fez a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 14.133/2021 não define o conceito de “inviabilidade de competição” apto a justificar a inexigibilidade de licitação. Diferentemente da dispensa de licitação, cujo rol é taxativo, para os casos de inexigibilidade de licitação o rol é exemplificativo, limitando-se a indicar hipóteses nas quais há inviabilidade de competição, sem, contudo, trazer uma definição legal sobre o seu conceito.

No setor de saúde, especialmente nos casos envolvendo o fornecimento de medicamentos, ou até no caso de alianças estratégicas que tem a finalidade de capacitar o parque industrial brasileiro, é comum que a inexigibilidade de licitação se fundamente na existência de fabricante único ou de distribuidor exclusivo do produto em questão. Ainda sobre a inviabilidade de competição, é possível que medicamentos ou terapias que tratam da mesma doença não sejam comparáveis entre si ou intercambiáveis, justificando-se, neste caso, a contratação por inexigibilidade de licitação.

Assim, no contexto atual, grande parte das contratações envolvendo medicamentos inovadores tem sido realizada por meio de inexigibilidade de licitação, justamente por envolverem produtos únicos e/ou serem produzidos por fabricante exclusivo, sem concorrentes no mercado.



Também é comum no setor de saúde o instituto do credenciamento, que já era reconhecido como válido pelos próprios tribunais de contas e doutrina, apesar de não haver previsão expressa a respeito na Lei nº 8.666/93.<sup>33</sup> Nesse sentido, o tratamento específico do credenciamento é um dos aspectos inovadores da nova Lei.

Nos termos do artigo 6º, inciso XLIII, da Lei nº 14.133/2021, o credenciamento configura processo administrativo por meio do qual a administração pública convoca, por edital de chamamento público e de forma não excludente, interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade a fim de executar o objeto quando convocados.

No credenciamento, todos aqueles interessados em contratar com a administração pública são efetivamente contratados, desde que cumpram os requisitos previstos no edital de chamamento público. Assim, não há que se falar em competição, tendo em vista a ausência de relação de exclusão entre os concorrentes, sendo autorizada, portanto, a inexigibilidade de licitação em tais casos.<sup>34</sup>

Sobre o tema, o artigo 79 da Lei nº 14.133/2021 prevê as hipóteses em que poderá ser utilizado o credenciamento, a saber:

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

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

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Para os casos envolvendo o setor de saúde, a hipótese mais comum seria aquela prevista no inciso II do referido artigo, nas quais a seleção do contratado (seja fornecedor de bens ou de serviços) ficará a cargo dos próprios usuários, enquanto beneficiários diretos da prestação, e não da administração pública. Assim, apenas caberá à administração pública credenciar aqueles que atendam aos critérios fixados no edital de chamamento público. É o caso, por exemplo, do credenciamento de médicos, hospitais ou laboratórios, em que caberá ao próprio cidadão a escolha sobre o prestador que melhor atenda às suas necessidades.

33 BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde [recurso eletrônico]. Brasília: 2017, p. 40. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_orientacoes\\_contratacao\\_servicos\\_saude.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_orientacoes_contratacao_servicos_saude.pdf)>. Acesso em: 8 de setembro de 2022.

34 NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 119 et seq.

### 2.2.3. Diálogo competitivo

Importado do Direito Europeu, o diálogo competitivo representa uma das principais novidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021. Trata-se de uma nova modalidade de licitação prevista no artigo 32 da referida Lei, que pressupõe a cooperação entre a administração pública e a iniciativa privada, a fim de desenvolver uma ou mais soluções fundadas em inovações tecnológicas ou técnicas, de acordo as necessidades da administração pública.<sup>35</sup>

Nos termos do artigo 32 da Lei nº 14.133/2021, a nova modalidade é restrita a contratações (i) que possuem por objeto inovações tecnológicas ou técnicas; (ii) que demandam a adaptação de soluções já disponíveis no mercado; (iii) cujas especificações técnicas não são passíveis de serem definidas com precisão pela administração pública; e (iv) quando se faz necessário definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer as demandas da administração pública.

Além disso, o procedimento do diálogo competitivo compreende uma fase dialógica e outra fase concorrencial. Inicialmente, a administração pública deve lançar um edital indicando suas necessidades e as exigências já definidas para a contratação. Após a pré-seleção dos licitantes, a partir de critérios objetivos, terá início a fase de diálogo, que será mantida até que a administração pública identifique a solução ou as soluções que atendam às suas necessidades. Em seguida, terá início a fase competitiva, que contará com a publicação de um novo edital. Cumpre destacar que todos os licitantes pré-selecionados na fase anterior poderão apresentar proposta para executar o projeto selecionado.

No que diz respeito ao setor de saúde, conforme observa Joaquim Augusto Melo de Queiroz<sup>36</sup>, a aplicação da modalidade ao setor farmacêutico pode incluir desde a concepção de soluções para tratamentos inovadores que se tornem necessários frente a emergências até demandas de *risk sharing* diante da contratação de terapias inovadoras, com estruturas sofisticadas e complexas de farmacoeconomia.

Cumpre destacar, entretanto, que a aplicação dessa nova modalidade de licitação ainda gera discussões e controvérsias.<sup>37</sup>

35 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 457.

36 QUEIROZ, Joaquim Augusto Melo. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a Indústria Farmacêutica – Parte 1. Agência Infra, 30 jun. 2021. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-e-a-industria-farmacautica-parte-1/>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

37 A título de exemplificação, Joaquim Augusto Melo de Queiroz entende como possibilidade de aplicação do diálogo competitivo a criação de modulações inovadoras em contratos do setor de saúde, como no caso das PDPs e das ETEC, anteriormente comentadas. Por sua vez, o Guia de Alternativas Jurídicas e de Boas Práticas para Contratações de Inovação do Brasil, aponta que o diálogo competitivo seria destinado a contratações que não envolvessem risco tecnológico (medicamentos e demais produtos farmacêuticos que, ainda que não difundidos, já estivessem disponíveis no mercado).



De toda forma, apesar de (a) o diálogo competitivo estar pendente de regulamentação até o momento<sup>38</sup>; e (b) as contratações públicas inovadoras no setor de saúde serem realizadas com mais frequência por meio de contratação direta, essa nova modalidade tende a proporcionar novas oportunidades ao setor, bem como maior simetria informacional entre a administração pública e a iniciativa privada (e.g., acompanhamento do surgimento de inovações, definição de soluções complexas, entre outras).

### 2.3. Soluções contratuais

Nos termos do artigo 89 da Lei nº 14.133/2021, os contratos administrativos são regidos por suas próprias cláusulas e por preceitos de direito público, com aplicação supletiva dos princípios da teoria geral dos contratos e normas de direito privado. Além disso, conforme dispõe o artigo 40, I, da Lei nº 14.133/2021, ao planejar suas compras, deve a administração pública observar “*condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado*”.

A Lei nº 14.133/2021 ainda exige que os contratos administrativos estabeleçam com “*clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora*”<sup>39</sup>.

A seu turno, o artigo 92 da nova Lei enumera as cláusulas que devem constar obrigatoriamente de todo e qualquer contrato. Dentre elas, deve haver disposição sobre o regime de execução ou forma de fornecimento, preço e condições de pagamento, matriz de risco, quando cabível e direitos e responsabilidades das partes.

Como se vê, apesar da formalidade inerente às aquisições públicas e aos contratos administrativos, a Lei nº 14.133/2021 garante aos gestores públicos importante maleabilidade para definir a forma de execução dos contratos administrativos e respectiva remuneração devida ao contratado. Não há na nova Lei qualquer amarra que vincule a forma de execução dos contratos administrativos a soluções pré-definidas ou engessadas.

Pelo contrário, a Lei nº 14.133/2021 inova ao possibilitar que parte do pagamento devido ao particular seja vinculado ao seu desempenho, bem como ao estabelecer a possibilidade de se prever em contrato forma de alocação de risco que melhor atenda ao escopo da contratação<sup>40</sup>, o

38 Lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei nº 14.133/2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/Relatorio\\_regulamentos\\_14133\\_PORTAL\\_31.08.pdf](https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc/Relatorio_regulamentos_14133_PORTAL_31.08.pdf)>. Acesso em: 07 de set. de 2022.

39 Artigo 89, parágrafo segundo, da Lei nº 14.133/2021.

40 Artigos 103 e 144 da Lei nº 14.133/2021.





Fonte: [https://www.freepik.com/free-photo/consulting-with-lawyer\\_5766393.htm#query=contrato&position=0&from\\_view=search&track=sph](https://www.freepik.com/free-photo/consulting-with-lawyer_5766393.htm#query=contrato&position=0&from_view=search&track=sph)

que, no setor de saúde, pode ser uma alternativa para as contratações de produtos inovadores, sem dados robustos de custo-efetividade em relação às terapias atualmente disponíveis.

O artigo 103, parágrafo terceiro, da referida Lei é expresso ao prever que *“a alocação dos riscos contratuais será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação”*, ao passo que o artigo 144, caput, da mesma Lei estabelece que *“poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato”*.

Nesse sentido, verifica-se que as inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021 conferem maior segurança jurídica para a definição de novos modelos contratuais para a aquisição de soluções e produtos inovadores, a exemplo da flexibilização da forma de pagamento e alocação de riscos para modular contratualmente eventuais incertezas inerentes à aquisição de produtos inovadores e seus reais benefícios no mundo real.





## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que a Lei nº 14.133/2021 trouxe importantes mudanças para o panorama das contratações públicas inovadoras no setor de saúde brasileiro, conferindo ainda mais segurança aos gestores públicos quando do planejamento, da elaboração, e da condução dos respectivos processos de contratação.

De um lado, verifica-se que a nova Lei reiterou a importância do dever de planejamento da administração pública, consagrando diversas regras que reduzem a margem de autonomia da atuação administrativa. Sob outro viés, a referida Lei manteve as hipóteses de contratação direta aplicáveis às contratações inovadoras no setor de saúde, além de ter inovado com a possibilidade de dispensa de licitação para a aquisição de medicamentos voltados exclusivamente ao tratamento de doenças raras, bem como com uma nova modalidade de licitação, qual seja, o diálogo competitivo.

Além das alterações quanto às regras dos procedimentos de contratação, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos também trouxe soluções contratuais (e.g., matriz de riscos) para contratações envolvendo o fornecimento e a aquisição de medicamentos inovadores ao SUS, de maneira a balancear os riscos envolvidos nas referidas contratações com as demandas da própria administração pública e da saúde pública em geral.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Águida Cristina Santos; GUIMARÃES, Ana Luiza Coelho; VARGAS, Marco Antônio. Parcerias para desenvolvimento produtivo (PDPS-MS): contexto atual, impactos no sistema de saúde e perspectivas para a política industrial e tecnológica na área de saúde. – Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2017. p. 7. Disponível em: <<https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2017/03/saude-amanha-TD-20.pdf>>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea “g”, da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no

ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9283.htm)>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.245, de 20 de dezembro de 2017. Institui a Política Nacional de Inovação Tecnológica na Saúde - PNITS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9245.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9245.htm)>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

BRASIL. Lei Complementar no 182, de 1º de junho de 2021. Institui o marco legal das start ups e do empreendedorismo inovador. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-182-de-1-de-junho-de-2021-323558527>>. Acesso em: 04 de set. de 2022

BRASIL. Lei no 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

BRASIL. Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm)>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

BRASIL. Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

BRASIL. Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde [recurso eletrônico]. Brasília: 2017. Disponível em: <[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_orientacoes\\_contratacao\\_servicos\\_saude.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_orientacoes_contratacao_servicos_saude.pdf)>. Acesso em: 07 de set. de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria de Consolidação do Ministério da Saúde nº 5, de 28 de setembro de 2017. Consolida as normas sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/scctie/farmacia-popular%20old/legislacao/prc-5-portaria-de-consolida-o-n-5-de-28-de-setembro-de-2017.pdf/view>>. Acesso em: 10 de set. de 2022.



BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Portaria nº 199, de 30 de janeiro de 2014. Institui a Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras, aprova as Diretrizes para Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e institui incentivos financeiros de custeio. Disponível em: <[https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0199\\_30\\_01\\_2014.html](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt0199_30_01_2014.html)>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

FASSIO, Rafael Carvalho de. et. al. Guia de Alternativas Jurídicas e de Boas Práticas para Contratações de Inovação no Brasil. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2022. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Contratacoes-de-inovacao-guia-de-alternativas-juridicas-e-de-boas-praticas-para-contratacoes-de-inovacao-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. O complexo industrial e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 8(2): 512-535, 2003. Disponível em: <[https://mooc.campusvirtual.fiocruz.br/rea/medicamentos-da-biodiversidade/leitura\\_5-\\_O\\_complexo\\_industrial\\_da\\_saude.pdf](https://mooc.campusvirtual.fiocruz.br/rea/medicamentos-da-biodiversidade/leitura_5-_O_complexo_industrial_da_saude.pdf)>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

HAUEGEN, Renata Curi Risk Sharing Agreements: Acordos de Partilha de Risco e o Sistema Público de Saúde no Brasil – Oportunidades e Desafios. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 2014. Disponível em: <[https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/19732/Renata\\_Curi\\_Hauegen.pdf?sequence=2](https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/handle/icict/19732/Renata_Curi_Hauegen.pdf?sequence=2)>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MACEDO, Felipe Sordi. Aquisição de medicamentos após ordem judicial na Nova Lei de Licitações. *Sollicita*, 2022. Disponível em: <[https://sollicita.com.br/Noticia/?p\\_idNoticia=19596&n=aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-medicamentos-ap%C3%B3s-ordem-judicial](https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=19596&n=aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-medicamentos-ap%C3%B3s-ordem-judicial)>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

MARRARA, Thiago. PDP na contratação de inovação: o que mudou e o que precisa mudar. *Jota*, 2022 Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pdp-na-contratacao-de-inovacao-o-que-mudou-e-o-que-precisa-mudar-17042022>>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 119 et seq.

NOHARA, Irene Patrícia. Inexigibilidade na nova Lei de Licitações e Contratos. *Revista do Advogado* nº 153, 2022, pp. 64 a 70.

QUEIROZ, Joaquim Augusto Melo. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a Indústria Farmacêutica – Parte 1. Agência Infra, 30 jun. 2021. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-e-a-industria-farmaceutica-parte-1/>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

QUEIROZ, Joaquim Augusto Melo de. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a indústria farmacêutica - Parte 2. Agência Infra, 23 ago. 2021. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-e-a-industria-farmaceutica-parte-2/>. Acesso em: 06 de set. de 2022.

ROSSETTO, Elisa Gregori; CARVALHO, Gabriel; LEVY, Ricardo Pagliari. Nova era para contratações públicas inovadoras. São Paulo: O Estado de S. Paulo, 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/nova-era-para-contratacoes-publicas-inovadoras/>. Acesso em: 05 de set. de 2022.

SARAI, Leandro. et al. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

PEREZ, Marcos Augusto. O diálogo competitivo. In: O novo regime jurídico das licitações e contratos. Revista do Advogado, v. 42, n. 153, mar. de 2022.

POZZO, Augusto Neves Dal; ZOCKUN, Maurício; CAMMAROSANO, Márcio. Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei 14.133/21 [livro eletrônico]. – 1. ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Parcerias para o desenvolvimento produtivo em medicamentos e a Lei de Licitações. RDA – revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 264, p. 91-133, set/dez. 2013.





# Redução do Prazo Médio de Conclusão de Contratações por Meio de Metodologia Desenvolvida a Partir de Conceitos de Metodologias Ágeis

## **Jaqueline Aparecida da Rocha**

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Caraguatatuba, SP, Brasil.  
jaquelinerocha@sabesp.com.br.

## **Maria Carolina de Lima Schimidt**

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Caraguatatuba, SP, Brasil.  
mcalima@sabesp.com.br.

## **Mario Augusto Ferraz do Amaral**

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Caraguatatuba, SP, Brasil.  
mafamaral@sabesp.com.br.

## **Rui Cesar Rodrigues Bueno**

Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, Caraguatatuba, SP, Brasil.  
rcbueno@sabesp.com.br.

## **RESUMO**

A melhoria dos atuais índices de atendimento no setor de saneamento ambiental no Brasil, além da ampliação do patamar de investimentos nesse setor, necessita do aprimoramento da gestão. Nesse aspecto, as empresas de saneamento devem aprimorar a gestão de seus processos. O presente trabalho tem como objetivo analisar a eficácia de metodologia aplicada ao processo de gestão de licitação e contratação para redução do prazo médio de conclusão das contratações, que consiste em um conjunto de ações, baseadas em métodos ágeis, que possibilitaram maior integração entre todos os envolvidos nas etapas dos processos de licitação e contratação. A metodologia adotada se mostrou eficaz, proporcionando uma gestão mais ágil, flexível e dinâmica, cujos resultados podem ser evidenciados pela redução do prazo médio de

conclusão das contratações, um índice importante ao considerarmos a relevância da tempestividade das contratações para aquisição de materiais e equipamentos ou prestação de serviços comuns, obras ou serviços de engenharia, a fim de contribuir para a eficiência na prestação de serviços de saneamento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão de processos; Licitação e contratação; Métodos ágeis.

## **ABSTRACT**

The improvement of the current service rates in the environmental sanitation sector in Brazil, in addition to expanding the level of investments in this sector, requires improved management. In this aspect, sanitation companies must improve the management of their processes. The present work aims to analyze the effectiveness of the methodology applied to the bidding and contracting management process to reduce the average term for completion of contracts, which consists of a set of actions, based on agile methods, which allowed greater integration between all involved in the stages of the bidding and contracting processes. The methodology adopted proved to be effective, providing a more agile, flexible and dynamic management, the results of which can be evidenced by the reduction of the average term for completion of contracts, an important index when considering the relevance of the timeliness of contracts for the acquisition of materials and equipment or provision of common services, engineering works or services, in order to contribute to the efficiency in the provision of sanitation services.

**KEYWORDS:** Business process management; Bidding and government contracts; Agile Methods.



## **INTRODUÇÃO**

As condições precárias de saneamento no Brasil, com baixíssimos índices de coleta e tratamento dos esgotos coletados em algumas regiões, mantendo grandes contingentes populacionais sujeitos ao subdesenvolvimento, com elevado risco à saúde e à mortalidade infantil, além do baixo desempenho educacional e no trabalho, implicam a contínua degradação ambiental e redução das oportunidades e perspectivas para o futuro (KELMAN, 2016). Para melhoria dessas condições, o setor de saneamento necessita, além da ampliação do seu patamar de





investimentos, do aprimoramento da gestão. Nesse aspecto, as empresas de saneamento devem aprimorar a gestão de seus processos.

Considerando a relevância do aspecto tempestividade da licitação e contratação para aquisição de materiais e equipamentos ou prestação de serviços comuns, obras ou serviços de engenharia, a fim de contribuir para a eficiência na prestação de serviços de saneamento, a redução no prazo de conclusão dessas contratações apresenta-se como um grande desafio no processo de gestão de licitação e contratação.

A metodologia adotada para a redução do prazo médio de conclusão das contratações consiste num conjunto de ações baseadas em métodos ágeis, as quais possibilitaram maior integração entre todos os envolvidos nas etapas para licitação e contratação de um determinado processo. De acordo com os resultados alcançados, essa metodologia se mostrou eficaz, proporcionando uma gestão mais ágil, flexível e dinâmica que levou à redução no prazo médio de conclusão de contratações realizadas na Unidade de Negócio Litoral Norte – RN.

## **OBJETIVO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar a eficácia de metodologia aplicada ao processo de gestão de licitação e contratação para redução do prazo médio de conclusão das contratações.

## **METODOLOGIA UTILIZADA**

A metodologia aplicada ao processo de gestão de licitação e contratação consiste em um conjunto de ações para redução do prazo médio de conclusão das contratações, como, dentre outras, ações baseadas em métodos ágeis, as quais possibilitaram maior integração entre todos os envolvidos nas etapas para licitação e contratação de um determinado processo (Tabela 1).

<b>Ações</b>	<b>Descrição</b>
<b><i>Fluxograma para elaboração de pacotes técnicos</i></b>	O grupo de licitações e contratos elaborou um fluxograma com a descrição de cada etapa do processo de elaboração de pacotes técnicos para licitação e contratação, indicando funções e atribuições em cada etapa a ser desenvolvida, até a sua conclusão.



<p><b><i>Fluxo digital de processos</i></b></p>	<p>Em função da necessidade de adaptação do processo de licitação e contratos às medidas de distanciamento adotadas em prevenção à COVID-19, houve a criação do fluxo digital de processos, que consiste na implantação de pasta digital com o título “contrata_rn” para trâmite dos processos integralmente na forma eletrônica, cujo fluxo foi mantido após a flexibilização das medidas de distanciamento adotadas em razão da pandemia, pois verificou-se que esse formato tornou mais ágil o trâmite dos processos entre as áreas envolvidas.</p>
<p><b><i>Sistema eletrônico de acompanhamento de processos</i></b></p>	<p>A fim de promover a integração de todos os envolvidos e tornar mais ágil também o processo de acompanhamento das etapas de licitação e contratação, identificou-se a necessidade de utilização de um sistema eletrônico de acompanhamento. A partir de <i>benchmarking</i> realizado junto ao Departamento Administrativo e Financeiro do Vale do Paraíba – RVA, adotamos o formato utilizado por essa unidade para o acompanhamento dos processos de licitação e contratos por meio do “Trello”, aplicativo de gerenciamento de projetos disponível gratuitamente na internet ou por meio de assinatura com recursos avançados.</p>
<p><b><i>Diretrizes para atuação do Pregoeiro</i></b></p>	<p>Considerando que o pregoeiro é o profissional responsável pela condução do certame, desde a elaboração e publicação do edital até a adjudicação do objeto ao licitante vencedor, identificou-se a necessidade de criação de um fluxograma com o objetivo de definir diretrizes para sua atuação em cada etapa da sessão pública, bem como o detalhamento das atividades em cada uma dessas etapas.</p>

**Tabela 1 – ações para redução do prazo médio de conclusão das contratações.**

O fluxograma de elaboração de pacotes técnicos (Figura 1) foi definido com o objetivo de estruturar e facilitar a compreensão sobre as etapas do processo de licitação, indicando responsáveis e o detalhamento das atividades em cada uma dessas etapas, sendo possível, por meio dessa visão clara de cada etapa, obter as diretrizes para o seu desenvolvimento, tornando o conjunto das etapas um roteiro padronizado, organizado e utilizado por todos. Além de estruturar o fluxo para as etapas do processo, o fluxograma consiste num orientador que descreve o setor responsável e o detalhamento das atividades em cada uma dessas etapas.



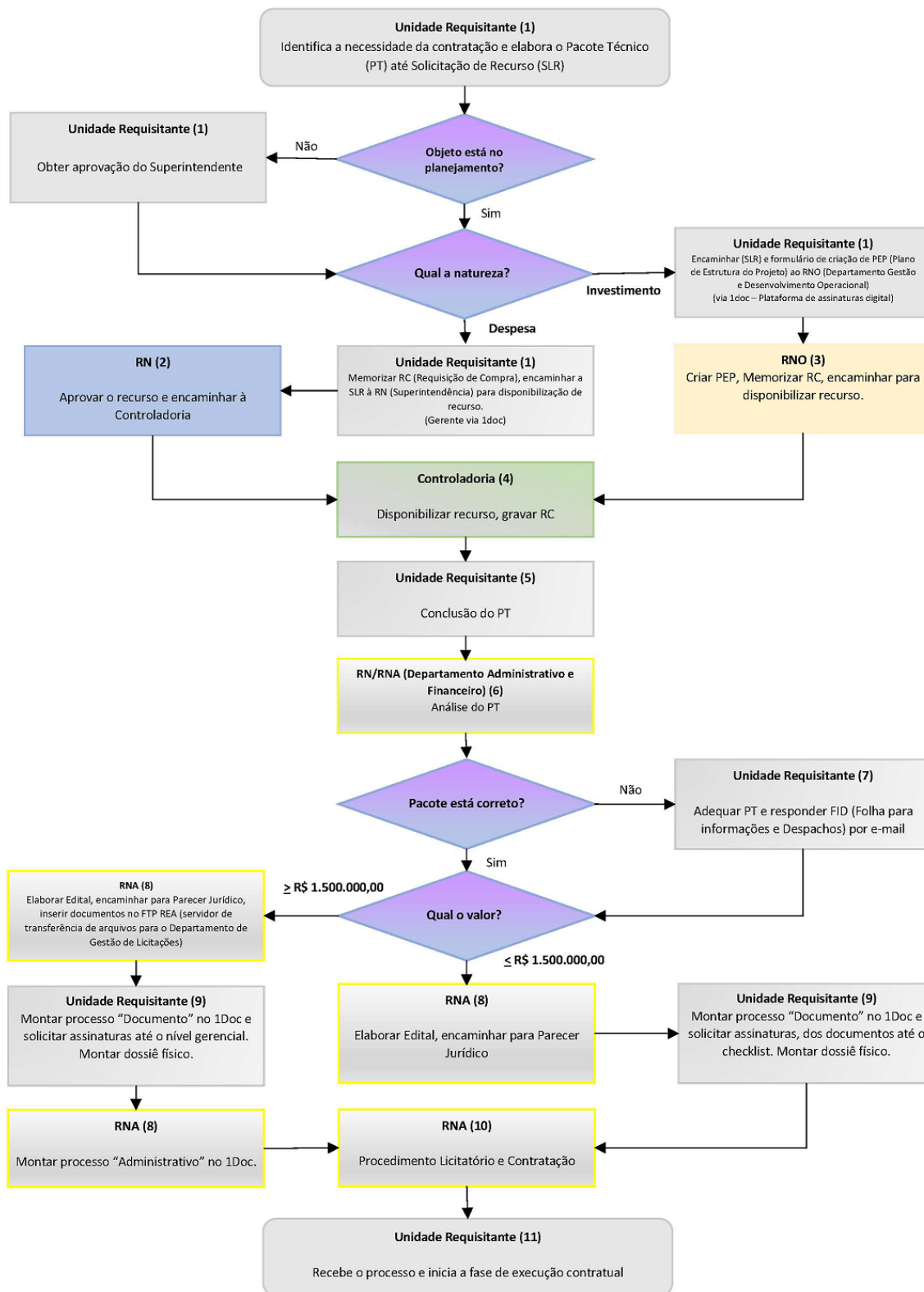


Figura 1 - Fluxograma de elaboração de pacotes técnicos.

