

Cadernos

da Escola Paulista de
Contas Públicas do TCESP

ISSN 2595-2412 | Edição nº 5 - 2020

EDIÇÃO ESPECIAL

20 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal

**Os Governos Municipais
Cumpram a LRF?**

Orçamento Impositivo

**O Índice de Efetividade da
Gestão Municipal como
Indutor do Aperfeiçoamento da Gestão Pública
nos Municípios Paulistas**

**Considerações sobre a In-
clusão dos Contratos de Ter-
ceirização de Mão de Obra
nas Despesas de Pessoal**

**Vigência e Desafios da
Lei de Responsabilidade
Fiscal, Jurimetria e Tribu-
nais de Contas**



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 5 - 2020



ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS
Presidente Washington Luís

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

COMPOSIÇÃO TCESP

Conselheiro Presidente

Edgard Camargo Rodrigues

Conselheira Vice-Presidente

Cristiana de Castro Moraes

Conselheiro Corregedor

Dimas Ramalho

Conselheiros

Sidney Estanislau Beraldo

Renato Martins Costa

Antonio Roque Citadini

Auditores

Samy Wurman

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis

Antonio Carlos dos Santos

Josué Romero

Silvia Monteiro

Valdenir Antonio Polizeli

Márcio Martins de Camargo

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

Ivan Moncoski Mangano

José Luiz Ribeiro Vignoli Filho

Maria Luiza Costa Pascale

Mauricio de Freitas Bento

Colaboração

Manuela Prado Leitão

Vinicius Chinellato de Moura e Silva

Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica

Bruno Horota Horioka

Paulo Aparecido de Barros

Edição nº 5.

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



A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) completou 20 anos em maio de 2020 e esta data singular nos dá a oportunidade de refletir sobre como a LRF e demais normas fiscais vêm sendo implementadas no País. Este tema torna-se especialmente relevante, pois passamos por uma crise econômica que se iniciou, em grande medida, por descumprimentos de algumas das referidas normas.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo age proativamente, estimulando o diálogo e a discussão qualificada entre os diversos atores envolvidos e interessados por temas relativos às finanças públicas, orçamento e políticas públicas, seja em eventos presenciais, virtuais, em cursos, como também pela publicação de trabalhos escritos de relevante valor para sociedade.

Assim, nesta edição, a Comissão Editorial da Revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas apresenta uma edição focada no tema da Responsabilidade Fiscal, refletindo uma pluralidade de pontos de vistas. Nesse sentido, conta com artigos escritos por acadêmicos membros de algumas das mais renomadas instituições de ensino do país, gestores públicos e servidores de Tribunais de Contas versando sobre temas referentes à aplicação de normas orçamentárias e financeiras nos três níveis da federação.

Adicionalmente, para ressaltar o caráter histórico desta edição, adicionamos uma entrevista com o economista e professor José Roberto Afonso, assessor econômico no Senado Federal à época da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e uma conversa em vídeo com Selene P. Peres Nunes, atual Subsecretária do Tesouro do Estado de Goiás, com larga experiência no

Tesouro Nacional, tendo sido assessora econômica do Ministério do Planejamento à época da aprovação da LRF.

Por fim, desejamos ratificar que tanto esta Escola de Contas quanto esta Corte de Contas estarão sempre abertas ao diálogo para todos aqueles que dedicam suas vidas à melhoria da gestão pública e das políticas públicas, sem olvidar da necessidade de responsabilidade fiscal e da manutenção da solidez das contas públicas. Desejamos a todos uma ótima e prazerosa leitura e convidamos para que acompanhem e contribuam para as reflexões das próximas edições.