O início do processo se dá a partir da identificação da necessidade de contratação pela unidade requisitante. Essa unidade, em consonância com o orçamento anual aprovado, elabora o pacote técnico, que é o conjunto de informações e documentos - de apresentação obrigatória - para identificar tecnicamente o objeto a ser contratado e definir exigências e condições que integrarão o edital baseado na legislação vigente, e solicita a aprovação à autoridade competente para liberação de recursos. A partir do equacionamento do recurso e conclusão da elaboração do pacote técnico, o processo é enviado à área responsável pelo processo de licitação e contratação para análise e condução do processo até sua conclusão, quando o processo é devolvido à área requisitante, junto ao contrato assinado, para sua gestão e fiscalização.

O fluxo digital de processos, que consiste na disponibilização de pasta digital, com o título “contrata\_rn” (Figura 2), para trâmite dos processos integralmente na forma eletrônica, cuja implantação se deu em função das medidas de distanciamento adotadas em razão da pandemia de COVID19 foi, contudo, mantido após a flexibilização dessas medidas, pois se verificou que esse formato tornou mais ágil o trâmite dos processos entre as áreas envolvidas.

contratarn (\\cgt-info166) (W:) > 02-Licita > SERV\_OBRAS > Concluídas > 2022 > PGE 02852\_21- RNOM - Manutenção Bombas Submersíveis .

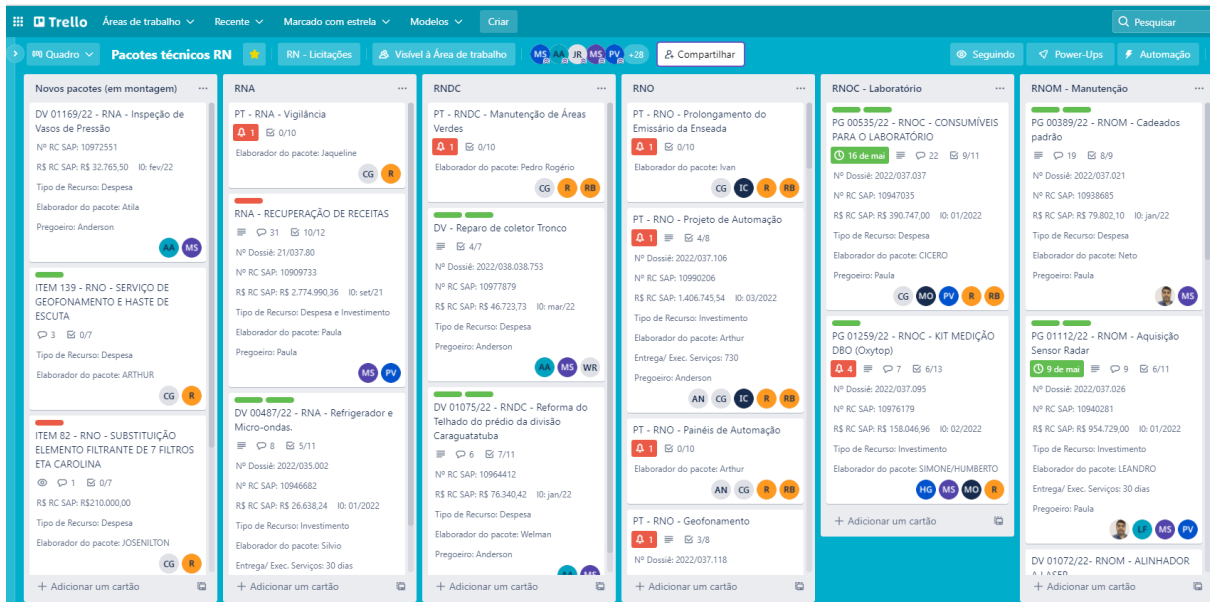
Nome	Data de modificação	Tipo	Tamanho
01 - Pacote Técnico	18/02/2022 17:23	Pasta de arquivos	
02 - Edital e minuta de contrato	13/01/2022 11:35	Pasta de arquivos	
03 - Contrato	24/03/2022 10:51	Pasta de arquivos	
04 - Parecer Jurídico	03/11/2021 10:51	Pasta de arquivos	
05 - REA	18/02/2022 17:40	Pasta de arquivos	
06 - Publicações	21/02/2022 10:58	Pasta de arquivos	
07 - E-mail aos fornecedores	29/11/2021 09:23	Pasta de arquivos	
08 - Ata	22/03/2022 10:13	Pasta de arquivos	
09 - Declarações dos Licitantes	14/12/2021 11:39	Pasta de arquivos	
10 - Certidões consultadas data sessão	17/02/2022 11:30	Pasta de arquivos	
11 - Documentos de Habilitação	21/12/2021 18:24	Pasta de arquivos	
12 - Homologação	17/05/2022 11:46	Pasta de arquivos	
13 - Relatório SPO	17/02/2022 11:42	Pasta de arquivos	
14 - Carta Assembleia	01/02/2022 16:10	Pasta de arquivos	
15 - Audesp	08/02/2022 15:32	Pasta de arquivos	

Figura 2 - Fluxo digital de processos “contrata\_rn”.

A fim de promover a integração de todos os envolvidos e tornar mais ágil o acompanhamento das etapas de licitação e contratação, identificou-se a necessidade de utilização de um sistema eletrônico de acompanhamento de processos (Figura 3). Para isso, a partir de *benchmarking* realizado junto ao Departamento Administrativo e Financeiro do Vale do Paraíba – RVA, adotamos o formato utilizado por essa unidade para o acompanhamento dos processos de licitação e contratos por meio do “Trello”, aplicativo de gerenciamento de projetos disponível gratuitamente na internet ou por meio de assinatura com recursos avançados. A utilização desse aplicativo adotada pela unidade do Vale do Paraíba consiste na criação de fichas individuais com informações de cada processo (objeto, valor, modalidade, etapas, prazo e outras), além da



inserção dos membros envolvidos em cada etapa da licitação e contratação. As fichas fazem parte de um único quadro para acompanhamento de todas as contratações em andamento na unidade de negócio, em substituição às planilhas eletrônicas utilizadas anteriormente, cujo formato não possibilitava a visão integrada de todos os processos.



**Figura 3: Visão geral do quadro com cartões de novos pacotes técnicos (em montagem) e processos de licitação em andamento por unidade (os autores têm autorização para utilização da foto de perfil existente na figura e responsabilizam-se por seu uso).**

Considerando que as ações adotadas foram baseadas em metodologias ágeis, para as quais a transparência é um aspecto importante, o Trello pode ser considerado uma ferramenta adequada ao dar maior visibilidade sobre o andamento dos processos, uma vez que o quadro com todos os processos em andamento é compartilhado com os envolvidos em todas as etapas e o cartão de cada um desses processos contempla as informações sobre cada etapa na forma de comentários, listas de verificação, datas de entrega e anexos, possibilitando que todos tenham clareza sobre seu papel, (LITTLEFIELD, 2016). Desse modo, por ocasião da implantação do Trello, todos os processos planejados e em andamento na unidade de negócio foram catalogados e inseridos em cartões individuais (Figura 4) cujas etapas são descritas no checklist (Figura 5) e atualizadas de acordo com o andamento do processo, possibilitando o acompanhamento por todos os envolvidos inseridos nesses cartões, os quais podem conter anexos ou comentários sobre os respectivos processos. Para isso, os membros de um determinado processo, os quais devem acompanhar o seu andamento, podem ser comunicados por meio de notificações diretamente na ferramenta ou mensagem por e-mail, sempre que houver alguma movimentação no referido processo.

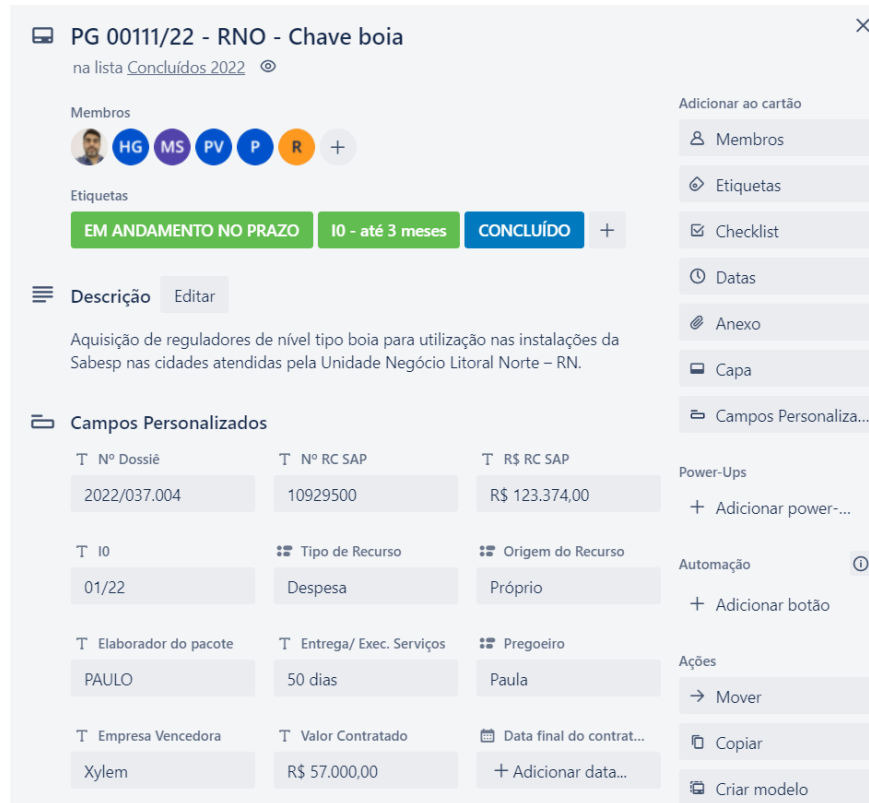


Figura 4: Exemplo de informações contidas em cada cartão. (os autores têm autorização para utilização da foto de perfil existente na figura e responsabilizam-se por seu uso).

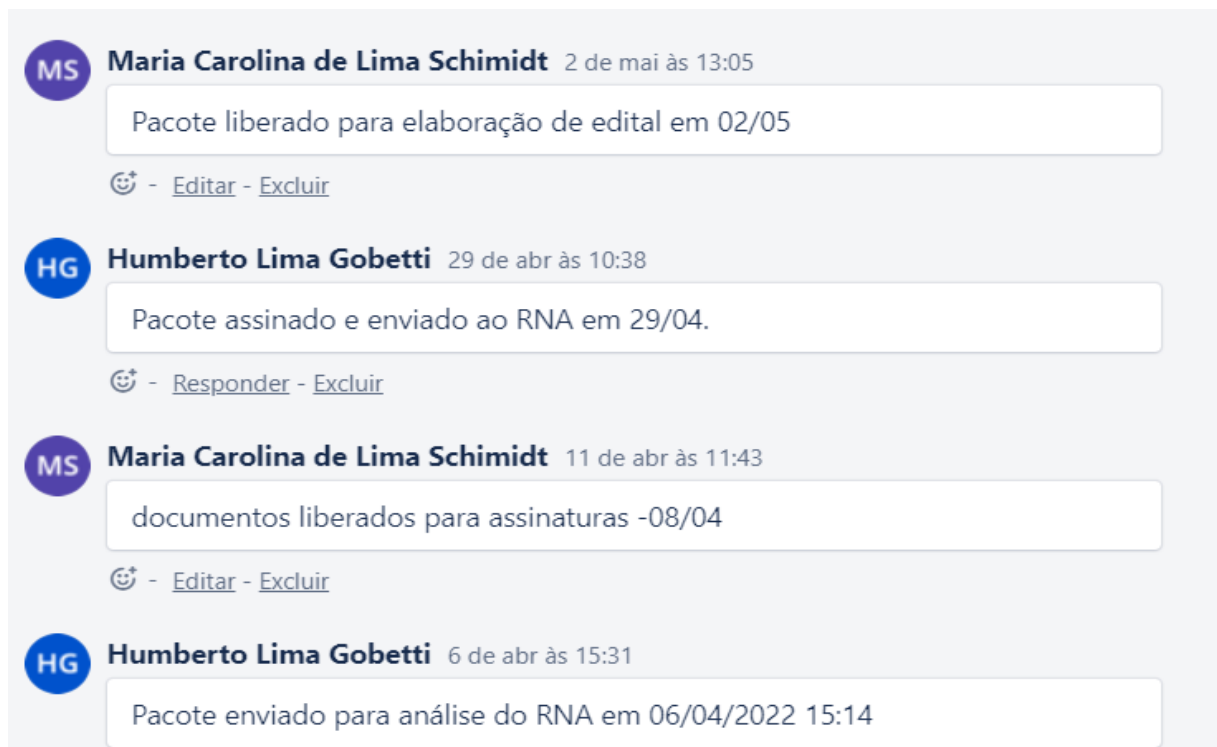


Figura 5: Exemplo de acompanhamento das etapas contidas em cada cartão (checklist). (os autores têm autorização para utilização do nome de Humberto Lima Gobetti na figura e responsabilizam-se por seu uso).



Por fim, com o objetivo de estabelecer as diretrizes para atuação do pregoeiro, profissional responsável pela condução do processo de licitação e contratação, criou-se um fluxograma (Figura 6) com as diretrizes para sua atuação em cada etapa da sessão pública, bem como o detalhamento das atividades em cada uma dessas etapas, promovendo o alinhamento entre os profissionais e a sua atuação de forma padronizada.

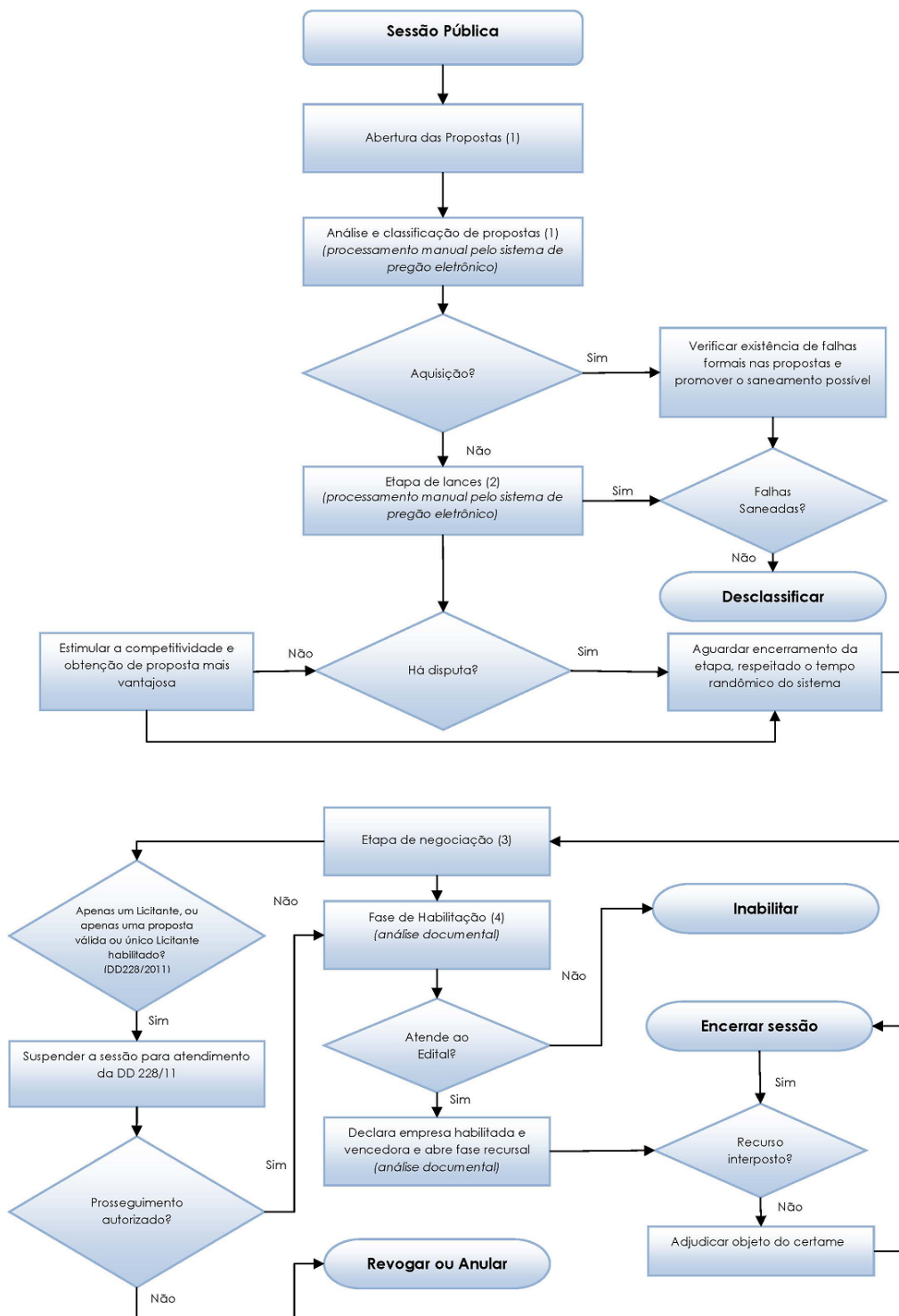


Figura 6 - Diretrizes para atuação de Pregoeiro.



O fluxograma com as diretrizes para atuação do pregoeiro possui o detalhamento de todas as etapas previstas na condução da sessão pública, o qual deve ser utilizado com subsídio à tomada de decisão quando houver dúvidas quanto ao saneamento de falhas, estímulo da competitividade, análise de documentos para habilitação e outras ocorrências dessa natureza, de modo que, ao longo da sessão pública, quando necessário, determinadas ocorrências sejam comunicadas ao gestor responsável pela área de licitação e contratação, unidade requisitante ou autoridade competente, além de acionar a equipe de apoio.

As ações adotadas foram baseadas na metodologia ágil em função da simplicidade do seu formato; visão clara dos resultados esperados; ritmo e disciplina necessários à execução; definição de papéis e responsabilidades de cada um dos envolvidos; envolvimento de toda equipe; e interação e compartilhamento do conhecimento de forma colaborativa (AMARAL et al, 2011). De acordo com Amaral *et al* 2011, as metodologias ágeis, a partir de funções e atribuições bem definidas, asseguram a melhoria de performance e reforçam o aprendizado da equipe por meio do gerenciamento simples, flexível e interativo, possibilitando obter melhores resultados ao considerarmos os aspectos de tempo, custo e qualidade.

Cumprir esclarecer que a busca da metodologia aplicada se deu em função do aperfeiçoamento do acompanhamento dos processos de licitação e contratação quanto ao gerenciamento de suas etapas e prazos, uma vez que, com relação aos requisitos legais, por exemplo, os procedimentos de licitações e contratações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, em cumprimento aos dispositivos da Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, são definidos e disciplinados por meio do Regulamento Interno de Licitação e Contratação da Sabesp (SABESP, 2016 e atualizações).

## **RESULTADOS OBTIDOS**

A metodologia aplicada ao processo de gestão de licitação e contratação para redução do prazo médio de conclusão das contratações, que consiste num conjunto de ações baseadas em métodos ágeis (implantação do fluxograma de elaboração de pacotes técnicos, fluxo digital de processos, sistema eletrônico de acompanhamento de processos e diretrizes para atuação do pregoeiro), possibilitou maior integração entre todos os envolvidos nas etapas para licitação e contratação de um determinado processo, resultando em redução significativa do prazo médio de conclusão dos processos de licitação e contratação (Figura 7), cujo resultado atual, apurado para o 1º quadrimestre de 2022, é de 68,38 dias, superando o referencial comparativo adotado para esse indicador, ou seja, o prazo médio de conclusão dos processos de licitação e contratação da Diretoria de Sistemas Regionais – R, obtido a partir do total de processos de licitação e contratação concluídos pelas unidades de negócio do interior e litoral nesse mesmo período, que é de 81,97 dias.





Figura 7 – Prazo médio de conclusão das contratações.

Cumpramos esclarecer que, para a composição do indicador acima não foram considerados os processos de DV (Dispensa de Licitação), uma vez que, de acordo com o Regulamento Interno de Licitação e Contratação (SABESP, 2016 e atualizações), essa modalidade é uma forma legal de contratação que dispensa o uso de licitação em razão do valor; situações excepcionais ou particulares; peculiaridades da contratada; e peculiaridades do objeto. Desse modo, esses resultados correspondem ao prazo médio de conclusão das contratações nas modalidades Pregão e Licitação Sabesp.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para o alcance dos resultados apresentados, a metodologia aplicada, que consiste num conjunto de ações, baseadas em métodos ágeis (implantação do fluxograma de elaboração de pacotes técnicos, fluxo digital de processos, sistema eletrônico de acompanhamento de processos e diretrizes para atuação do pregoeiro), possibilitando maior integração entre todos os envolvidos nas etapas para licitação e contratação de um determinado processo, mostrou-se eficaz ao resultar na redução significativa do prazo médio de conclusão das contratações.

Cumpramos acrescentar que, além da redução do prazo médio de conclusão das contratações, identificamos que, por meio da metodologia aplicada, ao possibilitar maior interação entre todos os envolvidos, foi possível conhecer antecipadamente as demandas das áreas requisitantes, uma vez que até a implantação dessas ações o conhecimento sobre os novos processos para licitação e contratação se dava a partir do pacote técnico concluído pela área requisitante e enviado à área de licitação para análise e prosseguimento, prejudicando o planejamento dessa unidade para atendimento tempestivo das demandas.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMARAL, Vanessa de Araújo; OLIVEIRA, Angela Maria Fleury de; ISONI, Taciana Maria. Inovação social e metodologias ágeis: uma história de sucesso. Nova Lima: Revista DOM, 2019. Disponível em <<https://www.fdc.org.br/conhecimento/bibliotecas>>. Acesso em 16/05/2022.

KELMAN, Jerson. Saneamento. In.: Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE, 50 anos. São Paulo: BB Editora, 2016.

LITTLEFIELD, Andrew. Guia da metodologia ágil e scrum para iniciantes. Disponível em <<https://blog.trello.com/br/scrum-metodologia-agil>>. Acesso em 16/05/2022.

SABESP, 2016. Regulamento Interno de Licitação e Contratação. São Paulo: Sabesp, 2016. Disponível em <<http://licitacoes.sabesp.com.br/>>. Acesso em 18/05/2022.





# A Melhoria na Qualidade do Gasto Público e o *Spending Review*

**Aya Shimamura**

Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo – SEFAZ-SP. São Paulo-SP, Brasil.

**Guilherme Tinoco de Lima Horta**

Secretaria da Fazenda e Planejamento do Estado de São Paulo – SEFAZ-SP. São Paulo-SP, Brasil.

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é trazer ao debate público o tema sobre a melhoria na qualidade do gasto público e a ferramenta do *Spending Review*, aplicada ao orçamento público, adotada em diversos países da OCDE e que começa a ser discutida no Brasil. Além das suas virtudes por si só, tal agenda justifica-se pelo atual momento vivido pelo país, de restrições orçamentárias, agravadas pelas despesas extraordinárias decorrentes do enfrentamento da COVID-19. Além disso, os próprios impactos negativos da pandemia para a população no curto e médio prazo, notadamente em saúde e educação, tornam necessário o aumento de efetividade das políticas públicas. Assim, considera-se um momento oportuno para a introdução e reforço dos mecanismos para melhorar a alocação e qualidade dos gastos públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gasto público; Qualidade do gasto; Políticas públicas; *Spending Review*.

## **ABSTRACT**

This paper discusses the quality in public expenditure, focusing in particular on the Spending Review tool. This is a widely applied instrument used in many OECD countries to ensure an efficient expenditure prioritization and improve the public budget process which now begins to be discussed in Brazil. The quality of public expenditure agenda is even more important today, after the shocks related to COVID-19 and the fiscal restrictions the country face since mid-2010s. The consequences of the pandemic for the medium term, especially in health and education, also makes necessary an improvement on efficiency of the public policies. Thus, we consider that this is an appropriate moment to introduce and strengthen the instruments to improve the budget allocation and the quality of public spending.

**KEYWORDS:** Public Expenditure; Quality of Public Expenditures; Public Policy; Spending Review.



## **INTRODUÇÃO**

A melhoria na qualidade do gasto público é uma agenda que vem alcançando cada vez mais relevância no mundo todo. Existem diversas razões para isso: em primeiro lugar, a população tem demandado cada vez maior transparência e efetividade sobre o uso dos recursos públicos. Em segundo lugar, a restrição fiscal enfrentada por diversos governos, juntamente com a demanda por serviços públicos de maior qualidade, fazem com que seja necessário um contínuo processo de acompanhamento, avaliação e revisão do gasto para suprir as exigências da população. Por fim, vale também mencionar o avanço recente de métodos estatísticos, ciência de dados e pacotes computacionais, que facilitam a mensuração e avaliação de programas governamentais.

Nos espaços acadêmicos, por exemplo, a avaliação de políticas públicas já é uma realidade há alguns anos. Em departamentos de economia, a avaliação de impacto de programas em educação, saúde e segurança, para ficar em alguns exemplos, se tornou área de pesquisa bastante importante atualmente, aproveitando-se da evolução da econometria, da tecnologia e da disponibilização de grandes bases de dados. É um dos desdobramentos da “política pública baseada em evidências”, que aos poucos também se fortaleceu cada vez mais em outros órgãos de pesquisa, *think tanks* e, também, em governos.





A motivação de toda política pública é a mudança para melhor, solução de um problema ou promoção de algo desejável à sociedade. Em um ambiente de escassez, os recursos, contudo, devem ser aplicados da maneira mais eficiente possível. A escolha e a definição das políticas, portanto, devem sempre ser feitas de forma bastante criteriosa, para que realmente possam fazer diferença para a população. Embora aparentemente a tarefa possa parecer fácil, na prática ela está longe de ser trivial, dada a complexidade de todo o processo de formulação das políticas e mensuração dos efeitos causais de suas implementações.

Nos últimos anos, governos ao redor do mundo vêm implementando unidades de monitoramento e avaliação (M&A). Exemplos importantes vêm do Chile, do Reino Unido e de vários outros países. No Brasil, o governo federal avançou com essa agenda nos últimos anos com a criação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP.

Recentemente, em março de 2021, foi incluída na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 109, a orientação para a realização da avaliação das políticas públicas, conforme mostra o trecho abaixo:

“Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.” (§16 do art. 37 da CF)

Tratou-se, portanto, de um importante passo e uma janela de oportunidade para a institucionalização de sistemas de monitoramento e avaliação por todo o país.

Dentro da agenda da melhoria da qualidade do gasto público, um passo adicional é a instituição dos *Spending Reviews* (SR), uma das metodologias de revisão de gastos, que vem sendo difundido internacionalmente sobretudo após a crise financeira de 2007. Os SR utilizam como seu principal insumo para essa revisão justamente os resultados dos trabalhos de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Os SR consistem em uma ferramenta já consolidada entre organismos internacionais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – FMI –, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – e Comissão Europeia, entre outros <sup>1</sup>.

Finalmente, há que se chamar atenção para o cenário de maior restrição fiscal que é observado atualmente no Brasil. Desde 2014, o governo federal apresenta déficits primários em suas contas públicas. O Brasil tem elevada carga tributária, de 33,1% do PIB, semelhante

<sup>1</sup> Atualmente as experiências internacionais e melhores práticas sobre o tema estão disponíveis, por exemplo, nas edições do *Government at a Glance*, da OCDE.



à média de 17 países centrais da OCDE<sup>2</sup>, de 35,5% do PIB. Entretanto, enfrenta pressão crescente de despesas públicas, seja decorrente de mudanças demográficas, seja pelo crescimento desordenado de despesas, o que tem mantido as contas públicas do Brasil em déficit já há alguns anos. A situação foi agravada em 2020 pelas despesas extraordinárias para enfrentamento da pandemia da COVID-19, pressionando ainda mais a dívida pública.

Nesse contexto, o momento mostra-se oportuno e pertinente para debater o tema, dado que, a despeito do elevado nível das despesas públicas, há uma percepção de ineficácia das políticas públicas<sup>3</sup>. É necessário, portanto, avançar na qualidade do gasto e melhorar o impacto dos programas governamentais. A mensagem é que o gasto público precisa ser mais efetivo.

O presente texto tem o objetivo de contribuir com esse debate, com enfoque nos *Spending Reviews*. Está organizado da seguinte forma: após essa breve introdução, apresentamos, na seção 1, um diagnóstico mais detalhado da situação atual, incluindo as vulnerabilidades dos processos orçamentários e de planejamento em vigor. Na seção 2, apresentamos a ferramenta dos *Spending Reviews*, mencionando também a experiência internacional. Na seção 3, abordamos as iniciativas sobre SR existentes no plano federal, bem como apresentamos as iniciativas existentes hoje para implementação da ferramenta no Estado de São Paulo. Por fim, expomos as considerações finais.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/photos/dinheiro-financeiro-notas-reais-1632057/>

2 “O sistema tributário dos países da OCDE e as principais recomendações da entidade: fornecendo parâmetros para a reforma tributária no Brasil”, de Pedro Humberto Bruno de Carvalho, IPEA, 2022.

3 Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, Banco Mundial, novembro 2017



## 1. DIAGNÓSTICO

Atualmente, não faltam motivos para justificar um avanço na agenda da melhoria da qualidade dos gastos públicos e a introdução de ferramentas tais como os SR, tanto no governo federal quanto nos entes subnacionais. Nesta seção, descrevem-se alguns: (i) os problemas nos processos orçamentários no país, incluindo a miopia de curto prazo e a inércia de muitos programas no orçamento e (ii) as restrições fiscais atualmente existentes, que limitam o aumento do gasto público.

### 1.1. As deficiências no processo orçamentário no Brasil

Couri e Bijos (2022) afirmam que o Brasil tem experimentado uma crise fiscal e orçamentária preocupante. No segundo caso, a crítica é direcionada especificamente aos instrumentos de planejamento fiscal e orçamentário atualmente em vigor. Dentre os principais problemas apontados, destacam-se o crescimento descoordenado de regras fiscais, a disfuncionalidade de instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a fragmentação decisória das emendas parlamentares, a miopia alocativa e a rigidez orçamentária.

Os autores chamam atenção para uma fragilidade na integração das peças orçamentárias (LOA, LDO e PPA). Conforme concebido originalmente, na Constituição Federal de 1988, o sistema parecia bastante funcional, capaz de impedir, em teoria, a miopia orçamentária, alargando os horizontes para além de um ano e propiciando a conexão entre o orçamento anual com a atividade de planejamento governamental.

A prática, contudo, mostrou que a integração entre o PPA e os orçamentos anuais não funciona. E, sem isso, a elaboração do orçamento anual ficou sem direção estratégica, com forte viés incremental e de curto prazo. O PPA, por não ter poder de autorizar despesas, acabou perdendo importância, de maneira que a atenção política dedicada a ele é inexpressiva. Ainda segundo Couri e Bijos (2022), o PPA é votado, a cada quatro anos, sob rito meramente formalístico, o que os leva a concluir que o PPA não deu certo.

Outro fator de preocupação no atual arcabouço orçamentário é a fragmentação no Legislativo. Este vem se tornando cada vez mais protagonista na alocação de recursos públicos, e isso ocorre em contexto de elevadíssima rigidez orçamentária. Assim, a pequena margem de livre destinação do orçamento (despesas discricionárias) ocorre com significativa influência do Legislativo.

O problema principal em relação a isso é que emendas parlamentares usualmente privilegiam mais as bases eleitorais que os interesses nacionais inseridos nas metas e prioridades previstos na LDO ou PPA daquela esfera. Dessa forma, a integração do planejamento e orçamento fica ainda mais desafiadora.

As restrições orçamentárias, bem como o processo orçamentário que provê maior protagonismo ao Legislativo na destinação de recursos orçamentários, fortalecem a miopia fiscal, priorizando o curto prazo e tornando a execução orçamentária cercada de incertezas, além de deixar a consolidação fiscal no longo prazo fragilizada e vulnerável a eventos extraordinários, como o da pandemia de 2020.

Vale notar que essa tendência vem sendo reforçada a partir das recentes alterações no processo orçamentário, por meio de Emendas à Constituição, que estabeleceram emendas parlamentares impositivas no montante de até 1,2% da Receita Corrente Líquida do Projeto de Lei Orçamentária para as emendas individuais<sup>4</sup>, e até 1%, para emendas de bancada<sup>5</sup>. Por fim, a prática das emendas de relator, que abocanham dezenas de bilhões de reais por ano, só veio acentuar o cenário crítico descrito anteriormente.

Todas essas deficiências do arcabouço institucional prejudicam a qualidade do gasto de maneira mais geral e fazem com que novas ferramentas de planejamento fiscal e orçamentário sejam mais do que necessárias atualmente no país.

## 1.2. O cenário das contas públicas

Em relação aos números fiscais, pode-se afirmar que o país vive um momento de restrição fiscal. Talvez a melhor variável para exemplificar o fato seja o resultado primário do governo federal: superavitário em todos os anos do século XXI até o ano de 2013, tornou-se deficitário de 2014 em diante, diversas vezes atingindo um valor negativo da ordem de uma centena de bilhões de reais, como mostra o Gráfico 1.

4 Art. 166 §9º, CF/1988 – EC 86/2015 As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

5 Art. 166 §12º, CF/1988 – EC 100/2019 - A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.



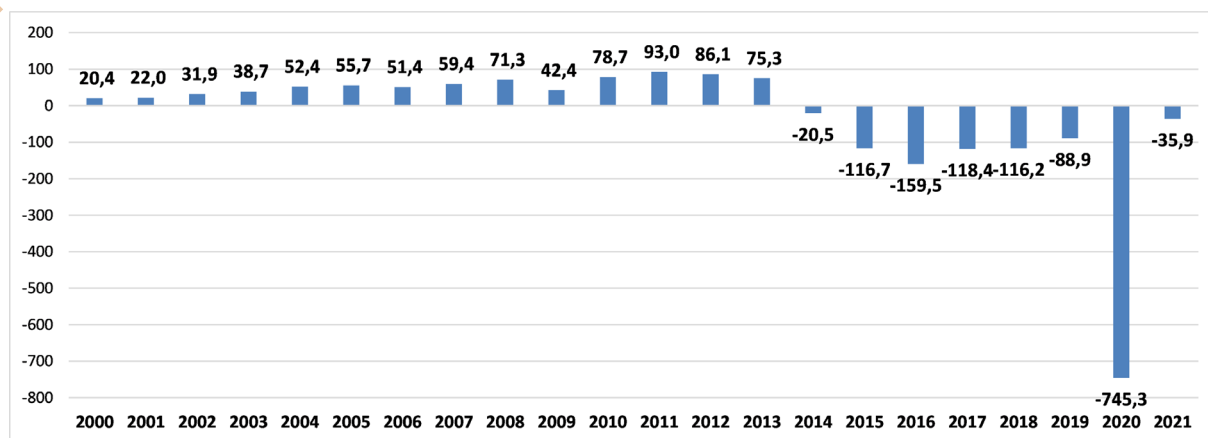


Gráfico 1 – Resultado primário do governo federal (R\$ bilhões correntes)

Fonte: STN

Para entender melhor o quadro fiscal atual, é necessário voltar brevemente a meados da década passada. O ano de 2015, por exemplo, foi paradigmático. O PIB nacional caiu 3,5%<sup>6</sup> e a crise econômica intensificava as preocupações fiscais, que por sua vez ajudavam a piorar as perspectivas econômicas, em uma espiral negativa. Em setembro daquele ano, o país perdeu o grau de investimento, obtido em 2008<sup>7</sup>.

O contexto de grave deterioração fiscal fez com que o novo governo comandado pelo presidente Michel Temer chegasse ao poder com objetivos econômicos muito claros, isto é, interromper a crise econômica e recolocar as contas públicas no caminho da sustentabilidade.

Dessa forma, em 2016 foi implementada uma nova regra fiscal, que ficou conhecida como o teto de gasto. Tal regra foi materializada pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 e limitou o crescimento das despesas primárias do governo federal por pelo menos 10 anos. A ideia era que, com a despesa parada em termos reais, o crescimento gradual da receita fosse suficiente para, em alguns anos, transformar déficits em superávits primários.

O principal desafio do teto de gasto estava relacionado ao crescimento real positivo das despesas obrigatórias. A principal delas, a despesa com benefícios previdenciários, já apresentaria um crescimento real positivo, mesmo com uma reforma dura, em razão do envelhecimento populacional e consequente aumento no estoque dos trabalhadores inativos. Assim, era necessário realizar reformas, e o quanto antes, a fim de tornar o teto exequível nos anos seguintes.

A reforma de previdência, contudo, só aconteceu na segunda metade de 2019. Outras reformas pelo lado do gasto também não aconteceram de maneira significativa. Assim, com

6 <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/17902-pib-cai-3-5-em-2015-e-registra-r-6-trilhoes>

7 <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-12/fitch-rebaixa-brasil-e-pais-perde-grau-de-investimento>

o limite estabelecido pelo teto de gastos em vigor, observa-se que as despesas obrigatórias, que tiveram crescimento real, causaram (e vêm causando) uma diminuição progressiva das despesas discricionárias, diminuindo o espaço para novas políticas públicas. O investimento público, que, se bem realizado, é importante para impulsionar a economia no médio e longo prazo, também vem sendo reduzido ano a ano. Números do Observatório de Política Fiscal do IBRE/FGV mostram que o investimento público no país se encontra nos menores níveis das últimas 5 décadas<sup>8</sup>.

Na comparação internacional, o quadro também é preocupante. Entre os países membros da OCDE, a média do investimento público era de 3,3% do PIB<sup>9</sup> em 2020, ao passo que no Brasil esse número ficou em apenas 0,6% do PIB no mesmo ano. Trata-se de um volume que não consegue cobrir nem a depreciação do estoque de capital existente<sup>10</sup>.

No presente, a situação atual segue desafiadora. O teto de gasto segue apertando as despesas discricionárias. Em 2020 e 2021, gastos para enfrentamento da COVID-19 puderam ser realizados por fora do teto, via crédito extraordinário, justificados pela própria conjuntura excepcional que o mundo viveu. Em 2022, mudanças realizadas no teto de gasto (EC nº 113 e 114, por exemplo) possibilitaram um aumento no gasto público. As consequências dessas mudanças abruptas na principal regra do país foram de certa maneira amortecidas pela conjuntura de aumento da arrecadação, turbinada pela combinação de crescimento econômico e inflação. Contudo, os desafios se acumulam significativamente para 2023. Diversas promessas eleitorais estão sendo realizadas, sem que haja espaço no teto de gasto. O aumento definitivo do Auxílio Brasil para R\$ 600, por exemplo, consistirá em uma demanda extra de algumas dezenas de bilhões de reais<sup>11</sup>. Se concretizado, significa que outros gastos terão menor espaço para crescimento nos próximos anos.

A título de conclusão, percebe-se que, mesmo com eventuais flexibilizações nas regras fiscais e aumento no limite do gasto público no curto prazo, ainda assim haverá uma grande disputa, entre diversos tipos de despesa, pelos recursos disponíveis. O montante certamente também será insuficiente para atender todas as necessidades e carências do país. Desta forma, independentemente do que ocorra nos próximos anos, a busca pela maior qualidade do gasto e das políticas, com a eficiência e efetividade dos programas, deverá fazer parte de uma agenda construtiva daqui para frente.

8 <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/investimentos-publicos/investimentos-publicos-1947-2021>

9 Government at Glance, edição 2021, página 96.

10 Ver “Investimento público em 2019 não repôs depreciação”, Valor Econômico, em 01/04/2020.

11 [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/600153/RAF68\\_SET2022.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/600153/RAF68_SET2022.pdf) (páginas 23 a 25)





## 2. SPENDING REVIEW

No que concerne à qualidade dos gastos públicos, inicialmente, cabe ressaltar que, em relação às práticas de revisão de despesas, existem duas metodologias que se destacam: o *Spending Review (SR)* e o *Public Expenditure Review (PER)*. A primeira, adotada principalmente pelos países membros da OCDE, a ser descrita a seguir; e este último, mais difundido pelo Banco Mundial, sobretudo em países de baixa e média renda.

As principais diferenças nas metodologias estão nos objetivos, focos e sua relação com o processo orçamentário: a PER<sup>12</sup> tem foco específico em determinados setores, abordagem única e não necessariamente vincula seus resultados ao processo orçamentário; suas análises estão mais voltadas aos formuladores de políticas, numa perspectiva mais abrangente do governo. Por seu turno, o SR é um processo contínuo, com foco amplo ou específico, mas que necessariamente se reflete e se vincula ao processo orçamentário.

As principais referências internacionais em relação ao SR são as experiências consolidadas pela Comissão Europeia<sup>13</sup> e pela OCDE, sendo esta última compilada por Marc Robinson, consultor internacional especializado em finanças públicas, que carrega a experiência no Fundo Monetário Internacional (FMI) e, atualmente, é membro do conselho do Painel OCDE sobre Orçamento e Gasto Público, principal referência das diversas publicações brasileiras sobre o tema.

### 2.1. Definição

O SR, também conhecido como Revisão Periódica de Gastos (RPG), trata da institucionalização de um processo de reavaliação periódica de programas, ações, vinculações orçamentárias, gastos tributários e subsídios existentes, com o objetivo de aumentar o gasto em programas com maiores resultados para a população. A redução de gastos ineficientes abre, portanto, espaço fiscal para incorporação de outros mais eficientes. Um insumo importante para essa revisão, como já citado anteriormente, é o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, que devem ser feitos de maneira institucionalizada e sistemática.

Conforme metodologia descrita por Robinson (2013), principal referência utilizada neste trabalho, as despesas a serem avaliadas estão relacionadas a programas ou projetos existentes (cenário base). A partir delas, podem-se identificar e implementar opções de economia.

12 Informações mais detalhadas sobre diferença entre PER e Spending Review podem ser consultadas em “Avaliação de qualidade dos gastos públicos e mensuração da eficiência”, STN 2015 (páginas 184 e 186).

13 Spending Review: Some Insights from practitioners. Discussion Paper 135 – December 2020



## 2.2. Metodologia

O SR já era adotado antes da crise financeira de 2007, mas, considerando o crescimento da sua utilização no período pós-crise, a metodologia baseia-se nas experiências internacionais e boas práticas consolidadas pela OCDE e outros organismos multilaterais recentemente.

### Escopo do SR

O escopo do SR considera 3 dimensões: foco, cobertura e abrangência. O foco está relacionado ao tipo de opção de economia que o SR busca: economia de eficiência, economia estratégica ou ambos os tipos. A cobertura está relacionada ao tipo de gastos públicos que será objeto de análise: por exemplo, gastos autorizados no orçamento ou gastos obrigatórios. A abrangência, por sua vez, está relacionada ao escopo: seletivo (*selective*), quando há uma lista pré-definida de tópicos, ou abrangente (*comprehensive*), quando não está vinculado a uma lista pré-determinada de tópicos.

Cabe esclarecer que as opções de economia são ações que fundamentam, por meio de avaliação de políticas públicas ou programas do governo, se a despesa examinada continua prioritária, está atingindo os objetivos estabelecidos e se tem custo-efetividade (economia estratégica) ou, ainda, verificam a possibilidade de serem atingidos os mesmos objetivos a menor custo, mantida a qualidade (economia de eficiência). Nesse sentido, a economia estratégica realinha os gastos de forma ampla, conforme a prioridade do governo e com isso atua sobre a inércia de programas, ao passo que a economia de eficiência busca maior benefícios das políticas públicas, verificando se um programa ou item específico de despesa pode entregar os mesmos serviços com mesma qualidade a menor custo. Assim, uma cultura de avaliação de desempenho institucionalizado é fator chave para o sistema.

Em relação à abrangência no escopo do SR, o tópico pode ser do tipo revisão de programa, processo do negócio ou órgãos. A revisão de programa pode ter como foco a economia estratégica ou de eficiência. Nos dois outros tipos, é mais comum a aplicação focada em economia de eficiência. Ainda, a revisão de programa e de processo pode ter abrangência específica de um órgão ou ser horizontal (transversal).



## Papéis dos responsáveis e etapas na implementação do processo do SR

Os atores chaves do SR têm diferentes papéis em cada etapa do processo de revisão da despesa: a liderança política, representada pela autoridade executiva do governo (Presidente ou Primeiro-Ministro, conforme o sistema de governo do país); Ministro de Finanças ou equivalente (MOF); ministros setoriais, unidade responsável pelas despesas; e atores externos, que exercem papel consultivo.

### Etapas

A Metodologia da OCDE (ROBINSON, 2013, p.17) identifica 4 etapas:

**Estágio 0 – Estrutura do SR** – nesta etapa são definidos o escopo (cobertura, abrangência e foco); a governança (estrutura institucional com a indicação clara de papéis e responsabilidades de cada ator envolvido); as possíveis metas quantitativas de economia, entre outros. Por tratar-se de decisões estratégicas, nesta etapa, há participação da liderança política na decisão do escopo compatível com os objetivos perseguidos e, também, do Ministério de Finanças, que é responsável no nível burocrático pelo desenho da estrutura adequada ao SR, além de atuar como instância de aconselhamento técnico à liderança política. Um SR pode ser estruturado em mais de uma rodada.

**Estágio 1 – Parâmetros específicos da rodada do SR** – os parâmetros podem ser diferentes para cada rodada. Essa fase compreende a escolha dos tópicos; a especificação da abrangência; os critérios ou questões a serem endereçados na rodada (por exemplo, relevância, duplicidade, efetividade, eficiência, equidade, falha de mercado, entre outros); a definição de metas de economia, se for o caso; as datas-chave para a rodada, de modo que impacte tempestivamente o processo orçamentário. Assim como na etapa anterior, a liderança política exerce papel imprescindível na definição de metas de economia, e o Ministro de Finanças (MOF), na definição de procedimentos.

**Estágio 2 – Desenvolvimento de opções de economia** – nesta etapa os ministérios setoriais desenvolvem as recomendações e possíveis opções de economia a serem apresentadas para decisão final pela liderança política. Geralmente há a participação do ministério setorial com o Ministério de Finanças (MOF), cujos papéis exercidos dependem do tipo de abordagem adotado: *top-down* (França), *bottom-up* (Irlanda, UK) ou *joint SR* (Holanda e Dinamarca). Robinson (2013) relata que a abordagem *top-down*, na qual as equipes de revisão são compostas pelos representantes do MOF, com participação limitada dos ministérios setoriais, não é recomendada,

pois pode gerar dificuldades na implementação, seja por falta de compreensão do processo, seja pelo baixo grau de envolvimento da área analisada para gerar opções de economia. Os estudos mostraram que as abordagens *bottom-up* ou *joint SR*, cuja equipe de revisão é composta por representantes do MOF e setoriais, que exploram informações das unidades setoriais analisadas, parecem funcionar melhor. Qualquer que seja a abordagem, nesta fase também são importantes o papel da liderança política e a existência de mecanismos de incentivos adequados para que a realização do SR ocorra satisfatoriamente. Destaca-se também o papel do MOF nesta etapa. Por fim, o ator externo exerce papel de conselheiro na equipe de implementação; nas experiências da OCDE, quando utilizados, eram ex-servidores públicos.

**Estágio 3 – Decisões de economia** – a liderança política decide qual das opções de economia será implementada.

Resumidamente, apenas na fase de desenvolvimento das opções de economia é quando há participação efetiva dos ministérios setoriais. A liderança política tem papel importante praticamente em todas as etapas: na decisão da estrutura adequada do SR; na definição de parâmetros do SR ou nas rodadas do SR; no apoio político na fase de desenvolvimento das opções de economia, para superação das resistências e incentivo à participação efetiva dos ministérios setoriais e, finalmente, na decisão final pela opção de economia a ser implementada.

Por fim, as boas práticas internacionais recomendam a elaboração do chamado Termo de Referência (ToR) do SR, documento que contempla informações como o objetivo, a estrutura de governança, o escopo, a metodologia, as entregas e o cronograma do SR, entre outros, para ser seguido pela equipe de SR e para ajudar a esclarecer o escopo entre todos os *stakeholders* do projeto, além de servir de referência para revisão de qualidade e aprovação do resultado final.

## A avaliação de despesas e o SR - Informações de base

No âmbito do SR, a OCDE considera “Informação de Base” aquelas avaliações que contribuem efetivamente para a identificação e implementação de opções de economia no âmbito do processo de SR. Assim, a avaliação dos gastos é crítica no processo do SR; contudo, aquelas avaliações que contribuem para gestão ou reestruturação do programa (*design*) não necessariamente são úteis para tomada de decisão no âmbito do SR.

No período pós-crise de 2007 houve grande avanço nas avaliações de políticas públicas e uso crescente da ferramenta de SR pelos países; entretanto, na pesquisa da OCDE de 2013,



muitos países relataram a baixa contribuição das avaliações para o SR (ROBINSON, 2013, p. 26), a despeito dos esforços despendidos pelos países para desenvolver melhores indicadores e em maior número.

Neste contexto, muitos países entenderam que, para o SR ser institucionalizado como um processo contínuo a ser integrado ao processo orçamentário, seria uma prioridade fortalecer as informações de base, ressaltando que a qualidade da informação da avaliação é crítica para o processo, o que reforça a pertinência do SR como agenda da qualidade de gastos públicos.

## 2.3 Experiências internacionais

Segundo estudos da OCDE<sup>14</sup>, o SR teve como proposta melhorar o controle do nível agregado de despesas e melhorar a priorização das despesas, além de viabilizar espaço fiscal para novas despesas prioritárias. Destaca que antes da crise fiscal de 2007 eram poucos os países que utilizavam o SR em base contínua (Dinamarca e Holanda). Conforme Gráfico 2, no período de 2000 a 2007, 6 países utilizavam o SR (Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Áustria, Suíça e Irlanda). Em geral, o SR adotado antes de 2007 tinha foco seletivo, estreito.