Equipe Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas

MEDIADOR
Maurício F. Bento
Agente da Fiscalização (TCESP)

PALESTRANTE
Selene P. Peres Nunes
Subsecretária do Tesouro do Estado de GO



**LRF 20 ANOS
UMA ANÁLISE
NA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL**

www.bit.ly/3iuCM2o

SUMÁRIO

- 4 Expediente**
- 5 Editorial**
- 7 Sumário**
- 8 Entrevista com José Roberto Afonso**
- 11 Artigos**
- 11** Os Governos Municipais Cumprem a LRF? Planejamento, Liquidez e Financiamento Público de Curto Prazo no Brasil
- 26** Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”
- 36** Considerações sobre a Inclusão dos Contratos de Terceirização de Mão de Obra nas Despesas de Pessoal
- 49** Vigência e Desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo
- 65** O Índice de Efetividade da Gestão Municipal como Indutor do Aperfeiçoamento da Gestão Pública nos Municípios Paulistas
- 82 Como Publicar Artigos na Revista Cadernos**
- 85 Endereços do TCESP**



Entrevista com **JOSÉ ROBERTO AFONSO**

José Roberto Afonso é economista, professor do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e pesquisador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) da Universidade de Lisboa. É considerado um dos pais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) devido ao seu trabalho como assessor no Senado Federal à época de sua aprovação.

Maurício Bento: Bom dia, professor. Primeiramente, obrigado por se dispor a participar desta nossa edição da Revista Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas. Como o tema desta edição é Responsabilidade Fiscal, gostaríamos de aproveitar para também falar dos 20 anos da LRF com o senhor que é considerado um dos pais dessa importante norma das finanças públicas.

O senhor estava no Congresso Nacional quando da aprovação da LRF. Como o senhor avalia o processo de elaboração, discussão e aprovação da lei? Houve participação e sugestões de diversos atores?

Foi um processo democrático e republicano inédito e ímpar. A começar que a lei nasceu do Congresso, que, ainda na emenda constitucional da reforma administrativa, exigiu que o Presidente enviasse um projeto de lei para regulamentar o art. 163 da Constituição (e muitos falaram de FMI à época). O Executivo submeteu o anteprojeto para consulta pública e discutiu cada dispositivo com os governos estaduais e municipais, dentre outros atores. O Congresso mudou e aprimorou o projeto do governo, aprovando-o em tempo recorde, nove meses, com quórum de emenda constitucional. Além disso, o STF rejeitou a derrubada inteira da lei.

Os Tribunais de Contas ajudaram o BNDES a divulgar a lei e a preparar sua implementação. Cada uma das etapas desse processo foi sendo objeto de amplo e aberto debate público.

Na sua avaliação, quais foram as medidas mais importantes da LRF e que mais contribuíram para elevar o grau de responsabilidade com os recursos públicos no país?

A mudança cultural foi o mais importante, e isso não resultou de uma medida, mas sim do conjunto da obra, desde o processo legislativo até a adesão de autoridades, fiscais e, sobretudo, da mídia e da população. Regras e políticas fiscais se tornaram um tema comum na agenda nacional, em que pese ser uma matéria complexa. Esse espírito será muito importante para discutirmos a saída da crise da Covid-19, que fatalmente exigirá o aprimoramento das regras fiscais não só no País, como em todo o mundo.

Qual seria o balanço desses 20 anos de LRF? O senhor acha que houve alguma falha na implementação da lei? Algo que poderia ter sido feito de melhor maneira? Algo relacionado à dívida pública ou limite de gastos com pessoal?

Para além de falhas, faltou completar a lei em aspectos fundamentais: limites para dívida federal, consolidada e mobiliária; avaliação anual e eventual revisão dos limites pelo Senado Federal; a criação do Conselho de Gestão Fiscal; desenvolvimento

da contabilidade de custos; metas para dívida e para patrimônio, dentre outros complementos e aprimoramentos.

Outra falta foi a não atualização da Lei 4320 de 1964, com mais de meio século. Não há como regras e princípios fiscais funcionarem bem se as contas e suas classificações estão ultrapassadas. Os problemas como a aplicação dos limites de despesas de pessoal, por exemplo têm mais a ver com a ausência da lei geral de contas públicas.

Qual o papel dos Tribunais de Contas para a garantia da aplicação das normas fiscais e do bom uso dos recursos públicos? Como podem melhorar esse papel?