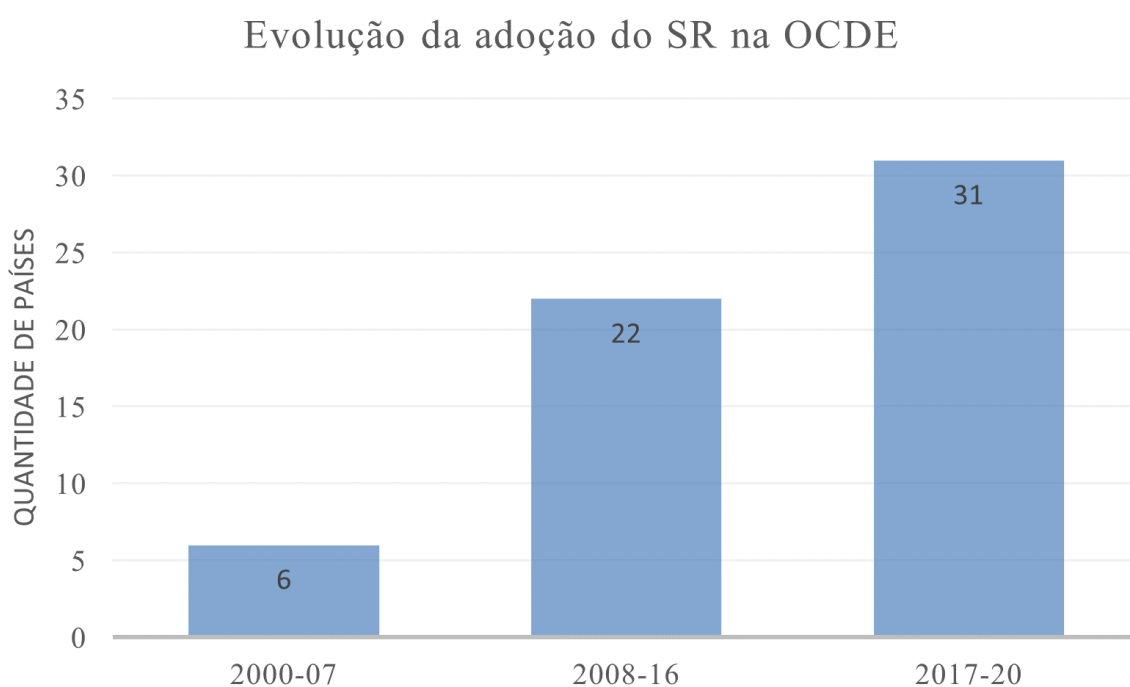


Gráfico 2 – Evolução da adoção de SR nos países da OCDE

Fonte: OCDE

14 Government at Glance (2017)

Considerando a classificação utilizada nessa pesquisa, segundo a qual “*Narrow SR*” abrange até 5% do total de despesa pública; “*Broad SR*” cobre de 5 a 20% e “*Comprehensive SR*”, de 20% a 100% das despesas; verifica-se que somente Suíça (1 SR) e Reino Unido (4 SR) haviam realizado SR no modelo abrangente (*Comprehensive Review*) antes de 2007 (Gráfico 3).

Após a crise financeira global de 2007, a mesma pesquisa indicou um aumento na adoção do SR. No período de 2008 a 2016, 22 países afirmaram ter o processo de SR vigente; além disso, 6 países afirmaram que estavam considerando a utilização (Áustria, Estônia, Israel, Coreia do Sul, Noruega e Turquia).

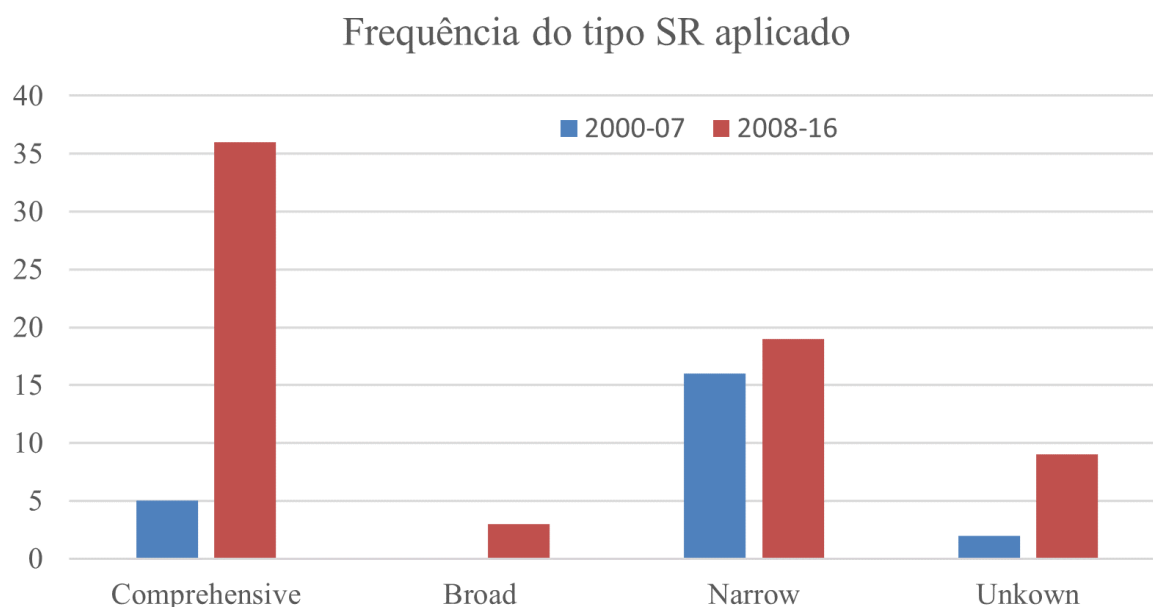


Gráfico 3 – Evolução do Modelo de SR aplicados nos países da OCDE

Fonte: OCDE

Uma das características marcantes deste período foi a adoção do modelo com escopo abrangente e objetivo de economia mais ambicioso, focado em economia de eficiência conjuntamente com a economia estratégica, neste último caso visando identificar programas ineficientes e de baixa prioridade.

Na pesquisa OCDE de 2016, a despeito do crescente uso do SR, 10 países haviam relatado que 90% ou mais dos seus objetivos fiscais da utilização passada do SR haviam sido atingidos (Canadá, Grécia, Irlanda, Itália, Letônia, Luxemburgo, Suécia, Suíça, México e Reino Unido). Na mesma pesquisa, 9 países não haviam apurado nenhum resultado fiscal com uso do SR: Austrália,



Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Japão, Polônia, Portugal e Estados Unidos. Mais desafiador ainda, 13 reportaram que não tinham informações sobre resultado anterior com SR; o que revela que um melhor acompanhamento do SR é uma área potencial a melhorar.

Já na pesquisa OCDE de 2020<sup>15</sup>, dos 37 países, 31 reportaram utilizar o SR (84%), dos quais 20 realizavam revisão anualmente (65%) e 11, periodicamente (35%); 4 estão considerando a utilização (Bélgica, República Tcheca, Suíça e Turquia) e apenas 2 informaram não ter planos para uso ainda (Hungria e Eslovênia). Em relação aos objetivos do SR, 29 dos 31 países da OCDE que o utilizam (94%) indicaram a busca de efetividade dos programas e políticas. Considerando que o SR demanda comprometimento e liderança política, a pesquisa mostrou que o Gabinete, Presidente ou Primeiro-Ministro aprovam os tópicos da SR em 15 países (48%) e realiza decisão final sobre a opção de economia em 12 países (39%). Ademais, em 8 (26%), o Ministro de Finanças (MOF), sozinho ou conjuntamente com o Ministro Setorial, é responsável pelos tópicos e decisão final<sup>16</sup>.

Em outra pesquisa realizada pela Comissão Europeia em 2020<sup>17</sup>, baseada em dados da OCDE, foi mostrado que, dentre os principais objetivos na implementação do SR nos últimos 10 anos, a melhoria na eficiência dos gastos no médio prazo foi a mais citada, seguida por melhorias operacionais que contribuam para o resultado dos programas, realinhamento dos gastos conforme prioridade do governo, em contraposição a corte do orçamento no curto prazo, que foi indicado como objetivo passado.

Por sua vez, os resultados obtidos por estes países, segundo a pesquisa, não ocorreram na mesma ordem em relação aos objetivos estabelecidos. O realinhamento dos gastos com as prioridades do governo foi a resposta de maior ocorrência, seguido de melhora na eficiência de médio prazo e corte de despesa no curto prazo, enquanto a eliminação de programa teve a menor ocorrência. Este desencontro entre os objetivos e os resultados reforça a importância das decisões feitas na etapa 0 e 1, como a definição do desenho do SR e a escolha dos parâmetros.

15 Government at glance (2021)

16 Conforme “Online Table G.28” da pesquisa, no link: <https://doi.org/10.1787/888934260586>

17 EC (2020), “Spending reviews: Some insights from practitioners”, Discussion Paper No. 135, European Commission, Brussels (p. 38-39)



## 2.4 Lições aprendidas

As experiências internacionais consolidadas pela OCDE e Comissão Europeia indicam que não há um caminho único para implementar o SR, nem um modelo de estratégia mais exitoso que outro: países que afirmaram a importância do SR na alocação de recursos são de economias centrais e periféricas, com planejamento centralizado (nacional) ou operando em estruturas federadas. Em países em que há plano nacional de desenvolvimento, verificou-se maior vinculação entre estratégias de médio prazo e orçamento.

A experiência internacional é uma valiosa oportunidade de avaliar as opções estratégicas para melhorar os gastos públicos, ainda que o desenvolvimento e os resultados estejam associados a um contexto particular. Assim, os resultados exitosos não devem ser adotados sem avaliar o seu contexto, além de verificar eventual existência de lacunas nos pressupostos e a viabilidade para o país ou estado, considerando-se seu arcabouço legal e institucional.

A despeito dos desafios na implementação do SR identificados nas pesquisas realizadas nos países da OCDE, verifica-se a crescente importância do SR no processo orçamentário<sup>18</sup>: das 5 fontes de informações de desempenho utilizadas no processo orçamentário (relatório de desempenho, SR, avaliação de programas, informações estatísticas e informação de desempenho de fonte independente), o SR constava da 4ª classificação em 2016, ao passo que em 2018 foi citado como a segunda fonte mais utilizada.

Entretanto, a mesma pesquisa indicou a disponibilidade de informações de desempenho e a qualidade da informação como um dos principais desafios na implementação do SR, seguido de falha na implementação (escolha dos indicadores, desenho) e restrição no prazo de implementação.

Finalmente, verifica-se que cada vez mais países vêm utilizando o SR, cada um no seu contexto político, econômico e institucional. Recentemente, nota-se uma tendência de mudança de SR, passando-se do corte de despesas de curto prazo para uma visão de eficiência, efetividade e alinhamento dos gastos com as prioridades do governo. Para isso, os desafios mais importantes estão relacionados a assegurar a qualidade e disponibilidade de informações de avaliação e a estruturação do SR de forma que disponibilize resultados relevantes e tempestivos para decisão orçamentária. Assim, o alinhamento com calendário orçamentário é crítico.

As experiências internacionais demonstram que, dentre as boas práticas do SR, verificam-se a integração com o Quadro de Despesas de Médio Prazo (*Medium Term Expenditure*

---

18 Spending Review: some insights from practitioners – European Commission - Discussion paper 135 – December 2020.



*Framework - MTEF<sup>19</sup>*) e o orçamento anual; o estabelecimento de orientação clara no SR sobre objetivos das políticas públicas e programas do governo; além de buscar por consenso entre os atores e apoio político para assegurar a implementação das recomendações do SR.

Considerando a estreita relação do SR com o processo orçamentário, vale mencionar que a OCDE publicou em 2015<sup>20</sup> os 10 princípios orçamentários. Ressalta-se que três desses princípios alinham-se com o SR: 1) gerir o orçamento dentro de limite claro, crível e previsível da política fiscal; 2) alinhar o orçamento com prioridades estratégicas de médio prazo do governo; 3) assegurar que desempenho, avaliação e benefícios sociais sejam integrados ao orçamento, retomando novamente a importância da avaliação dos gastos públicos.

### **3. SR NO BRASIL E PROPOSTA PARA SÃO PAULO**

Conforme nos ensina a experiência internacional, a existência de um arcabouço de avaliação de políticas públicas é uma condição chave para sucesso na implementação de um SR.

No Brasil, a avaliação de políticas públicas ainda não está sistematizada e institucionalizada de forma a impactar o processo orçamentário na Administração Pública. Mas já existem iniciativas, isoladas, a exemplo dos Relatórios de Políticas e Programas de Governo encaminhados pelo Tribunal de Contas da União – TCU – ao Congresso Nacional desde 2018. Há, também, aquelas produzidas no âmbito do controle interno pela Controladoria Geral da União – CGU –, além das produzidas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA<sup>21</sup>. Ou seja, já existe uma cultura de avaliação de políticas públicas tomando corpo no país, ainda que essas não sejam concebidas com a finalidade específica e formal de subsidiar as decisões alocativas de natureza orçamentária.

Outro avanço no sentido de institucionalização da avaliação de políticas públicas vem da instituição do sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do governo federal. Criado em 2019, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP – tem por objetivo avaliar as políticas públicas e monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas resultantes da avaliação. É composto por um comitê de políticas de subsídios (CMAS) e outro de gastos diretos (CMAG), apoiados, dentro de suas competências, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, Escola Nacional de Administração

19 Abordagem considerada boa prática orçamentária por organismos internacionais como OCDE e Banco Mundial, para integrar a política fiscal ao orçamento em horizonte plurianual.

20 Principles of Budgetary Governance - OECD 18 February 2015

21 Na IPEA, os relatórios podem ser consultados em <https://repositorio.ipea.gov.br/browse?type=subject>; a exemplo de “CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais”. Na CGU > <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/?colunaOrdenacao=dataPublicacao&direcaoOrdenacao=DESC&tamanhoPagina=15&offset=0&fixos=#lista>

Pública – Enap – e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Destaca-se que a norma que regulamenta o funcionamento do CMAP estabelece que as avaliações “... sempre que possível, serão integradas ao ciclo de gestão de finanças públicas, em particular, aos processos de planejamento e orçamento do Governo federal<sup>22</sup>”.

Cabe ressaltar que a Emenda Constitucional nº 109/2021 incluiu os seguintes comandos na Constituição Federal: (i) a determinação, no art. 37, § 16, de que os órgãos e entidades da administração pública avaliem políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto avaliado e dos resultados alcançados; e (ii) a previsão, no art. 165, § 16, de que esses resultados sejam observados, no que couber, pelas leis orçamentárias. Desta forma, a avaliação de políticas públicas conquistou estatura constitucional, o que contribui para a institucionalização de um SR.

Em relação a proposições existentes, pode ser citado o Projeto de Lei do Senado Federal nº 428/2017, de autoria do Senador José Serra, que visa institucionalizar o Plano de Revisão Periódica de Gastos e que, segundo consulta efetuada em 8/8/2022, se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados sob código PLP 504/2018<sup>23</sup>. Este projeto estabelece que o Plano de Revisão Periódica de Gastos deverá conter:

- I – quadro plurianual de despesas públicas, distribuídas de acordo com as funções de governo;
- II – avaliação da economicidade e da sustentabilidade fiscal das políticas públicas e dos programas governamentais, conjuntamente, e das políticas públicas e dos programas governamentais mais relevantes, isoladamente, incluindo renúncias e incentivos fiscais;
- III – impacto fiscal das despesas obrigatórias;
- IV – medidas necessárias ao aprimoramento da gestão fiscal e das políticas públicas, notadamente aquelas dedicadas à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das desigualdades sociais e regionais, incluindo agenda legislativa prioritária;
- V – identificação de opções de economia orçamentária para reduzir o déficit fiscal ou para criar espaço fiscal para programas com mais prioridade, especialmente aqueles voltados ao desenvolvimento econômico e social.”

O projeto contempla, ainda, projeção fiscal para receitas e despesas, para os períodos de 3 (três), 10 (dez) e 20 (vinte) anos. A integração com o processo orçamentário também foi prevista: “As análises, os estudos e os diagnósticos do Plano de Revisão Periódica de Gastos serão considerados na elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.” A normatização proporciona *enforcement* para o cumprimento pela Administração Pública.

22 Decreto nº 9.834/2019 – art. 5º, § 6º

23 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2173860>



As iniciativas citadas até então são do governo federal. Entretanto, considerando que os entes subnacionais (estados e municípios) têm autonomia para elaboração de políticas públicas e padecem também de situações fiscais de restrição e baixa institucionalização da cultura de avaliação das políticas públicas, iniciativas que fomentem a avaliação de políticas públicas poderão ser o primeiro passo para evoluir em um modelo de SR. Além disso, ao melhorar as contas por meio de melhores práticas reconhecidas internacionalmente, pode-se facilitar o acesso a fonte de financiamento a custos menores.

Em São Paulo, o tema de SR vem sendo debatido desde meados de 2022. Exemplo concreto se dá pelo seminário realizado nos dias 27 e 28 de junho de 2022, na sede da Secretaria da Fazenda e Planejamento do estado, ocorrido em parceria com o BID e que trouxe diversos especialistas para debater a qualidade do gasto público e a ferramenta de *Spending Review*. Na ocasião, a ferramenta do Quadro Fiscal de Médio Prazo, ou *Medium Term Expenditure Review (MTEF)* em inglês, também foi amplamente debatida. Normalmente, as duas ferramentas têm grande complementaridade e podem ser adotadas conjuntamente, como é proposto por vários autores, como Couri e Bijos (2022).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil enfrenta uma situação de restrição fiscal, seja pelo alto endividamento, seja pela rigidez orçamentária. Há pressão das despesas obrigatórias, que crescem progressivamente e ocupam o espaço de gastos discricionários, incluindo o investimento público. Institucionalmente, pode-se dizer que os processos de planejamento fiscal e orçamentário do país têm apresentado diversas ineficiências, gerando problemas como a miopia de curto prazo e a inércia de muitos programas no orçamento, além do aumento das emendas parlamentares, que tem como importante implicação a fragmentação do gasto. Destaca-se ainda a fragilidade na integração das peças orçamentárias (LOA, LDO e PPA). Todo esse cenário cria uma janela de oportunidade para trazer ao debate a adoção de novas ferramentas. Neste texto, focou-se a melhoria da qualidade de gastos públicos por meio da metodologia do *Spending Review*.

A experiência internacional com o SR é grande e crescente. E os resultados têm sido significativos. Há farta documentação de diferentes cases e já há a disseminação de lições aprendidas e melhores práticas. É, portanto, um caminho já trilhado e que, se adaptado às condições locais, pode ser tomado com potencial de gerar resultados significativos.

O governo federal, assim como alguns poucos estados, já apresenta algum avanço na agenda de avaliação de políticas públicas, insumo importante para o SR. Contudo, ainda há um grande caminho a percorrer, sobretudo na conexão entre as atividades de monitoramento

e avaliação e o processo orçamentário, o que contribui para melhorar o planejamento fiscal de médio e longo prazo. Esperamos que, nos próximos anos, essa agenda seja implementada de maneira mais disseminada em todo o país.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. v. 1, 2017. Disponível em <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/884871511196609355/volume-i-s%0c3%adntese> Acesso em: 8 ago. 2022.

BIJOS, Paulo. *Spending Review e MTEF – caminhos para maior estabilidade?* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2021. (Capítulo do Livro: Governança Orçamentária no Brasil).

BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana; RODOPOULOS, Fabiana (org.). Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. Parte I e Parte II – p. 107-208. Editora: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2015. Brasília, DF: Ministério da Fazenda.

BOYA, Elba.; ERCOLI, Ricardo.; BOSCH, Xavier Vanden. *Spending Reviews: Some Insights from Practitioners*. 2020. DISCUSSION PAPER 135 EUROPEAN COMMISSION. ISSN 2443-8022 (online). Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp135\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp135_en.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. PLS 428/2016 e PLP 504/2018. Dispõe sobre Plano de Revisão Periódica de Gastos. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2088990> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131419> Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. PLS 229/2009 e PLP 295/2016. Estabelece normas sobre Finanças Públicas. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2088990>. Acesso em: 8 ago. 2022.

COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil. In: SALTO, Felipe; VILLAVERDE, João; KARPUSKA, Laura. *Reconstrução: O Brasil nos anos 20*. Editora Saraiva, 2022.



GARCIA JÚNIOR, Raul Greenhalgh. A institucionalização do processo de revisão de despesas no Brasil: Perspectivas legislativas para implementação de um modelo de revisão de despesas no governo federal. Revista Caderno Virtual. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Spending reviews. ROBINSON, M. 3<sup>th</sup> ANNUAL MEETING OF OECD SENIOR BUDGET OFFICIALS. Conference Centre, Paris, 2013. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en). Acesso em: 8 ago. 2022

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Government at a Glance. Spending Review, p. 132-133. Biannual. 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Government at a Glance. Spending Review, p. 132-133. Biannual. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recommendation of the council on budgetary governance. 2015. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> Acesso em: 8 ago. 2022


ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). OECD Best Practices for Spending Reviews. OECD Journal on Budgeting, vol. 2022 issue1. 2022. OECD Best Practices for Spending Reviews | READ online (oecd-ilibrary.org) Acesso em: 8 ago. 2022

ROBINSON, M. Budget reform before and after the global financial crisis. 36th annual OECD Senior Budget Officials Meeting. 2015.

ROBINSON, M. The Role of Evaluation in Spending Review. 2018. <https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/cjpe/article/view/43177>. Acesso em: 8 ago. 2022

VANDIERENDONCK, Caroline. Public Spending Reviews: design, conduct, implementation. Economic Papers 525. 2014. EUROPEAN COMMISSION.





# Inovação na Busca da Justiça Tarifária a Recente Experiência com as Modelagens Jurídicas do Programa de Concessões Rodoviárias do Estado de São Paulo

## **Ana Cláudia Silva Araújo Santos**

Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM, São Paulo/SP, Brasil  
anaclaudiasilva.santos@mackenzista.com.br

## **Gabriel Fontes Lopes de Carvalho**

Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP, São Paulo/SP, Brasil  
gfcarvalho@pn.com.br

## **Matheus Barbosa de Almeida Mota**

Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP, São Paulo/SP, Brasil  
matheusmota1994@gmail.com

## **Pedro Henrique Mazzaro Lopes**

Fundação Getúlio Vargas – FGV-SP, São Paulo/SP, Brasil  
pedro@cmmadvogados.adv.br

## **RESUMO**

As inovações no setor de transportes e rodovias promoveram mudanças significativas na forma como a Administração e as concessionárias produzem e gerem as políticas tarifárias e como os usuários usufruem os serviços. Compreender o Programa de Concessões de Rodovias do Estado de São Paulo e todas as suas etapas, as inovações tecnológicas nos sistemas de pedágios e a eficiência proporcionada ao setor é de suma relevância, sobretudo quando considerados os avanços tecnológicos típicos da globalização e seus efeitos na sociedade, nas indústrias, nos governos e nas políticas de transporte. Modelagens contemplando sistemas como o Ponto a Ponto, free flow, desconto de usuário frequente, tags em veículos, entre outros, já foram implementadas no país e mostram a busca por justiça tarifária, que é almejada desde

os anos 1990 e se tornou possível na última década. A análise de como essas mudanças afetam o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão também é relevante para compreender possíveis impactos setoriais. De modo a construir os argumentos aqui expostos, foram adotados os métodos de pesquisa analítica, descritiva e bibliográfica, perpassando pelas alterações inovadoras e seus respectivos resultados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inovações; Transporte; Rodovias; Ponto a Ponto; Free flow.

## **ABSTRACT**

Innovations in the transport and road sector promoted significant changes in the way that the Public Administration and the concessionaires produce and manage tariff policies and how users benefit from the services. Understanding the State of São Paulo Highway Concessions Program and all its stages, the technological innovations applicable to the toll systems and the efficiency that was brought to the sector is extremely important, especially when considering the typical technological advances of globalization and their effects on society, industries, governments and transport policies. Modelings containing systems such as the peer-to-peer, free flow, frequent user discount, vehicular tags, among others, were already implemented in Brazil, and evidence the search for tariff fairness since the 1990s and that was implemented in the last decade. The analysis of the impact of such changes to the financial-economic balance of concession contracts is also relevant to comprehend the potential impacts to such sector. In order to construct the arguments presented here, analytical, descriptive and bibliographic research methods were adopted, passing innovative changes and their respective results.

**KEYWORDS:** Inovações; Transporte; Rodovias; Ponto a Ponto; Free flow.



## **INTRODUÇÃO**

A globalização e os avanços tecnológicos promoveram inúmeras mudanças na sociedade contemporânea, o que ensejou que agentes econômicos, sociais e políticos, incluindo a própria Administração Pública, adaptassem suas formas de produzir, governar, gerenciar e viver, a fim de assumirem o protagonismo das inovações.

Sem as inovações, quaisquer processos, sejam eles industriais, jurídicos ou administrativos, tendem ao fracasso ou, no mínimo, à estagnação (MENDONÇA, 2017). Isso significa que a aderência à inovação não apenas se mostra sugestiva, mas também imprescindível à evolução tão necessária para a garantia de avanços eficientes à sociedade, sobretudo no que compete aos setores de infraestrutura. Porém, nem toda inovação é eficiente, o que determina que os gestores tenham um olhar crítico e técnico ao adotar uma ou outra modalidade inovadora.

O Brasil é um país com grande extensão territorial, o que lhe garante dimensões continentais. As rodovias detêm parcela significativa dessa extensão, pois o país possui malha rodoviária com aproximadamente 1,7 milhão de quilômetro, umas das maiores do mundo, além de ser a principal infraestrutura logística de transportes brasileira (ANTT).

O transporte rodoviário é, nesse contexto, fundamental ao desenvolvimento do país, especialmente em razão da necessária movimentação de produtos, recursos e pessoas para o exercício de atividades industriais, agrícolas, agropecuárias e econômicas. Além disso, como o “setor rodoviário é responsável por 63% do transporte de carga e 95% da movimentação de pessoas, é possível compreender o quão importante e singular é o modo rodoviário na cadeia de transportes” (ANTT).

Investimentos tecnológicos e inovadores têm o condão de tornar essa longa malha de rodovias mais eficientes e estratégicas, possibilitando que a busca por justiça tarifária ganhe novos contornos no plano prático.

Há menos de duas décadas não era possível imaginar as melhorias que as inovações trariam ao setor do transporte, mas o que se vê atualmente é que a adoção de estudos técnicos, a promoção de diálogo com a academia e a iniciativa de alguns gestores do setor foram fundamentais à existência dos benefícios colhidos na atualidade. Mudanças importantes na modelagem e estrutura tarifária, singularmente em relação à busca por justiça tarifária, foram e são base de boa parte das inovações do direito administrativo nacional.

Essa estruturação levou tempo e passou por oscilações que precisam ser verificadas a fim de reconhecer os caminhos percorridos e observar como a temática da inovação no setor de transporte ganhou novos contornos nos últimos anos.

Para tanto, serão analisados i) o Programa de Concessões do Estado de São Paulo e suas etapas, ii) a modelagem jurídica e estruturas tarifárias e a relevância da busca pela justiça tarifária, iii) as inovações aplicáveis ao setor e métodos de cobrança e iv) os impactos da adoção das métricas inovadoras nas matrizes de risco dos contratos de concessão.



## 1. PANORAMA GERAL DO SETOR DE RODOVIAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

O setor de infraestrutura de transportes passou por mudanças significativas nos últimos anos, e o Estado de São Paulo pode ser considerado um verdadeiro precursor nas políticas de inovação do segmento. Assim, analisar o modelo de transporte rodoviário em São Paulo oferecerá uma ideia, mesmo que breve, de como o setor vem se estruturando em plano nacional, o que justifica a sua análise pormenorizada.

Com base em informações disponíveis no sítio eletrônico da Agência de Transporte do Estado de São Paulo (“ARTESP”), depreende-se que são muitas as rodovias paulistas concedidas – alcançando os limites do território do estado -, e que tais trechos abrangem municípios com realidades, densidade populacional e produtividade significativamente distintas (EGLER; BESSA; GONÇALVES, 2013).

Além disso, também é possível observar que as principais rodovias concedidas partem do centro da cidade de São Paulo em direção aos estados vizinhos – Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro – além de integrarem suas estruturas de transporte em direção, principalmente, aos portos do litoral paulista.

Assim, a infraestrutura de transporte do Estado de São Paulo demonstra-se de grande importância não apenas no contexto paulista, mas também nacional, haja vista a existência de dois portos em sua costa – São Sebastião e Santos, sendo este o maior porto do Brasil; três aeroportos de grande porte – nos municípios de Guarulhos, São Paulo e Campinas; e conexão com a malha ferroviária que conecta as regiões Sul, Centro-Oeste e Norte.

Para dar conta do imenso tráfego de pessoas e mercadorias, o sistema estadual de rodovias de São Paulo é composto por cerca de 22 mil quilômetros de rodovias estaduais - sendo o maior sistema estadual de transporte rodoviário do Brasil -, conectando-se com 1.050 quilômetros de rodovias federais e mais de 12 mil estradas municipais pavimentadas. Tal estrutura permite que mais de 90% da população do estado tenha acesso a uma rodovia pavimentada deslocando-se menos de 5 quilômetros, bem como a movimentação de cerca de 93% de todas as cargas transportadas pelo território estadual (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2013).

Inicialmente, os serviços rodoviários estaduais ficaram a cargo da Diretoria de Estradas e Rodagens – departamento criado em 1926 e subordinado diretamente à Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas do Estado de São Paulo e posteriormente convertido no Departamento de Estradas e Rodagens, autarquia existente até hoje (DER). Todavia, os serviços foram paulatinamente transferidos para a iniciativa privada, tendo como marco legal a Lei Estadual nº 9.361/1996, quando o governo paulista fez implementar um programa amplo de desestatização.



A qualidade das rodovias paulistas é inquestionável. Segundo levantamentos da Confederação Nacional do Transporte, as 10 melhores ligações rodoviárias do Brasil localizavam-se no Estado de São Paulo (CNT, 2018). Contudo, a excelência das rodovias é acompanhada por um alto custo tarifário.

A título exemplificativo, um levantamento realizado pelo jornal Folha de São Paulo (IZIDORO; DONASCI, 2009) em 2009 dava conta de que o deslocamento por toda a BR-101 – rodovia federal que conecta os estados de Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte – era mais barato em termos tarifários do que percorrer um trajeto de 313 quilômetros que liga a capital paulista à cidade de Ribeirão Preto.

A configuração do verdadeiro hub logístico formado pelas rodovias de São Paulo faz com que o alto volume de tráfego materialize um ativo importante a ser considerado nos programas de concessão rodoviária, resultando em um numerário igualmente significativo de receitas oriundas do pagamento de tarifas pelos usuários dos serviços.

As inovações tecnológicas, como as tratadas no presente artigo, têm como escopo promover o equilíbrio entre a manutenção da excelência nos serviços que compõem a concessão rodoviária e a promoção da justiça tarifária.

Em um esforço para melhor contextualização dos programas de concessão rodoviária e das tecnologias de cobrança envolvidas em cada um deles, o próximo tópico abordará em linha histórica as 5 etapas de concessões promovidas pelo estado de São Paulo.



Fonte: [https://www.freepik.com/free-photo/summer-country-road\\_1175816.htm#query=rodovia&position=6&from\\_view=search&track=sph](https://www.freepik.com/free-photo/summer-country-road_1175816.htm#query=rodovia&position=6&from_view=search&track=sph)



## 2. BREVE HISTÓRICO DAS 5 ETAPAS DO PROGRAMA DE CONCESSÕES RODOVIÁRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

As concessões rodoviárias do Estado de São Paulo podem ser organizadas em 5 etapas, seguindo a cronologia apresentada pela ARTESP<sup>1</sup>, iniciando-se em 1998, após o advento do Programa de Desestatização e Parcerias com a Iniciativa Privada – instituído por meio do Decreto nº 40.000, de 16 de março de 1995.

Conforme consta de seu art. 2º, os objetivos do Programa são i) propiciar à iniciativa privada a prestação de serviços públicos e a execução de obras de infraestrutura, sob regime jurídico-administrativo adequado; e ii) reduzir os investimentos do Poder Público nas atividades que possam ser exploradas pela iniciativa privada, permitindo a alocação dos recursos do Estado para áreas nas quais sua atuação seja fundamental.

A partir do Decreto acima, cada licitação dos lotes da primeira etapa foi autorizada e regulada mediante a edição de decretos distintos. Assim, foi selecionado o Sistema Rodoviário Anhanguera-Bandeirantes como pioneiro para as concessões rodoviárias, conforme dispõe o Decreto nº 40.028, de 30 de março de 1995. O art. 2º desse diploma apresenta os parâmetros da licitação para concessão que foram utilizados em praticamente todos os decretos autorizados das concessões da primeira etapa, estando assim elencados:

Artigo 2.º- A licitação referida no artigo anterior observará os seguintes parâmetros:

- I - o objeto da concessão abrange o Sistema Rodoviário Anhanguera-Bandeirantes, sua extensão e interligações, na forma que vier a ser estabelecida em ato do Secretário de Estado dos Transportes, no edital e respectivo projeto básico;
- II - serão admitidas empresas isoladas ou reunidas em consórcio;
- III - o prazo de concessão será de 20 (vinte) anos;
- IV - a tarifa do pedágio será fixada pelo Poder Público estadual, sendo critério de julgamento do certame a maior oferta de pagamento pela outorga da concessão;
- V - será exigida garantia contratual da prestação de serviço adequado e da execução das obras;
- VI - o concessionário poderá oferecer créditos e receitas decorrentes do contrato a ser firmado, como garantia de financiamentos obtidos para os investimentos necessários, nos termos do disposto nos artigos 29 e 30, da Lei estadual n 7.835/92;
- VII - serão admitidas fontes acessórias de receita, mediante a exploração de projetos associados compatíveis com o objeto da concessão e com os princípios que norteiam a Administração Pública, o que dependerá de prévia autorização do Poder Concedente;
- VIII - o concessionário poderá contratar com terceiros, por sua conta e risco, a execução de serviços, nos termos dos §§ 2 e 3 do artigo 9, da Lei estadual n 7.835/92.

1 A partir da apresentação foi proposta a separação entre os lotes de concessões rodoviárias conforme o histórico apresentado pelo Governo do Estado de São Paulo ali elencando os marcos temporais das rodadas de concessões. (ARTESP, 2021).



Do que se extrai do histórico do programa de concessões rodoviárias do Estado de São Paulo, as três primeiras etapas não demonstraram um planejamento efetivo com relação à identificação e estudo da implantação do free flow.

Na primeira etapa, a partir de 1998 houve as concessões dos seguintes lotes:

- Lote 1 – Sistema Rodoviário Anhanguera/Bandeirantes – Concessionária CCR Autoban;
- Lote 3 - malha rodoviária de ligação entre Catanduva e Bebedouro, entre Taquaritinga e Pirangi, e entre Bebedouro e Barreto – Concessionária TEBE S.A.;
- Lote 6 – Malha Estadual de Ligação entre Itapira, Mogi-Mirim, Limeira, Piracicaba, Conchal, Araras, Rio Claro, Casa Branca, Porto Ferreira e São Carlos – Concessionária Intervias Arteris;
- Lote 11 - Malha Rodoviária de ligação entre Mococa, São José do Rio Pardo, São João da Boa Vista e Campinas – Concessionária Renovias S.A.;
- Lote 12 – Sistema Rodoviário Castello-Raposo – Concessionária CCR ViaOeste;
- Lote 13 – Malha Rodoviária de Ligação entre Rio Claro, Piracicaba, Tiete, Jundiá, Itu e Campinas – Concessionária AB Colinas;
- Lote 20 – Malha Rodoviária Estadual de Ligação entre Tatuí, Itapetininga, Capão Bonito, Itapeva, Itararé (divisa com o estado do Paraná) e Araçoiaba Da Serra - Concessionária SP Vias.
- Lote 22 – Sistema Anchieta-Imigrantes - SAI – Concessionária Ecovias.

Com a 1ª rodada de concessões, o Estado de São Paulo iniciou sua expansão no setor de infraestrutura rodoviária com estradas estratégicas sendo concedidas para exploração da iniciativa privada. Na 2ª rodada, a partir de 2008, o critério de julgamento das licitações foi alterado, deixando de ser o de maior outorga onerosa e passado a ser o de menor tarifa quilométrica básica de pedágio ofertada. Nesta etapa foram objeto de concessão os seguintes lotes:

- Lote 7 – Sistema Rodoviário definido por Corredor Dom Pedro I – Concessionária Rota das Bandeiras;
- Lote 16 – Corredor Raposo Tavares – Concessionária Cart;
- Lote 19 – Corredor Marechal Rondon Oeste – Concessionária Via Rondon;
- Lote 21 – Corredor Marechal Rondon Leste – Concessionária Rodovias do Tietê;
- Lote 23 – Corredor Ayrton Senna/Carvalho Pinto – Concessionária Ecopistas;
- Lote 24 - Rodoanel Mário Covas – Trecho Oeste, Interligação entre os Corredores de Acesso à Metrópole de São Paulo – Concessionária CCR Rodoanel Oeste;
- Lote 25 – Trecho Sul do Rodoanel Mário Covas e construção do Trecho Leste do Rodoanel – Concessionária SP Mar Rodoanel Sul e Leste.

Com a ampliação na 2ª rodada foi possível a integração entre as rodovias concedidas na 1ª rodada, o que do ponto de vista de tarifas e ganhos de escala gera mais eficiência econômica nas concessões.

Na 3ª rodada do programa de concessões rodoviárias do Estado de São Paulo foi concedida em 2014 a exploração econômica por meio de uma Parceria Público-Privada do Lote 27 – Rodovia dos Tamoios - Concessionária Rodovias dos Tamoios.



Quando se analisam as 3 primeiras rodadas do programa de concessões rodoviárias do Estado de São Paulo, pouco se vê sobre o uso de tecnologias para busca da justiça tarifária. A cobrança de pedágio é feita no sistema clássico, com a implantação de praças de pedágio e o valor sendo único por todo o trecho de cobertura da praça.

Desta forma, o foco das licitações é a análise de viabilidade econômica para a efetiva exploração de rodovias e as estratégias de deslocamentos de pessoas ou escoamento de mercadorias.

A 4ª etapa do Programa de Concessões Rodoviárias foi realizada entre os anos de 2017 e 2020, sendo composta pelos Lotes 28 – Rodovias do Centro Oeste Paulista – Concessionária Entrevias; 29 – Rodovia dos Calçados – Concessionária ViaPaulista; e Lote 30 – PiPa (Piracicaba-Panorama) – Concessionária Eixo SP. A 4ª etapa foi marcada pela substituição de concessionárias que assumiram os serviços rodoviários na 1ª etapa de concessões, além da introdução de algumas ferramentas tecnológicas na cobrança de pedágio, como o sistema de cobrança semiautomática para motociclistas.

Por fim, a 5ª etapa de concessões rodoviárias está ainda em andamento e prevê a concessão do Lote Noroeste, abrangendo cerca de 600 quilômetros de estradas que hoje são administradas por diferentes concessionárias (Tebe e Triângulo do Sol). Contudo, o grau de inovação tecnológica e regulatória aplicada nesta etapa diferencia-se das demais, sendo a 1ª do Brasil a considerar a extinção das praças físicas de pedágio (tipo “barreira”) e que introduzirá o sistema de cobrança de tarifas por meio eletrônico conhecido como free flow (BENOZATTI; ROSA; ZAGO; DOMPIERI. 2022)

Nos tópicos seguintes será analisado se o sistema adotado na 5ª rodada favorece ou não a busca pela justiça tarifária e quais são as consequências da adoção de tal sistema na relação entre Poder Concedente e Concessionária, especialmente no tocante à definição da matriz de risco.



Fonte: [https://www.freepik.com/free-photo/new-recently-built-highway-brcko-district-bosnia-herzegovina\\_7908965.htm#query=rodovia%20licita%C3%A7%C3%B5es&position=9&from\\_view=search&track=ais](https://www.freepik.com/free-photo/new-recently-built-highway-brcko-district-bosnia-herzegovina_7908965.htm#query=rodovia%20licita%C3%A7%C3%B5es&position=9&from_view=search&track=ais)

### 3. AS INOVAÇÕES APLICÁVEIS AO SETOR DE TRANSPORTE (METODOLOGIAS, MODELAGENS E ESTRUTURAS) E A BUSCA PELA JUSTIÇA TARIFÁRIA E SEUS IMPACTOS NO SETOR

O problema da escassez de recursos para investimentos em infraestrutura não é exclusivo do Brasil – embora, aqui, seja possível verificar as dificuldades de forma mais contundente do que em outros países. Historicamente, as inovações foram implementadas gradualmente, e, especialmente nos últimos anos, novos instrumentos voltados ao setor de infraestrutura de rodovias ganharam forma e avançaram no país em razão das concessões, que serviram, dentre outros aspectos, para atenuar os danos da mencionada escassez (ANTT).

Em breve digressão histórica, a década de 1980 foi considerada perdida ao Brasil na questão de desenvolvimento econômico, com severo aumento da pobreza, inflação e estagnação da produtividade (CARDOSO, 2021, p. 21). O Estado não tinha condições de garantir infraestrutura adequada e justa, que abraçasse as novas tendências da globalização. A iniciativa de abertura dos setores de infraestrutura ao mercado privado, contudo, ainda era vista com maus olhos, defendendo-se a atuação exclusiva do Estado no segmento.

Os anos 1990 possibilitaram uma guinada oposta à predominante até então, com a apresentação de projeto de lei, pelo então senador Fernando Henrique Cardoso, que regulamentava a concessão de serviços e obras públicas. Uma vez que

(...) a concessão prevê a operação de serviços públicos pelo setor privado, mas não a transferência da propriedade de ativos do Estado para os novos operadores, a participação do investimento e da gestão privada poderiam aumentar, sem o estigma da privatização, em setores como os de energia elétrica, transportes e portos, para os quais não havia vedação constitucional. (CARDOSO, 2021, p. 22).

A Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987/1995) foi essencial para que a infraestrutura brasileira ganhasse investimentos privados e, conseqüentemente, evoluísse e tornasse os serviços públicos de alguns segmentos mais atrativos e suficientes aos usuários – o que não afasta, por certo, “o maior desafio do poder público”, ainda presente na atualidade, que é “conseguir modelar um projeto de infraestrutura que combine atratividade privada, com maximização dos ganhos para o erário e os usuários” (PINTO JÚNIOR, 2021, p. 38).

Especificamente em relação ao transporte, além de novas estruturas de financiamento de projetos rodoviários, a promoção de inovações e desenvolvimento tecnológico relevantes



permite que o país se torne mais competitivo no segmento e garanta um aumento na qualidade dos serviços ofertados, atrelados ao crescimento econômico e à criação de empregos.

Esses avanços atingiram, também, a regulação de cobrança tarifária, tendo em vista que os sistemas tradicionais de pedágio, além de ultrapassados, não refletiam a necessária justiça tarifária ao usuário, que se via incumbido de pagar por um trecho fechado, quando, a depender da distância percorrida, os custos seriam menores (VÉRAS; RANDERSON, 2021) ou, por vezes, até inexistentes, de modo que os custos direcionados a uma parcela muito pequena da população subsidiaria os custos de todos os usuários.

De acordo com Rafael Vêras e Rafael Randerson (2021, p. 2), a forma como os pedágios eram geridos pautava-se em “(...) um sistema econômico-financeiro de subsídios cruzados entre usuários de curta, média e longa distância; entre usuários recorrentes e usuários episódicos”, e, considerando a “sustentabilidade econômico-financeira dos projetos (...), tratar, igualmente, desiguais é uma conduta antijurídica”.

Nesse contexto, as discussões acerca de novos modelos e estruturas de cobrança de pedágio tinham o fito não apenas de promover inovações no setor, mas, sobretudo, a idealizada justiça tarifária.

Consoante abordado nos capítulos anteriores, o Estado de São Paulo foi o precursor na adoção de novas modelagens e tecnologias no setor de transportes, especialmente em relação às rodovias.

O programa que introduziu abordagens tecnológicas alternativas ao sistema tradicional de cobrança de pedágios foi o “Sistema Ponto a Ponto”. Em vigor desde 2012, trata-se de um projeto do Governo do Estado de São Paulo, sob responsabilidade da ARTESP, para a cobrança do pedágio de forma eletrônica, por trecho percorrido. A ideia era que *tags* RFID (Transponder de Identificação Veicular<sup>2</sup>) na frequência 915 Mhz, de uma das operadoras de arrecadação autorizadas, fossem afixadas no para-brisa dos veículos que passassem pelas rodovias contempladas (inicialmente a SP-075 e a SP-360; posteriormente a SP-340 e a SP-332 também aderiram ao sistema), o que garantiria sua identificação pelos pórticos devidamente equipados com leitores RFID.

O projeto foi idealizado visando garantir propriedade tecnológica ao Estado de São Paulo e superar o modelo anterior de cobrança que possuía um número de funções superior às que seriam necessárias aos usuários, conseqüentemente onerando seu custo total. A ideia basilar era abrir o mercado de vendas de tags, em efetivo mercado competitivo, de modo a garantir o interesse público, reduzir os preços praticados, aumentar a base dos usuários e promover a

---

2 A leitura por RFID é uma “tecnologia composta por um transceptor/leitor localizado no pórtico, que captura e armazena os dados no próprio leitor na unidade conhecida como transponder (tag), que é instalada no veículo, que contém o circuito e as informações a serem transmitidas”. (FGVEAESP).

mudança tecnológica, tornando o setor mais inovador e atrativo. A lógica, portanto, era gerar maior eficiência e menor custo, primados da própria Constituição Federal (art. 37, *caput*).

Em estudo sobre tecnologias de pagamento de pedágio publicado pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT, 2020, p. 6), verificou-se que, após a implementação do Sistema Ponto a Ponto em São Paulo, entre os anos de 2010 e 2017, houve crescimento de 42,7% do número de veículos que passaram a utilizar o pedágio eletrônico, em contrapartida ao crescimento dos veículos que passam pelas cabines manuais, de apenas 5%.

Além disso, o histórico de tarifas elaborado pela ARTESP evidencia o aumento exponencial da tarifa entre os anos de 2012 e 2019 (ARTESP), o que, em termos práticos, destaca as economias que o Sistema Ponto a Ponto garantiu aos usuários das rodovias contempladas.

Esse projeto incentivou que as formas de cobrança de pedágio sofressem diversas mudanças. Há expectativas para que, em médio prazo, as praças convencionais deixem de existir, dando lugar a inovações como os pórticos do sistema *free flow* (sistema de livre passagem) (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2022).

Mais recentemente, em junho de 2021, o legislador federal, utilizando-se de sua competência constitucionalmente garantida (nos termos do art. 175, parágrafo único, III, da Constituição Federal), promoveu verdadeira inovação no tema da política tarifária através da Lei Federal nº 14.157/2021, a qual, conforme seu art. 1º, dispõe sobre as “condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas” por meio do *free flow*, com o intuito de possibilitar pagamentos de tarifas que guardem maior proporcionalidade com o trecho da via efetivamente utilizado” (BRASIL, 2021).

Na novel legislação, o *free flow* é abordado de uma forma que se coaduna com sua definição como “um método de cobrança de pedágio em que a tarifa é cobrada de forma proporcional à distância percorrida” (CNT, 2020, p. 1), sem barreira física. A operação é realizada por meio de pórticos instalados na rodovia, com identificação automática e eletrônica dos usuários (BRASIL, 2021). Com isso,

[...] o sistema de *free flow* se apresenta como uma ferramenta, dentre outras disponíveis no arsenal contratual-regulatório, que visa a alcançar uma política tarifária, mais justa e transparente, aos usuários, por meio da modernização de contratos de concessão, atualmente já sendo possível alcançar tal objetivo por meio da tecnologia OCR<sup>3</sup> (optical character recognition, ou reconhecimento óptico de caracteres). (VÉRAS; RANDERSON, 2021, p. 2).

3 A tecnologia OCR funciona por meio de “câmeras fixas que leem automaticamente as placas dos veículos”, mesmo quando estão em movimento. (CNT, 2020, p. 1).



Além de traçar as diretrizes de tal sistema, o legislador teve ainda uma preocupação com os contratos de concessão de rodovias e vias urbanas celebrados antes da publicação da referida Lei nos quais fosse impossível implementar o sistema. Nesses casos, de acordo com o § 3º do art. 1º da referida norma, a futura regulamentação deverá “prever a possibilidade de celebração de termo aditivo para viabilizar a concessão de benefícios tarifários a usuários frequentes [...]”, visando, novamente, à justiça tarifária.

Com a implementação dessa nova tecnologia, a perspectiva é que haja uma diminuição de 20% a 30% no valor das tarifas de pedágio. Em rodovias como a Dutra (em que apenas 10% dos usuários pagam 100% do custo da rodovia, enquanto os outros 90% trafegam sem arcar com tarifas), o novo sistema trará, sem dúvidas, maior vantajosidade a toda a sociedade. Isso porque parcela significativa desses usuários que compõem os 10% é composta de transportadores de carga, cujos gastos logísticos influenciam diretamente o preço dos produtos consumidos em diversos setores, como alimentação e combustível (CUMERLATO; ANDREY, 2021).

Além disso, merece destaque o fato de que a própria sistemática da tecnologia free flow implica um aumento da segurança de todos os usuários da rodovia. Como é sabido, grande parte dos acidentes rodoviários ocorre em praças de pedágio, dada a necessária desaceleração dos veículos para passagem nas respectivas cabines de cobrança. Considerando que a cobrança através do novo sistema prescinde de tal frenagem, é esperado que haja uma redução no número de acidentes rodoviários e um aumento consequente da velocidade média dos respectivos trechos concedidos.

Na mesma linha, outro sistema que visa trazer benefícios aos usuários das rodovias é o Desconto de Usuário Frequente (DUF), ferramenta que garante um desconto progressivo no valor do pedágio, desde que os veículos de passeio utilizem o Sistema de Cobrança Eletrônica (AVI), e percorram, com frequência, o mesmo percurso, na mesma praça de pedágio, no mesmo sentido da rodovia e dentro do mesmo mês calendário (EIXO-SP, 2021; ARTESP, 2021).

A medida propicia a redução de distorções tarifárias aos usuários que não utilizam todo o trecho concedido, mas apenas realizam deslocamentos diários e pontuais, especialmente porque “a redução é progressiva e ocorre até a 30ª passagem no mês, conforme percentual fixo de redução em relação à tarifa cobrada na passagem anterior, até atingir a tarifa mínima determinada para a praça de pedágio, dentro do mesmo mês” (EIXO-SP, 2021).

Todas essas inovações deixam claro que a desestatização buscada nos anos 1990 com a Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987/1995), no sentido de desafogar o Estado através de investimentos da iniciativa privada em infraestrutura, embora ainda não tenha sido concluída, já experienciou avanços significativos.

A utilização desses sistemas nas novas modelagens permite ajustes para todos aqueles envolvidos no segmento rodoviário e, conseqüentemente, promovem impactos em outros setores



(e.g. com a redução de custos logísticos), o que garante a efetividade da justiça tarifária e das inovações necessárias aos avanços em infraestrutura no país.

Questões de cunho puramente ideológico não podem estar à frente do crescimento de qualquer país, e compreender essa questão é imprescindível para a projeção das inovações tão importantes e transformação das métricas tarifárias.

## 4. IMPACTOS DA ADOÇÃO DAS MÉTRICAS INOVADORAS NOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Concessões em infraestrutura envolvem, na imensa maioria dos casos, arranjos naturalmente longevos e vultosos. Em decorrência do inevitável descasamento temporal entre a realização dos investimentos e sua amortização, a alocação eficiente de riscos é um dos pontos nevrálgicos de uma boa modelagem jurídica – e matrizes de risco são, por excelência, a cláusula apropriada a tal fim.

Com exceção dos riscos incontroláveis que devem ser alocados ao Poder Público de modo a viabilizar as respectivas modelagens, os demais riscos são costumeiramente assumidos pelo parceiro privado – que, por sua vez, pode identificar quais potenciais demandas são passíveis de gerenciamento (e.g. contratualizáveis ou seguráveis), de modo a corretamente precificar tais riscos em sua proposta. Wanderley Fernandes (2013, p. 95) sustenta que:

(...) a realidade dos negócios poderá ser bastante rica para determinar formas complexas de contratação; porém, **um critério bastante objetivo de alocação de riscos é a capacidade da parte que o assume de mitigá-lo ou reduzi-lo da maneira mais eficiente**, entendida a eficiência como redução de custos e maior segurança do próprio empreendimento (...).

Embora o espaço amostral para a mensuração dos impactos da adoção das métricas inovadoras seja consideravelmente limitado, é possível avaliar, ao menos sob a perspectiva jurídica, como tais inovações impactaram as recentes minutas dos contratos da 5ª etapa do Programa de Concessões Rodoviárias da ARTESP, especialmente no que diz respeito às suas respectivas matrizes de risco.

Com base em tais modelagens, é possível perceber que os riscos relacionados aos impactos tarifários da adoção do *free flow* e da sistemática do DUF foram alocados genericamente ao Poder Concedente, ficando a Concessionária responsável por riscos operacionais e “subsidiários” de tais métricas, se assim podemos dizer.



Tal racional vai exatamente ao encontro dos fatores explorados anteriormente: com a substituição das praças de pedágio (que se traduzem em efetivas barreiras físicas ao trânsito de veículos em rodovias) por pórticos de livre passagem, o aumento significativo da evasão tarifária é absolutamente previsível. Consequentemente, tal elemento passa a ter outra importância dentro da equação da estrutura tarifária.

Ainda que a Concessionária fique responsável pela identificação dos evasores infratores (através da adoção de tecnologias responsivas, por exemplo), o efetivo poder de polícia (ostensivo, preventivo e repressivo) não faz parte dos serviços delegados no âmbito das respectivas concessões rodoviárias.

Em outras palavras, o poder de fiscalização e autuação de infrações de trânsito (inclusive aquelas relacionadas com o inadimplemento dos veículos que transitam nas rodovias) segue sendo exclusivo do Poder Público, razão pela qual não se mostra razoável, viável e nem lógica a assunção do risco de evasão tarifária pela Concessionária.

Da mesma forma, o risco de eventual desequilíbrio econômico-financeiro decorrente da instituição de eventuais políticas públicas visando à justiça tarifária (como é o caso do DUF) deve ser suportado pela parte capaz de implementar tais programas – qual seja, o próprio Poder Público. Caso a Concessionária opte pela liberalidade de conceder descontos a usuários por seus próprios critérios, é evidente que tal ação deve ser realizada às suas próprias custas.

Nesse sentido, a matriz de risco do LNP (Lote Noroeste Paulista), prevista na cláusula décima nona da minuta contratual, aloca majoritariamente ao Poder Concedente o risco do inadimplemento no pagamento das tarifas de pedágio no sistema automático livre (19.2.i), além dos riscos decorrentes da variação na receita tarifária resultantes da sistemática do DUF (19.2.xvi).

A Concessionária, por sua vez, assume um risco limitado à operacionalização do sistema, consubstanciado na variação da receita tarifária por “falha técnica nos equipamentos que compõem o sistema automático livre ou outro motivo a ela atribuível” e o não envio ao DER/SP de informações suficientes para emissão de multa de evasão (19.1.xii), bem como pela variação da receita tarifária decorrente de falha e/ou interrupção na operação da plataforma do *free flow* (19.1.xiii).

No mesmo sentido, a minuta do LRN (Lote Rodoanel Norte) indica, dentre os principais direitos e obrigações da Concessionária, que ela será a responsável por “promover todas as atividades e arcar com os investimentos necessários à implantação, operação e manutenção de sistema de arrecadação de tarifas de pedágio na modalidade *free flow*” (19.1.xivii), e aloca a ela o risco relativo ao atraso “na implantação dos equipamentos necessários à operação do sistema *free flow*, salvo quando comprovado que o atraso decorreu exclusivamente de fato imputável ao Poder Concedente ou à ARTESP” (22.1.xlii).

O Poder Concedente também ficou responsável pelo risco do inadimplemento tarifário (22.2.xvi) – em linha, inclusive, com o racional de que a fiscalização e a autuação de infrações relativas à evasão tarifária não fazem parte do rol de serviços delegados, por serem atividades de competência exclusiva do Poder Público (cf. artigo 6º, II, f do Anexo do Decreto nº 66.445/2022).

Por fim, apesar de o LRN não prever expressamente a sistemática do DUF, a variação da receita tarifária em razão da concessão de gratuidades ou descontos tarifários não previstos na data da proposta também restou alocado ao Poder Concedente (22.2.xxi).

Acerca da documentação de suporte às respectivas minutas contratuais, a minuta do contrato de concessão do LNP prevê um anexo integralmente destinado às questões envolvendo a adoção do sistema automático livre - *free flow* (Anexo 24), e aborda o DUF tanto na estrutura tarifária (Anexo 4) quanto em um apêndice próprio (Apêndice F). Já o LRN aborda a questão do *free flow* em sua estrutura tarifária (Anexo 4).

Em termos práticos e do ponto de vista orçamentário, tais documentos estabelecem um racional muito interessante sobre a operacionalização dos riscos alocados ao Poder Concedente, na medida em que os valores coercitivamente cobrados dos usuários inadimplentes pela autoridade competente (i.e. a título de multa por evasão do pedágio) constituem parte da receita que será utilizada para compensar a Concessionária por tais prejuízos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A história de investimentos privados em infraestrutura é relativamente breve no Brasil, tendo sido a partir dos anos 1990, com a promulgação da Lei de Concessões, que mudanças consideráveis foram implementadas e o país se alinhou aos caminhos da globalização e da inovação.

As inovações em modelagens tarifárias em concessões rodoviárias são importantes e garantem que o Brasil se aproprie, cada vez mais, de novas tecnologias essenciais à consecução da justiça tarifária.

O regime tradicional do cálculo do valor tarifário na maior parte das rodadas de concessão rodoviária paulista utilizava como parâmetro o número de quilômetros concedidos, sem considerar os trechos efetivamente utilizados pelos usuários.

Era preciso inovar. São Paulo, estado com o maior PIB do Brasil e pioneiro da implementação de inovações em âmbito rodoviário, auferiu, nos últimos 10 anos, um aumento significativo no número de veículos que passaram a utilizar o pedágio eletrônico, por meio do Sistema Ponto



a Ponto. Conseqüentemente, a atuação estatal também motivou o uso de *tags* veiculares em um cenário mais macro, em evidente evolução com incentivos a esse mercado e possibilidade de maior competitividade.

Com o advento da Lei Federal nº 14.157/2021, garantiu-se maior segurança jurídica na adoção do *free flow* – que além de tratar das condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias e vias urbanas, possibilita que os pagamentos de tarifas sejam proporcionais ao uso da via.

Como não poderia deixar de ser, as recentes modelagens jurídicas da 5ª rodada de concessões rodoviárias promovidas pela ARTESP já adotaram as inovações comentadas ao longo desse breve artigo – e o maior impacto, até o momento, pode ser percebido na reestruturação das tradicionais matrizes de risco.

Naturalmente, como o poder de polícia estatal e a responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação de políticas públicas atinentes à justiça tarifária não fazem parte dos serviços delegados aos concessionários, os riscos relacionados ao sistema *free flow* e ao DUF devem ser majoritariamente suportados pela Administração Pública, ao passo que apenas aspectos operacionais (e.g. falhas nos sistemas de tecnologia) podem ser alocados aos particulares concessionários.

Inovar com eficiência é um grande desafio que encontra entraves em questões sociais, políticas e econômicas, mas que tem avançado no setor de infraestrutura de rodovias e buscado garantir justiça tarifária. O caminho a ser ainda percorrido é longo, mas através de legislação que reflita a realidade das mudanças tecnológicas, da ausência de ideologias na formação de políticas voltadas ao setor, da observância da jurisprudência dos Tribunais (de Justiça e de Contas) e da participação da sociedade nos debates de inovação, os projetos de infraestrutura mais eficientes e com política tarifária adequada podem se tornar uma realidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Nacional de Transportes Terrestres (Brasil). Estudo Internacional de Contratos de Concessão Rodoviária. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/documents/363688/389038/Estudo+Internacional+de+Contratos+de+Concess%C3%A3o+de+Rodovias.pdf/7756481f-e-494-1761-916d-48dc37428514?t=1592175951190>. Acesso em: 01 set. 2022.

Agência de Transporte do Estado de São Paulo (São Paulo). Pedágio - Histórico de tarifas. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/Rodovias/HIST%C3%93RICO-DE-TARIFAS.pdf/>. Acesso em: 06 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Acervo de rodovias concessionadas no Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Style%20Library/extranet/rodovias/rodovias-e-concessionarias.aspx#>. Acesso em: 04 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Apêndice F - tarifas de pedágio relativas ao desconto para usuário frequente. Disponível em: [http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/Licita%C3%A7%C3%B5es/Concorrencia\\_Internacional01-2019/Republica%C3%A7%C3%A3o/ApendicesContrato/F%20-%20DESCONTO%20USU%C3%81RIO%20FREQUENTE.pdf](http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/Licita%C3%A7%C3%B5es/Concorrencia_Internacional01-2019/Republica%C3%A7%C3%A3o/ApendicesContrato/F%20-%20DESCONTO%20USU%C3%81RIO%20FREQUENTE.pdf). Acesso em: 28 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Audiência Pública sobre a modelagem preliminar da concessão do Lote Noroeste. 21/10/2021. Disponível em: <http://www.artesp.sp.gov.br/Shared%20Documents/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-SP1.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

BARBOSA, Saulo Horta. Rodovias de pedágio aberto ou free-flow: perspectivas para a implantação no Brasil. Orientado por Ronaldo Guimaraes Gouvea. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais. 2013. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-9RWK24/1/geotecniatransportes\\_saulohortabarbosa\\_dissertacao.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-9RWK24/1/geotecniatransportes_saulohortabarbosa_dissertacao.pdf). Acesso em: 04 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)] Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Constituinte, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. [Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995]. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14157.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14157.htm). Acesso em: 24 ago. 2022.



\_\_\_\_\_. [Lei Federal nº 14.157, de 1º de junho de 2021]. Estabelece as diretrizes de condições para a implementação da cobrança pelo uso de rodovias por meio de sistemas de livre passagem. Brasília: Congresso Nacional, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14157.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14157.htm). Acesso em: 18 ago. 2022.

BENOZATTI, Edgard; ROSA, Gabriel; ZAGO, Marina; DOMPIERI, Izabel. Concessão rodoviária Lote Noroeste – novos avanços regulatórios e inovações tecnológicas. Agência Infra. 5/6/2022. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-concessao-rodoviaria-lote-noroeste-novos-avancos-regulatorios-e-inovacoes-tecnologicas/>. Acesso em: 8 set. 2022.

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (cords.). Experiências práticas em concessões e PPP: estudos em homenagem aos 25 anos da Lei de Concessões. v. 01 – estruturação e arbitragem. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE. Novas tecnologias de pagamento de pedágio. Brasília, 2020. Disponível em: <https://cdn.cnt.org.br/diretorioVirtualPrd/bf8665da-3e39-45cf-9fbd-2dbbafc9ddd4.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Saiba quais são as melhores ligações rodoviárias do Brasil. 2018. Disponível em: <https://cdn.cnt.org.br/diretorioVirtualPrd/bf8665da-3e39-45cf-9fbd-2dbbafc9ddd4.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

CUMERLATO, João; ANDREY, Carlo. InfraDebate: Free flow vai dividir conta do pedágio de forma muito mais justa e reduzir custo de tarifas. Portal da Infra. 31/08/2021. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/infradebate-free-flow-vai-dividir-conta-do-pedagio-de-forma-muito-mais-justa-e-reduzir-custo-de-tarifas/>. Acesso em: 04 set. 2022.

CURCIO, Mário. Pedágios caminham para sistema de cobrança por quilômetro rodado. O Estado de São Paulo. 2022. Disponível em: <https://mobilidade.estadao.com.br/mobilidade-para-que/pedagios-caminham-para-sistema-de-cobranca-por-quilometro-rodado/>. Acesso em: 06 ago. 2022.

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM. Memória do transporte. Revista Técnica DER. Disponível em: <http://www.der.sp.gov.br/WebSite/Institucional/MemoriaTransporte.aspx>. Acesso em: 08 set. 2022.

EGLER, Claudio Antonio Gonçalves; BESSA, Vagner de Carvalho; GONÇALVES, André de Freitas. Dinâmica territorial e seus rebatimentos na organização regional do estado de São Paulo. Confins. n. 19, 2013. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/8602>. Acesso em: 08 set. 2022.



EIXO-SP. COMO O DUF (Desconto para usuário Frequentemente) FUNCIONA? Disponível em: <https://eixosp.com.br/duf-6/>. Acesso em: 08 set. 2022.

FERNANDES, Wanderley. Cláusulas de exoneração e limitação de responsabilidade. São Paulo: Saraiva, 2013.

FGVEAESP. Como a tecnologia RFID transformará o varejo. Disponível em: <https://cev.fgv.br/noticia/como-a-tecnologia-rfid-transformara-o-varejo>. Acesso em: 22 jul. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Rodoviário. 19/03/2013. Disponível em: [www.transportes.sp.gov.br/infraestrutura\\_/rodoviario.asp](http://www.transportes.sp.gov.br/infraestrutura_/rodoviario.asp) e [https://archive.is/20131119114202/http://www.transportes.sp.gov.br/infraestrutura\\_/rodoviario.asp](https://archive.is/20131119114202/http://www.transportes.sp.gov.br/infraestrutura_/rodoviario.asp). Acesso em: 8 set. 2022.

IZIDORI, Alencar; DONASCI, Fernando. Pedágio para cruzar o país pela BR-101 é menor que no Estado de SP. Folha de São Paulo. 22/12/2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2009/12/669985-pedagio-para-cruzar-o-pais-pela-br-101-e-menor-que-no-estado-de-sp.shtml>. Acesso em: 11 set. 2022.

MEIRELLES, Guilherme. Vias ligam produção a escoamento em SP. Valor Econômico. 2014. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2014/05/08/vias-ligam-producao-a-escoamento-em-sp.ghtml>. Acesso em: 04 set. 2022.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Direito administrativo e inovação: limites e possibilidades. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 17, n. 69, jul./set.2017, p. 169-189. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/792/681>. Acesso em: 25 ago. 2022.

PINTO JUNIOR, Mário Engler. Estruturação de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas. In TAFUR, Diego Jacome Valois; JURKSAITIS, Guilherme Jardim; ISSA, Rafael Hamze (cords.). Experiências práticas em concessões e PPP: estudos em homenagem aos 25 anos da Lei de Concessões. v. 01 – estruturação e arbitragem. São Paulo: Quartier Latin, 2021.

VÉRAS, Rafael. RANDERSON, Rafael. Assimetria de informações, justiça tarifária e a implementação de sistemas de livre passagem (free flow) nas concessões de rodovias. FGV Transportes, 2021. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32107/free\\_flow\\_07-07-2021\\_v.1\\_0.pdf?sequence=1](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/32107/free_flow_07-07-2021_v.1_0.pdf?sequence=1). Acesso em: 28 ago. 2022.



## Fóruns de Accountability Síncrona A Dinâmica Interna das Audiências Públicas Orçamentárias

### MELHOR TRABALHO CATEGORIA MESTRADO

Tiemi Suzuki Mesquita

#### RESUMO

As audiências públicas orçamentárias são mecanismos de transparência e participação social no processo orçamentário. Esses espaços podem ser vistos como fóruns de *accountability* que ocorrem de forma síncrona, ou seja, a prestação de contas e a responsabilização podem ocorrer em um mesmo momento, o que gera preocupações para o prestador de contas quanto às possíveis formas de responsabilização. Por outro lado, o governo detém o poder e delimita a forma que as audiências públicas são conduzidas e as informações que serão prestadas – que nem sempre são neutras. Essa pesquisa teve como objetivo analisar como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias organizadas pelas Prefeituras Municipais. Como dinâmica da audiência, a pesquisa considera desde o processo de organização prévia, sua realização, e atividades posteriores, como eventual devolutiva de questionamentos realizados pelos cidadãos. Foi realizada uma pesquisa qualitativa e interpretativista, utilizando entrevistas semiestruturadas como principal fonte de coleta. Foram realizadas 25 entrevistas com os gestores públicos e consultores envolvidos no processo de elaboração do orçamento e das audiências públicas das prefeituras municipais do estado de São Paulo. Como resultados, a pesquisa descreve as etapas de preparação, realização e pós-realização das audiências, considerando as decisões tomadas internamente pelos gestores e que delimitam a forma como as audiências são conduzidas. Os resultados indicam que as estratégias se manifestam em diferentes etapas das audiências públicas, desde a *definição das regras* de participação e o *filtro informacional* na etapa de preparação; na *forma de apresentar* tais informações e o *direcionamento de atenção* do público durante a realização; e, na etapa pós-audiência, em que ocorre a *baixa transparência* e até

*manipulação de documentos* sujeitos a fiscalização. A pesquisa contribui para o entendimento das audiências como fóruns de *accountability* esperada, em que a expectativa do prestador de contas pode direcionar a dinâmica das audiências públicas. Os resultados trazem implicações para os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, que poderiam exercer maior controle e fiscalização das audiências orçamentárias; para a sociedade, que poderia atuar de forma mais ativa e organizada dentro e fora das audiências; e, ainda, para a legislação em vigor, que deveria estabelecer diretrizes claras de realização das audiências.

**PALAVRAS-CHAVE:** Audiências públicas orçamentárias; Fóruns de *accountability* síncrona; Transparência; Uso estratégico da informação; Governos locais.



## INTRODUÇÃO

As audiências públicas podem ser consideradas espaços ou fóruns de *accountability*, que compõem uma fase de um processo decisório, como é o caso do processo de elaboração e acompanhamento do processo orçamentário dos governos (FONSECA et al., 2014; LANDO, 2003; SPEEDEN; PEREZ, 2020). Esses espaços podem assumir tanto um caráter participativo, envolvendo o público e a sociedade em geral na tomada de decisão (OBAR; SCHEJTER, 2010), quanto de transparência, publicizando e disponibilizando informações quanto ao processo em questão (FONSECA et al., 2014).

Embora as audiências sejam difundidas como mecanismos de transparência e participação, são caracterizadas como espaços convidados (*invited spaces*) (CORNWALL; COELHO, 2007), cujas regras geralmente são definidas pelo Estado, em que a sociedade é convidada a participar. O Governo possui o papel de coordenação nas iniciativas de participação, a quem cabe definir as regras sobre como se dará essa participação, e decidir quais são os questionamentos e sugestões a serem observados e consideradas no processo orçamentário (BRELÀZ; ALVES, 2013; JOHNSON; JONES; REITANO, 2022). A centralidade das decisões no Governo designa muitas vezes ao cidadão apenas um papel secundário nessas instâncias participativas (BAIOCCHI; GANUZA, 2017).

Apesar das audiências orçamentárias serem exigidas legalmente (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF – Lei Complementar 101/2000, art. 48 e Lei nº 10.257/2002, arts. 43 e 44), não está claro no contexto brasileiro quais são os seus objetivos, sobretudo pela inexistência de norma reguladora, que poderia disciplinar sua dinâmica, estruturação, conteúdo e forma de condução.



Dessa forma, não é claro se seu objetivo é servir como um fórum de transparência ou mecanismo de participação (BRELÀZ; ALVES, 2013), o que possibilita aos Governos flexibilidade de decisão sobre as eventuais demandas apresentadas pelos cidadãos nesses espaços de interação.

As audiências orçamentárias podem ser vistas como fóruns de *accountability*, ou seja, um espaço em que o governo (*account-giver*) presta contas a um fórum (*account-holders*) (BOVENS, 2007) que, nesse caso, pode assumir diversas posições e diferentes públicos, como representantes da sociedade civil, o Poder Legislativo, a mídia e até membros da oposição (BRUMMEL, 2021). Embora transparência e *accountability* possam ser confundidas (BOVENS, 2007), a transparência pode ser considerada um elemento importante para esses fóruns de *accountability*, já que fornece à sociedade e aos tomadores de contas em geral informações importantes acerca das ações e condutas do Estado (BOVENS, 2007; CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017; MARENGO; DIEHL, 2011).

Os fóruns de *accountability* discutidos pela literatura geralmente são considerados como ocorrendo em um formato assíncrono, em que a interação entre *account-giver* – *account holder* possui um intervalo de tempo a cada interação. Esse é o caso, por exemplo, da pesquisa de Rocha (2013), que analisou a *accountability* em pareceres dos Tribunais de Contas e do trabalho de Patz, Thorvaldsdottir e Goetz (2021), que analisaram o uso de sentimentos nos relatórios públicos. Não foram identificados estudos que abordem a discussão da sincronicidade dos fóruns de *accountability* e como esse elemento pode gerar diferentes comportamentos dos prestadores de contas.

Nos fóruns assíncronos de *accountability* o prestador de contas tem mais tempo para avaliar os questionamentos, respostas e possíveis consequências antes de se manifestar. Já nas audiências públicas o mecanismo é necessariamente síncrono, e como existe uma possibilidade de responsabilização imediata (por meio de questionamentos do público ou efeitos reputacionais), então há uma tentativa de antecipação/previsão do que pode ocorrer (SCHILLEMANS, 2016). A antecipação ou previsão da *accountability* pode favorecer o surgimento de estratégias de uso das informações, como enfatizar boas notícias e omitir ou ofuscar más notícias (MAHLER; REGAN, 2007) ou utilizar uma informação de forma oportuna para denegrir a imagem de um oponente político ou enaltecer a própria (GABER, 2000).

A literatura nacional tem apontado a realização de audiências públicas orçamentárias como cerimoniais, com um caráter simbólico (AZEVEDO; AQUINO, 2016; SANDER; PEDRALLI, 2013), ou como teatros/palestras em que a sociedade é apenas ouvinte (BRELÀZ; ALVES, 2013; BUTTNY, 2010; LANDO, 2003). Outras críticas também são levantadas quanto à forma de condução, coordenação do tempo de fala dos participantes e tempestividade do convite para participação nas audiências públicas (BRELÀZ; ALVES, 2013; BUTTNY, 2010; OBAR; SCHEJTER, 2010; ZORZAL; CARLOS, 2017). Também tem sido recorrente a baixa participação, que

pode ser prejudicada pela forma de organização, como no estado de São Paulo, em que 61% dos municípios realizam audiências públicas em horário comercial (IEGM – TCESP, 2019).

Tais aspectos levantados pela literatura focam no momento público da audiência, ou seja, no que pode ser visto. Não está claro na literatura como decisões internas dos organizadores, seja anterior ou posterior às audiências, são tomadas e como essas decisões podem desenvolver estratégias relacionadas à forma como as informações são produzidas e utilizadas, que podem influenciar e moldar as audiências públicas. Exceções são Grimmelikhuijsen (2011), Mahler e Regan (2007) e Piotrowski et al. (2019) que abordam esse tema em outros contextos como websites e outros meios de comunicação.

Estudos experimentais também abordam a percepção do cidadão e outros usuários a respeito de informações divulgadas pelo governo, seja pela utilização de ferramentas interativas ou até a percepção do público diante de estratégias informacionais (BAEKGAARD; SERRITZLEW, 2020; BALLARD, 2020; CHOI; GIL-GARCIA, 2021; PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019). No entanto, tais pesquisas abordaram a percepção do público sobre as informações, e não como tais informações são produzidas e publicizadas estrategicamente pelos atores.

## 1.1 Objetivo(s)

A pesquisa tem como objetivo analisar como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias organizadas pelas Prefeituras Municipais. Como dinâmica da audiência, a pesquisa considera desde o processo de organização prévia, sua realização, e atividades posteriores, como eventual devolutiva de questionamentos realizados pelos cidadãos.

Como objetivos específicos, busca-se:

- i. Entender como ocorre a dinâmica das audiências públicas orçamentárias, considerando as etapas de preparação, realização e pós-realização;
- ii. Entender como ocorre a decisão de definição do conteúdo e informações que serão apresentados e discutidos nas audiências públicas. Nas audiências em questão são consideradas as informações fiscais, contábeis e orçamentárias, além de outras temáticas que podem surgir nas audiências, como políticas;
- iii. Analisar, pela percepção dos gestores, a forma como as audiências são conduzidas, buscando entender estratégias que emergem em relação à forma como as informações são tratadas.



## 1.2. Relevância do tema e contribuições

A pesquisa busca contribuir com a literatura de transparência pública utilizando as audiências públicas como processo de interesse. A pesquisa propõe uma análise que vai além do momento público das audiências, já que no geral os aspectos levantados pela literatura focam no momento da realização da audiência, no que pode ser visto pelo público, e não nas decisões internas e possíveis estratégias de uso da informação envolvidas nesse processo, que em geral tratam de informações contábeis (orçamentárias e fiscais). Ainda, pode contribuir com a literatura de *accountability*, que tem focado mais nos mecanismos assíncronos de acompanhamento e responsabilização, e as audiências podem fornecer contribuições para outro tipo de fórum de *accountability* pouco explorado, que é de mecanismos síncronos. A contribuição também é direcionada à literatura de *accountability* sentida (SCHILLEMANS *et al.*, 2021), que considera a expectativa de responsabilização do gestor antes da prestação de contas, que podem gerar estratégias de condução e uso das informações.

O foco da pesquisa é no processo, na dinâmica, especificamente nos momentos não públicos, em que ocorrem as decisões que determinam o funcionamento da audiência. O processo de preparação para as audiências públicas orçamentárias incluem algumas decisões internas, já que (i) as peças orçamentárias contém muitas informações – orçamentárias, contábeis e fiscais, e também relacionadas a decisões de políticas públicas – que precisam ser organizadas, sintetizadas e filtradas para que o conteúdo se enquadre em uma audiência pública que tem limitações de tempo; além disso, (ii) estudos anteriores já demonstraram que pode haver seletividade nas informações que são publicizadas pelo governo (ESCHENFELDER, 2004; GABER, 2000; GRIMMELIKHUIJSEN, 2011; PIOTROWSKI; GRIMMELIKHUIJSEN; DEAT, 2019). Embora os estudos se refiram a outros meios de transparência como websites governamentais, os estudos também abordam como estratégias de uso da informação podem ser utilizadas, como dar ênfase em boas notícias em relação às más (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011). Nesses casos, a seletividade das informações é observada em um nível acima da parte técnica, envolvendo atores políticos que possuem preocupações reputacionais, especialmente em conteúdos sensíveis ou que podem ter uma externalidade negativa, restringindo o acesso à informações indesejadas e divulgando abertamente boas ações (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011; MAHLER; REGAN, 2007).

A discussão apresentada está alinhada também com pautas sociais, dado que as audiências públicas são mecanismos de transparência e participação social. Mais especificamente, procura contribuir discutindo como esses mecanismos e processos podem afetar a participação social no processo de planejamento orçamentário e no acompanhamento da execução orçamentária.



### 1.3. Delimitações da pesquisa

As audiências orçamentárias podem ser consideradas como fóruns de *accountability* síncrona, já que contém os elementos essenciais de caracterização desses espaços interagindo em um mesmo espaço e período. Nas audiências, é possível identificar (i) as informações contábeis e orçamentárias que são prestadas pelo governo ao fórum; (ii) a possibilidade de debate e questionamentos do fórum, caracterizado pela interação e participação social; e (iii) possibilidade de consequências e sanções que podem surgir tanto de maneira formal, por meio de cobrança do Tribunal de Contas ou outros órgãos, ou informal, como um efeito negativo para a reputação do governo. Dado que as informações (aqui são consideradas informações contábeis, fiscais e orçamentárias) são fornecidas pelo Estado e o espaço é moldado por eles, sendo o fórum convidado, os *account-givers* podem prever e delinear como será a dinâmica (SCHILLEMANS, 2016), por meio de estratégias de uso da informação (GRIMMELIKHUIJSEN, 2011), já que podem surgir eventuais preocupações com risco de responsabilização ou com o efeito reputacional (BUSUIOC; LODGE, 2016).

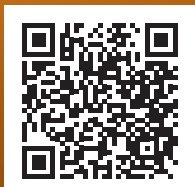
Dentre as diversas formas de audiências públicas que a Administração Pública organiza regularmente, a pesquisa foca nas audiências públicas orçamentárias realizadas pelas prefeituras municipais. As audiências públicas são comumente realizadas em processos de implantação de políticas públicas, como na elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (FONSECA et al., 2014), questões de saúde pública (STURZA; RODRIGUES, 2019) e meio ambiente (BARROS, 2021; DUARTE; FERREIRA; SÁNCHEZ, 2016). Mais especificamente, o foco é nas audiências de elaboração dos Projetos de Lei Orçamentária anual (PLOA) e Projeto de Lei das Diretrizes orçamentárias (PLDO), realizadas anualmente, e também as audiências de acompanhamento de execução das metas fiscais, realizadas quadrimestralmente. A participação social no processo orçamentário nas audiências realizadas pelo Executivo possibilita o envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios que afetam diretamente seus interesses, bem como no acompanhamento das decisões e ações do governo através da transparência orçamentária (BENITO; BASTIDA, 2009).

A pesquisa analisa o processo de organização e realização das audiências públicas pela perspectiva dos atores do governo. Já que o foco é entender como ocorre a dinâmica interna do processo (da preparação até o pós-realização), a pesquisa não considera a perspectiva do público, como a compreensão dos cidadãos e a percepção de efetividade desses espaços, como outras pesquisas já retrataram (BRELÀZ; ALVES, 2013; ZORZAL; CARLOS, 2017). A atenção está nos momentos não públicos (anterior e posterior à realização da audiência) em que ocorrem as decisões do governo e as possíveis estratégias que podem surgir.



Os casos de interesse são municípios do estado de São Paulo, selecionados intencionalmente por meio de uma análise *ex-ante* de fatores que podem influenciar a dinâmica das audiências, como eventuais pressões que as prefeituras podem sofrer, causadas, por exemplo, pelo nível de endividamento (pressão fiscal) e nível de transparência. Além disso, foi utilizada a técnica de *snowball* para seleção dos entrevistados. Dada a característica interpretativista, o intuito não é generalização e representatividade estatística, mas a compreensão e aprofundamento nos casos de interesse da pesquisa.

A pesquisa analisa tanto a dinâmica das audiências públicas de elaboração do orçamento (projeto de lei do orçamento, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual) quanto as audiências públicas de prestações de contas quadrimestrais da LDO dispostas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar de o escopo dessas audiências ser diferente, as estratégias podem emergir de forma combinada, dado que os gestores devem buscar manter uma coerência nas estratégias de apresentação das informações. Por exemplo, um governo poderia construir um cenário fiscal negativo em uma audiência pública do PLOA visando diminuir a propensão a recebimento de demandas da sociedade em um cenário com baixos recursos, e ao mesmo tempo buscar tirar a atenção de uma situação fiscal ruim na audiência quadrimestral da LDO. Assim, a opção de focar em apenas um dos tipos de audiência poderia diminuir a profundidade das estratégias a observar, por isso a pesquisa opta por analisá-las em conjunto.



**O trabalho completo está disponível  
no seguinte link:  
[https://www.tce.sp.gov.br/  
concursomonografias](https://www.tce.sp.gov.br/concursomonografias)**



# PRÊMIO JORGE TIBIRIÇÁ PIRATININGA DE ORÇAMENTO PÚBLICO 2022

## **ESG e Controle Externo**

### Como Estudos Técnicos e de Pré-viabilidade Podem Engajar o Desenvolvimento Sustentável no Orçamento Público

#### **MELHOR TRABALHO CATEGORIA GRADUAÇÃO**

**Matheus Guilherme dos Santos Morais**

#### **RESUMO**

Trata-se de um trabalho baseado no método dedutivo de pesquisa, no qual pretendemos reforçar a necessidade de conexão entre as contas públicas e o desenvolvimento sustentável. A partir dessa premissa, a proposta é reivindicar a exigência de estudos técnicos preliminares e análise de pré-viabilidade nos projetos licitatórios como forma de compensação ecológica e inclusão da pauta ambiental nos orçamentos públicos. Para que fique claro à investigação, adotamos as boas práticas de *Environmental, Social and Governance* – ESG (governança ambiental, social e corporativa) e o controle externo como paradigmas da relação entre o privado e público respectivamente. Em matéria de pesquisa, o método empregado será bibliográfico e documental, com ênfase nas decisões pioneiras dos órgãos de controle externo, visando compor um diálogo entre o desempenho satisfatório das atividades privadas, planejamento sustentável das contratações com o poder público e cumprimento da lei de licitações e exigências orçamentárias. Ao final, o intuito da monografia é fornecer reflexões sobre a importância do desenvolvimento sustentável no orçamento público, especialmente naquelas atividades que degradam o meio ambiente; se de fato a contribuição provocar debate sobre estudos prévios e análise de pré-viabilidade nos licenciamentos ambientais para licitar com a Administração, o trabalho produzirá o efeito esperado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ambiental; Controle externo; ESG; Licenciamento; Licitações.



São várias as oportunidades em que o meio ambiente demonstra tenacidade, resiliência e vigor. Apesar das catástrofes e dos desastres naturais, a certeza que se pode vislumbrar é a reconstrução, recuperação. Ao ser humano, como ator no manejo do meio ambiente, resta a colaboração e regulação de leis e condutas para preservação do desenvolvimento sustentável, com consumo e prevenção, respectivamente.

Nessa esteira e às vezes provocado, o legislador brasileiro procura adequar o ordenamento às necessidades pontuais do país e à dinâmica da globalização, produzindo normas que incluem a Administração Pública com papel fundamental na negociação dos princípios, como o exemplo da Lei de Licitações.

Dizemos, pois, que o Poder Público resguarda a execução de princípios fundamentais coletivos, tal qual o desenvolvimento sustentável: o meio ambiente está inserido nesse contexto, por se tratar de uma prestação coletiva, interessante a toda a coletividade.

A Constituição Federal de 1988 destaca que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e essencial à qualidade de vida, ressaltando o Poder Público e a coletividade como guardiões da preservação e manutenção de um bem que é comum e pertence ao povo<sup>1</sup>.

Considera-se que o Brasil tenha a maior biodiversidade do planeta Terra e uma das expressões é a riqueza da fauna, constituída de mais de 100 mil espécies dentre mamíferos, aves, anfíbios, peixes, répteis, insetos e outros invertebrados, encontrados em florestas, manguezais, cerrados, campos, rios, lagoas, etc.

Se existem a riqueza e a exuberância, coexistem as responsabilidades e obrigações de manutenção do equilíbrio ambiental. De grandes poderes, grandes responsabilidades derivam: o futuro da fauna brasileira não pode ser incerto.

Ora, a carta política exige a proteção ao meio ambiente, fauna e flora, de forma que o ordenamento está assentado no mesmo sentido preventivo e protetivo, conferindo responsabilidades e punindo as transgressões. A responsabilidade poderá ser administrativa, civil ou criminal – a exemplo da Lei nº 9.605/98, que protege a fauna e define os crimes ambientais, dispondo sobre sanções penais e administrativas, em detrimento das atividades e condutas lesivas ao meio ambiente e aos bens ambientais.

Conforme o Professor Edis Milaré (2016), é importante salientar o cumprimento das normas de preservação e desenvolvimento sustentável do meio ambiente, já ponderados na obra-prima do autor, tal qual se vê:

---

1 ver art. 225, CRFB/88.

O ritmo de extinção das espécies aumenta, com o andar da história, em proporções incríveis. Sabe-se que os processos naturais de extinção de vegetais e animais podem alcançar, na sua continuidade, 10% das espécies. Com a participação direta do homem, o ritmo se acelera e, conforme dados da UICN e da WWF, são 1.141 as espécies de mamíferos ameaçadas de extinção atualmente. Se regressarmos ao passado, saberemos que, em 300 anos (de 1600 a 1900), uma espécie era extinta a cada quatro anos; já em 1974 desapareceriam anualmente mil espécies.

Estima-se que nos últimos 500 anos 816 espécies de animais tenham sido extintas pela ação direta ou indireta do ser humano. De 2002 a 2008, o número de animais ameaçados saltou de 5.435 para 5.966. Dependendo da espécie, isso significa um aumento de 1.000 a 10.000 vezes no ritmo natural de extinção. A principal ameaça moderna aos animais é a alteração e destruição do meio ambiente em que eles vivem. A UICN, entidade que compila as espécies ameaçadas de extinção, calcula que a voracidade com que o homem avança para áreas até então intocadas e a poluição ambiental sejam as principais ameaças para 89% das espécies de aves sob risco, 83% dos mamíferos e 91% das plantas.

A importância da fauna – particularmente das espécies ameaçadas de extinção – liga-se estreitamente à biodiversidade, com os seus múltiplos valores. Mas recentemente vem-se impondo outra visão, que procura modificar de maneira radical o comportamento da espécie humana em face das demais espécies vivas, notadamente algumas espécies animais. Trata-se de um posicionamento ético, inspirado pela assim chamada ‘Ecologia Profunda’, que pretende calcular uma revisão das atividades pragmáticas, da ambição sem medidas e da crueldade para com o mundo natural. São anúncios auspiciosos, que muito contribuirão para o regime jurídico e, mais, para a vida no planeta Terra.

Por ora, o Brasil serve de exemplo para a normativa ambiental internacional. É evidente que a Administração Pública tem papel fundamental no resguardo do desenvolvimento sustentável e, a partir dessa responsabilidade, procuramos garantir a construção dessa monografia.

O licenciamento ambiental de atividades e obras utilizadoras de recursos naturais como na construção de estradas teve início em meados da década de 1980. Com complementaridade, falamos sobre a abordagem de fauna e flora, partindo-se da premissa de que o controle externo é indispensável na educação ambiental e que os dados obtidos por intermédio das diligências fiscalizatórias podem auxiliar na prospecção de pontos futuros sobre a questão ecológica.

Surpreendentemente, os principais organismos de proteção ambiental surgiram durante o período de governança castrense brasileiro e perduram até os dias atuais. Se por um lado avaliamos o impacto ambiental da infraestrutura a partir da preservação interna da soberania, por outro percebemos o déficit na internacionalização das políticas ecológicas (OEA, ONU, Protocolos).

Percebemos a gravidade do atraso até os dias atuais e a necessidade de revisão das políticas ambientais no Brasil.

Com a finalidade de delimitar a temática, vamos adotar o licenciamento ambiental como melhor instrumento de conexão dos atos privados com a Administração Pública.



No país, salienta-se que o surgimento do ato administrativo de licenciamento ficou mais evidente na construção de novas rodovias ou a ampliação da capacidade daquelas existentes, quando se tornou sujeita à aprovação do licenciamento ambiental (BRASIL, 2018), em homenagem ao meio ambiente equilibrado.

A Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 01 de 1986 priorizou os estudos prévios às construções, acrescentando na necessidade de abordarem de medidas mitigadoras dos impactos negativos e preverem um programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos (BRASIL, 1997).

Ainda sobre a questão de infraestrutura das rodovias, a promoção do acesso a várias áreas e a expansão do desenvolvimento social e econômico de uma região são créditos à abertura das fronteiras regionais rodoviárias. No entanto, o crescimento também gerou impactos prejudiciais ao meio ambiente: por exemplo, a extinção da fauna por atropelamento, destruição da flora e das matas de preservação.

Por mais que a evolução espacial tenha contribuído ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental, ainda há de se mencionar que a pesquisa nacional dessa temática merece maior visibilidade, especialmente sobre a ecologia de rodovias, prejuízo da fauna e conservação ambiental em geral.

É iminente que variadas espécies poderão desaparecer por completo, mesmo aquelas mais endêmicas, que só existem em determinados ambientes aos quais estão mais bem adaptadas se o desequilíbrio ambiental for sustentado pelo coletivo. Especialmente no Brasil, as causas de extinção são as mais diversas: desmatamentos das florestas, as explorações de madeiras, aberturas de estradas, poluição do ar e das águas, caça esportiva e predatória, comércio ilegal de animais, etc.

Incontáveis ações como as descritas no parágrafo anterior são inadmissíveis e, sem nenhum tipo de controle legal ou educação ambiental que as regularize, ou impeça sua ação, contribuem direta ou indiretamente para a manutenção do desequilíbrio; segundo Relatório da ONU (2018), aproximadamente 150 espécies estão sob o risco de extinção diariamente.

Para proteger a biodiversidade integralmente, vislumbra-se apostar no conservadorismo ambiental e na adoção de medidas que protejam o meio ambiente: a criação de animais em cativeiro para sua futura libertação, criação de reservas naturais, luta contra o tráfico de animais, educação ambiental e melhoria dos procedimentos de licenciamento e concessão de uso.

Interesses difusos, como o meio ambiente, são indivisíveis, transindividuais, ligados por circunstâncias de fato e sua titularidade pode ser exercida por pessoas indeterminadas, desde que conexas com o evento. Essa abordagem que privilegia a coletividade, pensando na



sustentabilidade, no ideal regenerativo e progressista é a configuração da Constituição Federal de 1988, que vincula a proteção ambiental com valores de justiça social<sup>2</sup>.

Destarte, há congruência da visão ambiental com os direitos de terceira geração, especialmente como prerrogativa jurídica de titularidade coletiva<sup>3</sup>, porque a integridade do meio ambiente, a preservação da fauna e flora, além do desenvolvimento planejado e sustentável da sociedade são fatores que reforçam os direitos de primeira (civis e políticos) e segunda geração (econômicos, sociais e culturais), sem minorar a proteção e segurança da qualidade de vida e do equilíbrio ambiental.

Pensando no desenvolvimento sustentável e na legalidade, o legislador propõe o fortalecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), em parceria com a Constituição Federal (art. 225, §1º, incisos I a VII), traduzindo-se nas Resoluções de trabalho dos Órgãos de Proteção Ambiental. *Pari passu*, nenhuma legislação vindoura poderá negociar valores de prejuízo ao meio ambiente; pelo contrário, o acompanhamento de agendas protetivas e qualitativas deve ser uma preocupação constante do legislador, que também é fiscalizador.

Nessa tangente, a alteração da Lei de Contratos e Licitações (Lei Federal nº 14.133, 01-04-2021) foi alvo de preocupação, por receio de afrouxamento de regras e acréscimo de dispositivos para a segurança jurídica do meio ambiente.

Em especial, indaga-se sobre o diálogo com a Resolução nº 237/97, que trata sobre o licenciamento ambiental, na expedição e concessão das licenças e na apresentação de estudos de impacto ambiental e de viabilidade de empreendimentos.

De fato, a Lei de Licitações ampliou aspectos pontuais, que merecem maior atenção: a matriz de riscos, a priorização dos licenciamentos ambientais de obras e serviços de engenharia, a possibilidade de rescisão ou reequilíbrio financeiro dos contratos por parte de licitantes (art. 25, §5º) e a faculdade de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional (art. 67, IV).

O relatório é mais um instrumento fundamental ao diagnóstico ecológico, em conjugação com a programação orçamentária, assim como o esteio usado neste estudo. É válido conforme descreve o Relatório Sistêmico sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA):

Um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei 6.938/1986, é o Relatório de Qualidade do Meio Ambiente (RQMA), o qual deve ser atualizado anualmente e divulgado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O RQMA apresenta o estado da qualidade do meio ambiente, sua conservação, preservação e utilização, e tem por objetivo disseminar informações para o conhecimento da sociedade e apoiar a implementação e o desenvolvimento de políticas públicas nacionais, direta ou indiretamente relacionadas com a PNMA.

2 ver ADI 5.547, STF, rel. min. Edson Fachin, j. 22-9-2020.

3 ver MS 22.164, STF, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995.



Em suma, as inovações sobejadas geram reflexos econômicos à Administração, de forma que exigir estudos técnicos e análise de pré-viabilidade<sup>4</sup> ao licitante, por exemplo, parece salutar e mais condizente com os princípios de ordem protetiva do meio ambiente.

No alvitre da Suprema Corte Nacional, reitera-se a importância do licenciamento ambiental e da construção de estudos prévios para viabilização do empreendimento, como apreciou o Ministro Nunes Marques (2021):

A viabilidade ambiental de certo empreendimento é atestada não pela apresentação de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS), mas pelo procedimento de licenciamento ambiental, no qual se aferem, de forma específica, aprofundada e minuciosa, a partir da Lei n. 6.938/1991, os impactos e riscos ambientais da atividade a ser desenvolvida.

[ADPF 825, rel. min. p/o ac. Nunes Marques, j. 3-8-2021, Plenário, DJE de 26-11-2021.]

Conferida a relevância e pertinência do tema, a preocupação é da faculdade sobejada na inovação da Lei de Licitações, que acompanhou a evolução global ecológica, porém admitiu que determinadas condutas fossem legalizadas em prejuízo do exigente licenciamento ambiental, por conseguinte, do desenvolvimento sustentável da ecologia.

Na auditoria de trabalho do Relatório exarado pelo Tribunal de Contas da União, percebeu-se a defasagem no quesito licenciamento e qualidade ambiental, como se verifica na tabela seguinte. Doravante, será necessário um esforço crítico e dedutivo, para verificar se eventualmente os resultados seriam mais satisfatórios ao desenvolvimento sustentável da proteção ambiental e dos princípios da eficiência e legalidade, no âmbito da Administração Pública.

<b>Programa</b>	<b>Autorizado</b>	<b>Empenhado</b>	<b>%</b>	<b>Liquidado</b>	<b>%</b>	<b>Pago</b>	<b>%</b>
2051-Ofertadeágua	2.968,55	2.554,87	86	1.052,62	35	1.028,48	35
2124-ProgramadegestãomanutençãodoMMA	1.400,70	1.354,07	97	1.312,06	94	1.302,89	93
2069-Segurançaalimentarenutricional	1.312,30	1.296,37	99	503,01	38	377,46	29
2050-Mudançasclimáticas	404,32	375,91	93	2,1	1	2,1	1
2040 -Gestãoderiscoerespostaaadesastres	373	258,31	69	136,91	37	122,72	33
2018-Biodiversidade	331,18	212,38	64	180,73	55	176,41	53

4 COZENDEY Gabriel e CHIAVARI, Joana. Como a Nova Lei de Licitações Abre Oportunidades para Melhor Prevenir os Impactos Socioambientais de Projetos de Infraestrutura? Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021.

2026-Conservação e gestão de recursos hídricos	319,41	277,18	87	182,53	57	182,1	57
2036-Florestas, prevenção e controle de desmatamento e de incêndios	293,39	208,04	71	185,12	63	184,5	63
2067-Resíduos sólidos	60,06	3,23	5	0,48	1	0,47	1
2045-Licenciamento e qualidade ambiental	33,91	21,97	65	13,09	39	13,09	39
2068-Saneamento básico	27,25	27,24	100	7,75	28	5,94	22
2119-Programa de gestão e manutenção do MME	2,6	2,4	92	1,58	61	1,58	61
2054-Planejamento urbano	2,13	0,22	10	0,17	8	0,17	8
2021-Ciência, tecnologia e inovação	2,1	2,1	100	1,78	85	1,78	85
2046-Mar, zona costeira e Antártida	1,1	0,19	18	0,19	17	0,19	17
2032-Educação superior-graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão	0,6	0,59	100	0,42	71	0,42	71
2029-Desenvolvimento regional, territoriais sustentáveis e economias solidárias	0,55	0,02	3	0,02	3	0,02	3
2052-Pesca e aquicultura	0,32	0	1	0	1	0	1
2065-Proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas	0,2	0,18	91	0,02	9	0,02	9
2013-Agricultura irrigada	0,05	0,04	72	0,04	72	0,04	72
<b>TOTAL</b>	<b>7.533,72</b>	<b>6.595,31</b>	<b>88</b>	<b>3.580,61</b>	<b>48</b>	<b>3.400,37</b>	<b>45</b>

Tabela 1: Execução orçamentária da função Gestão Ambiental por programa, em 2013 (R\$ milhões).

Fonte: SigaBrasil, 2013.



Ressalva-se a importância do licenciamento ambiental no cenário da tabela acima<sup>5</sup>, utilizando o trabalho auditado como fiel instrumento de exemplo e comparação dedutiva, de iniciativas pontuais, que serão abarcadas pela nova Lei de Licitações e impactantes no orçamento público.

Não distante, é válido à pesquisa que se delimite o objeto dos critérios de concessão da licença ambiental, do planejamento, dos impactos potentes ao meio ambiente, no que se passa a ponderar o conseguinte sobre a ligação do orçamento e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.



**O trabalho completo está disponível  
no seguinte link:  
[https://www.tce.sp.gov.br/  
concursomonografias](https://www.tce.sp.gov.br/concursomonografias)**

5 No elenco das atividades orçadas, estão presentes atividades que são desempenhadas por outros Ministérios e Órgãos, desde que vinculados financeiramente à Função Gestão Ambiental. O maior ponto de atenção são os programas executados pelo Ministério do Meio Ambiente – com exceção da implantação de infraestrutura hídrica, construção de barragens e açudes, obras para contenção de cheias e inundações, integração de bacias hidrográficas e obras de saneamento básico (Ministério da Integração Nacional) e implementação da recuperação ambiental da bacia carbonífera de SC (Ministério de Minas e Energia).

## **O Comprometimento Intergeracional Decorrente da Criação e Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social nos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul**

**MENÇÃO HONROSA CATEGORIA MESTRADO**

**André Eustáquio Buzetti de Sá**

### **RESUMO**

A má gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) pode causar grandes problemas nas finanças públicas, comprometendo os recursos futuros e os serviços prestados à sociedade. A finalidade do presente estudo é investigar se a criação e a gestão dos RPPS de MS são viáveis financeiramente e atuarialmente, além de investigar possíveis impactos para as gerações futuras, sendo o objeto de estudo os 79 municípios do Estado. Os dados foram coletados nas prestações de contas realizadas em 2021 ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (no que tange aos valores das alíquotas praticadas no exercício de 2020) juntamente com informações disponibilizadas no portal da transparência dos municípios e ainda no site da Secretaria da Previdência (SPREV). À par dos números, utilizou-se a estatística descritiva com a finalidade de conhecer o percentual de recursos, em relação ao valor total da remuneração dos servidores, que os municípios desembolsaram (ou deveriam ter desembolsado) para arcar com as obrigações patronais. Tabulando os dados e desenvolvendo as análises, constatou-se a existência de 51 RPPS municipais em MS, dos quais, ao final de 2020, 34 apresentavam obrigação patronal superior à obrigação exigida dos municípios vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Em relação à situação atuarial, apenas 3 RPPS (Eldorado, Nova Alvorada do Sul e São Gabriel do Oeste) não evidenciavam déficit atuarial em seus balanços, enquanto que 48 RPPS estão em situação de déficit atuarial. No comparativo dos municípios que instituíram RPPS com os que não instituíram foi constatado que os 51 municípios que instituíram RPPS possuíam dívida fundada previdenciária e, dos 28 municípios que não optaram pelo regime próprio, 22 estavam com dívida fundada previdenciária, ou seja, dos 79 municípios

sul-mato-grossenses apenas 6 municípios (Alcinópolis, Brasilândia, Figueirão, Japorã, Laguna Carapã e Paraíso das Águas) não apresentaram dívida fundada previdenciária, sendo os 6 municípios vinculados ao Regime Geral. Assim, conclui-se que os resultados demonstraram que os municípios que instituíram RPPS estão mais suscetíveis a ter dívida fundada previdenciária. Além disso, a maioria dos municípios que instituíram RPPS (34 dos 51) teve, em 2020, obrigações patronais superiores à obrigação patronal praticada no regime geral. Destacam-se também, a necessidade de um maior comprometimento dos gestores e estudos sobre a viabilidade de manter ou não RPPS nos municípios de MS.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regimes Próprios de Previdência Social; Teoria da Agência; Teoria da Escolha Pública; Impacto intergeracional.



## 1. INTRODUÇÃO

Previdência Social é um seguro social que o trabalhador paga para garantir a sua subsistência quando de sua aposentadoria ou incapacidade (BRASIL, 2020). No Brasil, o marco jurídico da criação do sistema previdenciário foi em 1923, com a aprovação do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (Lei Eloy Chaves), que tratava das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados das empresas de estradas de ferro.

A partir de 1923 o sistema previdenciário brasileiro sofreu inúmeras alterações e, desde 1988, o sistema de filiação obrigatória contém basicamente dois grandes grupos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88): o Regime Geral de Previdência Social - RGPS (art. 201 da CF/88) e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (art. 40 da CF/88).

O RGPS é gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (autarquia federal criada por meio do Decreto nº 99.350 de 27 de junho de 1990), sendo que o INSS é responsável pela previdência dos trabalhadores da iniciativa privada em geral e dos servidores públicos que não estejam vinculados a regimes próprios de previdência social. Em 2017, o INSS contemplava mais de 50 milhões de segurados e aproximadamente 33 milhões de beneficiários (BRASIL, 2021).

Os RPPS são administrados pelos institutos de previdência criados por seus respectivos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios). A União, o Distrito Federal e todos os estados instituíram seus respectivos RPPS, todavia, muitos municípios não instituíram RPPS, motivo pelo qual, nestes casos, os servidores públicos ficam vinculados ao RGPS.



Existe ainda o Regime de Previdência Complementar (RPC), com previsão no art. 202 da CF/88 e cujo objetivo é complementar a renda do trabalhador. Tal regime é privado e de filiação facultativa, podendo ser aberto (operado pelas Entidades Abertas de Previdência Complementar – EAPC e Seguradoras do ramo Vida) ou fechado (operado pelas Entidades Fechadas de Previdência Complementar – EFPC) (BRASIL, 2022).

Dentre os regimes previdenciários, o tema principal do presente trabalho são os RPPS dos municípios do Estado de Mato Grosso do Sul - MS, sendo que em MS, desde outubro de 2019, existem 51 RPPS municipais instituídos, de um total de 79 municípios, ou seja, 64,56% dos municípios sul-mato-grossenses têm regimes próprios de previdência social.

O percentual de municípios que instituíram RPPS em MS está muito acima da média nacional, pois de acordo com dados divulgados pela Secretaria de Previdência – SPREV (BRASIL, 2021), em 2019, dos 5.570 municípios brasileiros, 2.127 tinham RPPS, o que corresponde a 38,19% dos municípios.

A Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998 (conhecida como Lei Geral da Previdência Pública) dispõe sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento dos RPPS, sendo que em seu art. 1º “caput” a Lei prevê que os RPPS deverão ser organizados baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial. O passivo atuarial é o valor necessário para pagar todos os benefícios (BRASIL, 2022) e o equilíbrio atuarial é um dos pilares da Lei Geral da Previdência Pública.

O art. 2º, § 1º da Lei nº 9.717 de 27 de novembro de 1998 prevê que os entes políticos são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários. Dessa forma, é fundamental que os institutos de previdência tenham equilíbrio financeiro, dispondo de recursos suficientes para as despesas previdenciárias e para a manutenção da Unidade Gestora, órgão estatal instituído pelos municípios, com responsabilidade para administrar a previdência própria. É necessário ainda que os regimes próprios possuam equilíbrio atuarial, ou seja, de longo prazo, dispondo de receita suficiente para bancar no futuro as aposentadorias, pensões e benefícios dos atuais contribuintes.

No âmbito do Regime Geral (situação identificada nas cidades que não possuem RPPS) a obrigação patronal perfaz um total de 22%, sendo 20% correspondente à cota do empregador e um adicional de 2% pago a título de Fator Acidentário de Prevenção – FAP, conforme dispõe o Decreto nº 6.042 de 12 de fevereiro de 2007 (BRASIL, 2007). Os percentuais incidem sobre a remuneração total dos servidores públicos.

Dessa forma, com base nas obrigações previdenciárias impostas pelo Regime Geral, pode-se estabelecer uma ilação lógica de que os municípios detentores de RPPS, com encargos



patronais superiores a 22%, estariam gerando prejuízos à coletividade, já que arcam com valores superiores ao que seria exigido se o ente estivesse vinculado ao RGPS.

O Princípio da Indisponibilidade do Interesse público apregoa que os gestores públicos devem administrar os bens coletivos de acordo com as necessidades e demandas da população, despojando-se dos seus próprios interesses. A orientação principiológica é de que as ações do detentor de qualquer cargo público devem se pautar na vontade do real proprietário dos bens públicos: a sociedade. Assim, presume-se que, nas situações em que a obrigação patronal do RPPS esteja acima da obrigação praticada no RGPS, ter-se-ia uma afronta ao Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, pois o município optou por pagar uma carga previdência superior ao que se gastaria caso não tivesse instituído o RPPS.

Dados divulgados pelo Tesouro Nacional Transparente (BRASIL, 2020), com base no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), revelaram um quantitativo expressivo de institutos de previdência municipais que apresentam (ou apresentarão no curto prazo) insuficiências financeiras para arcarem com seus planos de benefícios. Lima e Guimarães (2016) evidenciaram que o ente instituidor do RPPS deve tomar medidas imediatas com vistas a promover o equacionamento financeiro e atuarial do sistema nos casos de desequilíbrio.

Parte desse problema deve-se, sobretudo, à inadimplência reiterada dos gestores públicos, que, tendo o Regime Próprio de Previdência sob seu “controle” (haja vista que os administradores em regra são servidores públicos municipais nomeados pelos próprios prefeitos), deixam simplesmente de arcar com as cotas patronais devidas, optando pelo parcelamento futuro das dívidas previdenciárias, empurrando para seus sucessores o pagamento decorrente da inadimplência (LIMA; AQUINO, 2019).

A prática reiterada dos gestores, que, mandato após mandato, postergam o equilíbrio financeiro do regime ou simplesmente deixam de arcar com suas obrigações perante a previdência própria tem reflexos atuariais (ROSA, 2020). Scaff (2014) concluiu que a justiça intergeracional deve ser respeitada de modo a permitir o equilíbrio das demandas da geração atual sem assoberbar a futura, respeitando os serviços de interesse da coletividade.

Alguns estudos se dedicaram a analisar o comprometimento atuarial e financeiro dos regimes próprios. Adriano (2014) avaliou o equilíbrio financeiro dos regimes próprios de previdência social do Brasil, constatando a necessidade de implementação de novas reformas previdenciárias com a finalidade de viabilizar o equilíbrio financeiro dos institutos de previdência a longo prazo, pois em um cenário de envelhecimento da população haverá um quantitativo de inativos maior do que a população economicamente ativa, o que tornaria mais complexa a captação de recursos por parte dos institutos de previdência.

A questão do rápido processo de envelhecimento populacional e do aumento das despesas previdenciárias também foi estudada por Sivieiro (2019), que pesquisou as características da população brasileira, buscando identificar as premissas necessárias a uma adequada análise atuarial. O estudo concluiu que há uma grande necessidade de debater os desafios enfrentados pelos RPPS para que eles possam superar suas fragilidades.

Rosa (2020) salientou que apesar de algumas reformas previdenciárias terem reduzido o desequilíbrio intergeracional, as alterações na estrutura etária brasileira continuam comprometendo o equilíbrio intergeracional, havendo necessidade de novas reformas previdenciárias com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas no futuro.

Por sua vez, Correa (2014) analisou a variabilidade de eventos demográficos de mortalidade, nupcialidade, invalidez e fecundidade e como tais fenômenos afetam a solvência dos institutos de previdência municipais, chegando ao resultado de que há relação entre tamanho da população e variabilidade das funções demográficas, sendo que quanto maior a população, menor o risco de solvência.

A questão dos investimentos realizados pelos RPPS também é de extrema importância, uma vez que grande parte dos recursos dos RPPS advém de aplicações financeiras. Nesse sentido, Mueller (2018) desenvolveu uma pesquisa com o objetivo de traçar um panorama dos investimentos realizados pelos RPPS dos estados, municípios e Distrito Federal, o que compreendeu o período de 2011 a 2016. O levantamento identificou indícios de melhor gestão de recursos por parte dos institutos de previdência de acordo com o tamanho da população dos municípios, estados ou Distrito Federal. Conforme Mueller op. cit., os melhores desempenhos foram encontrados em municípios com populações maiores. A conclusão acende o sinal de alerta, uma vez que a maioria dos municípios sul-mato-grossenses é composta por uma população inferior a 30.000 habitantes.

Além disso, Mueller (2018) concluiu que há uma maior diversificação nos investimentos quando o gestor do RPPS possui algum tipo de certificação, decorrente de entidade certificadora do mercado financeiro e de capitais, sendo que, geralmente, municípios com menores populações apresentam menos gestores com certificação obtida por meio de entidade certificadora do mercado financeiro e de capitais.

As dificuldades encontradas no dia a dia dos RPPS são diversas. Rodrigues (2017) realizou um estudo com o objetivo de utilizar as teorias desenvolvidas e testadas nas pesquisas sobre assunção de risco pelos fundos de pensão dos servidores públicos e concluiu que, no Brasil, alguns fatores históricos determinaram a acumulação de sucessivos déficits, citando como exemplos a ausência de contribuição por um longo período, alíquotas irrisórias cobradas dos servidores no passado e a existência, até a Emenda Constitucional nº 41/2003, de paridade e integralidade das aposentadorias com os salários dos servidores ativos, assim como a criação



do regime jurídico único pela CF/88, transferindo servidores celetistas para estatutários sem a devida compensação entre as contribuições que deixaram de ser pagas.

Lima e Aquino (2019) salientaram que os governos municipais e os institutos de previdência municipais têm pouca margem de atuação, o que dificulta a adoção de medidas mais rigorosas, uma vez que as diretrizes gerais são definidas pelo governo federal. O estudo desenvolvido por Trintinalia e Serra (2017) sugeriu que o afrouxamento das restrições legais poderia ser vantajoso para aprimorar a relação risco e retorno dos investimentos dos RPPS.

Além de possíveis problemas decorrentes do envelhecimento da população e de um quantitativo de segurados ativos pequeno, Lima e Aquino (2019) realizaram uma pesquisa com o objetivo de analisar as respostas a pressões e os padrões de resiliência financeira que emergem nos regimes próprios de previdência social municipais e concluíram que pressões locais resultantes da estreita relação entre a população e os administradores das prefeituras podem comprometer os interesses do instituto de previdência.

Diante desse cenário e dos estudos já realizados, é fundamental que se questionem os benefícios em se instituir e manter em funcionamento os RPPS em Mato Grosso do Sul, o que levanta a hipótese de existência de conflitos de interesses na decisão dos gestores em optar pela criação e gerenciamento dos regimes próprios. São elementos que podem caracterizar o conflito de interesse a ausência de benefícios econômicos à coletividade, decorrentes, sobretudo, do pagamento de alíquota patronal superior ao praticado no RGPS, a necessidade de aportes mensais para equacionamento do déficit atuarial e os reiterados parcelamentos previdenciários, os quais sobrecarregam as escassas receitas municipais.



**O trabalho completo está disponível  
no seguinte link:  
[https://www.tce.sp.gov.br/  
concursomonografias](https://www.tce.sp.gov.br/concursomonografias)**

# PRÊMIO JORGE TIBIRIÇÁ PIRATININGA DE ORÇAMENTO PÚBLICO 2022

## A Previsão Orçamentária como Forma de Combate ao Desmatamento

uma Análise da Correlação entre a Variação da Arrecadação do ITR e a Variação do Desmatamento nos Municípios Mato-grossenses no Período de 2013 a 2021

### MENÇÃO HONROSA CATEGORIA GRADUAÇÃO

**Mayson Henrique da Silva**

#### RESUMO

Este trabalho objetivou verificar a existência de correlação entre a variação de arrecadação do ITR e a variação da área desmatada nos municípios mato-grossenses entre os anos de 2013 a 2021. A municipalização do ITR constitui uma fonte alternativa para o aumento da arrecadação de receitas públicas municipais. Vários fatores influenciam nas causas do desmatamento, sendo o potencial de arrecadação do ITR um dos aspectos importantes no combate ao desmatamento. Utilizaram-se a pesquisa qualitativa e testes de correlação através da utilização de dados do SICONFI para identificar os valores relacionados à receita orçamentária decorrente da arrecadação do ITR e dados do Projeto PRODES do INPE para identificar o incremento do desmatamento. Os resultados demonstraram que ao analisar todos os municípios da amostra é encontrada uma correlação fraca positiva, apresentando que não há uma forte correlação entre a variação de arrecadação do ITR e a variação da área desmatada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento Público; Receita Pública; Imposto Territorial Rural; Desmatamento; Mato Grosso.



## 1. INTRODUÇÃO

As diversas discussões a respeito do papel da administração pública normalmente estão relacionadas aos dispêndios dos recursos públicos, tais como o montante aplicado em saúde, a abrangência da manutenção e desenvolvimento do ensino, o cumprimento dos percentuais estabelecidos na responsabilização fiscal, entre outros. Os debates em torno da arrecadação são pautados em torno, essencialmente, do aumento ou diminuição dos tributos, seja através da quantidade ou da variação das respectivas alíquotas.

Baleeiro (2010) cita que, para os municípios atenderem as necessidades públicas, estes necessitam auferir recursos necessários à manutenção da despesa pública, os quais advêm: i) da realização de extorsões sobre outros povos ou deles receberem doações voluntárias; ii) do recolhimento das rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado; iii) exigindo coativamente tributos ou impondo penalidades; iv) tomando ou forçando empréstimos; ou v) fabricando moeda.

A arrecadação pode originar de diferentes maneiras e gerar consequências distintas entre os diferentes grupos pertencentes à sociedade. Nesse sentido, os tributos possuem características que vão além da máxima de arrecadar recursos para financiar o Estado, possuindo dentre as suas propriedades, as funções extrafiscais.

Cumprе esclarecer que o Imposto Territorial sobre a Propriedade Rural (ITR), constitui um imposto com claras finalidades extrafiscais, sendo a sua principal finalidade explicitada no art. 153, § 4º, I da Constituição Federal, constituindo um desestímulo à manutenção de propriedades improdutivas e, conseqüentemente, à especulação do valor de terras. Essa situação é agravada na Amazônia Legal, sendo comum a ocorrência do desmatamento de terras e a manutenção de propriedades improdutivas na produção agropecuária, impactando negativamente o meio ambiente (SILVA e BARRETO, 2014).

Alencar et al. (2004) argumentam que o modelo tradicional da ocupação de terras tem levado a um aumento significativo do desmatamento da Amazônia Legal, fenômeno este que possui uma natureza complexa e que não pode ser atribuído a um único fato.

Nesse contexto, a Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 possibilitou a arrecadação do ITR se destinar integralmente aos municípios, desde que fosse atribuída a competência de cobrança e fiscalização por parte dos entes municipais mediante a firmação de convênio com a União, intermediado pela Secretaria da Receita Federal. Assim, a municipalização do ITR passou a ser mais uma alternativa para os municípios fomentarem a arrecadação de receitas públicas, tendo em vista que a totalidade do produto de arrecadação do ITR é transferido para as prefeituras nas quais os imóveis rurais estão inseridos.



Diante do exposto, dado que o ITR, de maneira geral, contribui como uma fonte de recursos para os municípios e que o referido imposto fornece elementos para inibir o desmatamento, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: Existe correlação entre a variação de arrecadação do ITR e a variação da área desmatada nos municípios mato-grossenses?

Como resposta ao problema de pesquisa, levantam-se duas hipóteses:

- H0: existe forte correlação entre a variação de arrecadação do ITR e a variação da área desmatada.
- H1: não existe forte correlação entre a variação de arrecadação do ITR e a variação da área desmatada.

Dessa forma, o objetivo geral do trabalho consiste em verificar se existe correlação entre a variação de arrecadação do ITR e a variação da área desmatada nos municípios mato-grossenses. Para que o objetivo geral seja alcançado, foram propostos os seguintes objetivos específicos: i) analisar a evolução da arrecadação do ITR nos municípios mato-grossenses; ii) analisar a evolução da área desmatada nos municípios mato-grossenses; iii) analisar a relação existente entre a variação de arrecadação do ITR e a variação da área desmatada por mesor-região mato-grossense.

A presente análise se justifica pela relevância da disseminação de estudos que avaliem dados relacionados ao monitoramento da vegetação nativa, em especial da Amazônia Legal, evidenciando assim a possibilidade de utilizar aspectos fiscais e orçamentários da administração pública municipal como uma ferramenta de importante aplicação ante o desmatamento no estado do Mato Grosso.



**O trabalho completo está disponível  
no seguinte link:  
[https://www.tce.sp.gov.br/  
concursomonografias](https://www.tce.sp.gov.br/concursomonografias)**



# Como Publicar Artigos na Revista Cadernos

## SUBMISSÃO DE ARTIGOS

Como parte do processo, os autores devem verificar a compatibilidade da submissão com os itens a seguir, tendo em vista que a inobservância das normas implicará devolução dos artigos.

- A contribuição deve ser original, inédita e não estar sendo avaliada para publicação em outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”, conforme orientações adiante no passo a passo do procedimento de encaminhamento.

- Deverá haver compatibilidade com a temática da Revista Cadernos, observando-se as peculiaridades em caso de edição especial.

- O arquivo da submissão deverá estar em formato tipo Word (\*.doc ou .docx).

- As URLs para as referências devem ser informadas quando possível.

- O texto deverá estar em espaço simples.

- Deve-se usar a fonte Times New Roman em tamanho 12 para o corpo/texto. Citações, legendas e notas de rodapé em tamanho 10.

- As figuras e tabelas devem estar inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

- O texto deve seguir os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/information/authors>.

## **ENCAMINHAMENTO**

Só serão aceitas obras de autores cadastrados no site dos Cadernos, com o preenchimento do formulário online.

Todas as submissões serão feitas através do site dos Cadernos.

### **São cinco passos rápidos:**

**Início:** Neste passo, você deve conhecer e concordar com as condições de publicação. Leia e selecione a Seção que você acredita ser mais adequada para seu artigo e marque as caixas de seleção. Neste momento, também, você pode colocar seus comentários para o editor. Salve e continue.

**Transferência do manuscrito:** Neste passo, você escolhe o componente do artigo – normalmente, o texto do artigo – e envia o texto do arquivo (sempre em formato tipo Word - .doc ou .docx). É possível também transferir arquivos complementares para este artigo (por exemplo, uma ilustração que servirá de capa do artigo). Salve e continue.

**Inclusão de metadados:** Nesse passo, você deve incluir o título, um resumo e as palavras-chave do seu artigo. As palavras chaves devem estar separadas por ponto. Se necessário, pode incluir nesse passo outros contribuidores (autores) do seu artigo.

**Confirmação:** Você pode voltar e conferir todos os passos anteriores. Tudo OK? Salve e continue.

**Próximos passos:** Agora, é aguardar enquanto seu artigo passa por nosso processo de avaliação. Você receberá informações por e-mail.



## O processo de publicação

1. O artigo é enviado.

2. O artigo passa por um processo de avaliação. Neste processo, pode haver aprovação, rejeição, um pedido de correção ou melhoria ou, ainda, a recomendação para que seja submetido para outra publicação.

3. Sendo aprovado, o artigo vai para formatação e publicação. Neste processo, pode haver ainda mais pedidos de correção para o autor ou pedidos de complementação do artigo.

4. O artigo é programado para publicação.

5. O artigo é publicado.

## INFORMAÇÕES GERAIS

A desconsideração das normas apresentadas implicará a recusa do trabalho.

A partir da aceitação, avaliadores selecionados em função da área de especialidade analisarão o artigo de acordo com os parâmetros científicos em vigor. A equipe editorial repassará o parecer ao candidato assim que terminar o processo de avaliação, juntamente de eventuais indicações de ajustes no artigo.

## AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

A aprovação e publicação de trabalhos na Revista Cadernos não dá aos autores o direito de percepção de qualquer retribuição pecuniária, devido à gratuidade na distribuição do periódico. A publicação resguarda os direitos autorais, na forma da lei.

## **DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL**

Os textos aprovados são publicados sem alteração de conteúdo. Os conceitos e opiniões emitidas em trabalhos doutrinários assinados são de inteira responsabilidade de seus autores. Os artigos publicados poderão ser divulgados em outros canais, desde que citada a Revista Cadernos, ano, número e data de publicação como primeiro veiculador do trabalho.

## **POLÍTICA DE PRIVACIDADE**

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.



## ENDEREÇOS DO TCE-SP

### **Prédio-Sede e Anexo I**

Endereço: Av. Rangel Pestana, 315 - Centro

CEP: 01017-906 - São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266

### **Anexo II**

Endereço: Rua Venceslau Brás, 183 - Centro

CEP: 01016-000 - São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266



### **Unidade Regional 1**

#### **Araçatuba**

Endereço: Av. Café Filho, 402 - Jardim Icaray

CEP: 16020-550 - Araçatuba - SP

Telefone: (18) 3609-9700

### **Unidade Regional 5**

#### **Presidente Prudente**

Endereço: Rua José Cupertino, 179 - Jardim Marupiara

CEP: 19060-090 - Presidente Prudente - SP

Telefone: (18) 3226-5060

### **Unidade Regional 2**

#### **Bauru**

Endereço: Rua José Francisco Augusto, 5-4 - Jardim Godoi

CEP: 17021-640 - Bauru - SP

Telefone: (14) 3109-2350

### **Unidade Regional 6**

#### **Ribeirão Preto**

Endereço: Rua Adolfo Zéo, 426 - Ribeirânia

CEP: 14096-470 - Ribeirão Preto - SP

Telefone: (16) 3995-6800

### **Unidade Regional 3**

#### **Campinas**

Endereço: Av. Carlos Grimaldi, 880 - Jardim Conceição

CEP: 13091-000 - Campinas - SP

Telefone: (19) 3706-1700

### **Unidade Regional 7**

#### **São José dos Campos**

Endereço: Av. Heitor Vila Lobos, 781 - Vila Ema

CEP: 12243-260 - São José dos Campos - SP

Telefone: (12) 3519-4610

### **Unidade Regional 4**

#### **Marília**

Endereço: Rua Professor Francisco

Morato, 381 - Jardim São Geraldo

CEP: 17501-020 - Marília - SP

Telefone: (14) 3592-1630

### **Unidade Regional 8**

#### **São José do Rio Preto**

Endereço: Av. José Munia, 5.400 - Chácara Municipal

CEP: 15090-500 - São José do Rio Preto - SP

Telefone: (17) 3206-0800



**Unidade Regional 9****Sorocaba**

Endereço: Rua Marco Francisco Garcia  
Chiuratto, 180 - Jardim Saira  
CEP: 18085-840 - Sorocaba - SP  
Telefone: (15) 3238-6660

**Unidade Regional 10****Araras**

Endereço: Av. Maximiliano Baruto, 471 -  
Jardim Universitário  
CEP: 13607-339 - Araras - SP  
Telefone: (19) 3543-2460

**Unidade Regional 11****Fernandópolis**

Endereço: Rua Maria Batista, 209 - Boa Vista  
CEP 15.600-000 - Fernandópolis - SP  
Telefone: (17) 3465-0510

**Unidade Regional 12****Registro**

Endereço: Rua Goro Assanuma, 259, Vila Tupy  
CEP 11.900-000 - Registro - SP  
Telefone: (13) 3828-7220

**Unidade Regional 13****Araraquara**

Endereço: Rua Dr. Euclides da  
Cunha Viana, 551 – Jd. Santa Mônica  
CEP: 14.801-096 - Araraquara - SP  
Telefone: (16) 3331-0660

**Unidade Regional 14****Guaratinguetá**

Endereço: Av. Doutor Ariberto Pereira da Cunha, 1302  
Bairro Portal das Colinas  
CEP - 12515-241 – Guaratinguetá - SP  
Telefone: (12) 3123-2260

**Unidade Regional 15****Andradina**

Endereço: Rua Pereira Barreto, 1681 - Centro  
CEP - 16901-022 - Andradina - SP  
Telefone: (18) 3721-7800

**Unidade Regional 16****Itapeva**

Endereço: Rua Leovigildo de Almeida Camargo, nº 143,  
Jardim Ferrari - CEP 18405-100 - Itapeva - SP  
Telefone: (15) 3524-4800

**Unidade Regional 17****Ituverava**

Endereço: Rua Dom Pedro I, 520 – Jardim Morada do Sol  
CEP 14500-000 – Ituverava – SP  
Telefone: (16) 3839-0943 / 3839-0376

**Unidade Regional 18****Adamantina**

Endereço: Rua Josefina Dall'Antonia Tiveron, 180 –  
Centro - Adamantina – SP - CEP-17800-000  
Telefone: (18) 3502-3260

**Unidade Regional 19****Mogi Guaçu**

Endereço: Rua Catanduva, 145  
Jardim Planalto Verde - Mogi Guaçu - SP  
CEP 13843-193  
Telefone: (19) 3811-8300 / 3811-8339

**Unidade Regional 20****Santos**

Endereço: Av. Washington Luiz, 299  
Boqueirão – Santos – SP  
CEP 15055-001  
Telefone: (13) 3208-2400



## **Direção**

Bibiana Helena Freitas Camargo

## **Equipe**

Alessandro César Finardi

Bruna Castilho Marques

Bruno Horota Horioka

Carlos Henrique dos Reis Araújo

Cinthya Harumi Yabasse

Fatima Aniceto Rodrigues dos Reis

Gabriela Giardino Costa Bernardino

Graça Aparecida Barcos

Isabelle Santos Bezerra Freitas

Ivan Moncoski Mangano

Jessica Okajima Gomes

José Luiz Ribeiro Vignoli Filho

Ligia Gonçalves Amaro

Luis Valdir Morales

Maria Luiza Costa Pascale

Marina Guglielmetti Ashcar

Maurício de Freitas Bento

Patrick Raffael Comparoni

Rosmary Donadio Tavares

Suane Jesus Aragão

Victor Jung

Vinícius Chinellato De Moura E Silva

## **Edição nº 10.**

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

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

**ISSN: 2595-2412**