Papel crucial, porque são os guardiões da LRF. Para tal, antes de tudo, devem dar exemplo e aplicar de forma impecável a lei em sua própria gestão. Os Tribunais, hoje, passaram a atuar ex-ante e, para tal, creio que poderiam o fazer de forma mais moderna e simplificada. É preciso ter uma base nacional padronizada e única de contas públicas e os Tribunais de Contas podem liderar essa inovação.

Quais são os principais problemas relacionados às finanças públicas nos dias de hoje, no âmbito federal e no âmbito dos estados, e como o senhor acha que deveríamos endereçá-los?

O Covid-19 veio criar um novo normal e agora precisamos canalizar todos os esforços para repensar regras, políticas e práticas fiscais. Será preciso reinventar o sistema tributário, digitalizar a gestão pública, revolucionar o gasto público; sem isso, o governo e o país fracassarão em equacionar os novos desafios. Antes de tudo, importa agora recuperar o processo de elaboração da LRF, porque precisaremos repetir o mesmo espírito público porque fatalmente precisaremos negociar e aprovar novas regras para os tempos pós-Covid. O cenário certo será de governos mais endividados, arrecadação tributária com viés de baixa, e gasto público pressionado, sobretudo na área social, para dar assistência aos desempregados e abrigar na rede pública de saúde e de ensino os que tiveram que sair do setor privado. É preciso uma nova construção institucional para conciliar tendências tão contraditórias.



Os Governos Municipais Cumprem a LRF? Planejamento, Liquidez e Financiamento Público de Curto Prazo no Brasil

Luis Felipe Vidal Arellano

Universidade de São Paulo – USP. São Paulo, São Paulo, Brasil. lfvarellano@gmail.com

Rogério Ceron de Oliveira

Fundação Getúlio Vargas – FGVSP. São Paulo, São Paulo, Brasil. rogerioceron@gmail.com

RESUMO

O presente artigo visa demonstrar a hipótese de que a LRF, com seu texto atual, não tem sido suficiente para evitar o recurso ao financiamento de municípios junto a fornecedores, por meio do acúmulo de restos a pagar; pretende também discutir os impactos financeiros dessa estratégia para estados e municípios, além dos impactos econômicos dessa ação para toda a sociedade; e, finalmente, estabelecer as bases para um aperfeiçoamento das normas de responsabilidade fiscal no Brasil, de maneira a integrar mais efetivamente o planejamento orçamentário, com a perspectiva financeira de entes subnacionais no país, superando a visão predominante de curto prazo em nome de um planejamento mais abrangente da ação financeira do Estado.

ABSTRACT

The present article aims to empirically prove the hypothesis that the LRF, with its current text, has not been enough to avoid recourse to State financing from suppliers, through the accumulation of government arrears; to discuss the financial impacts of this strategy for states and municipalities, as well as the economic impacts of this action for the whole society. Finally, it aims to establish the basis for an improvement of the fiscal responsibility rules in Brazil, so as to better integrate budget planning with the financial perspective of subnational entities in the country, overcoming the predominantly short-term vision in the name of a broader planning of state financial action.

PALAVRAS-CHAVE: Finanças Públicas; Responsabilidade Fiscal; Dívida Pública; Planejamento Orçamentário; Orçamento Público

O SISTEMA DE PLANEJAMENTO FISCAL BRASILEIRO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O planejamento fiscal brasileiro parte dos inúmeros instrumentos de planejamento setorial de longo prazo, tais como o Plano Nacional de Educação, Plano Nacional de Cultura, Plano Nacional de Habitação, Plano Nacional de Logística e Transportes, entre outros. A partir da definição das estratégias setoriais, o que ocorre também em nível subnacional, ações concretas são elencadas visando o atingimento de resultados mensuráveis ao longo de um prazo determinado. Tais ações são inicialmente documentadas no Plano Plurianual (PPA), com fundamento no artigo 165, § 1º, da Constituição Federal, o qual busca estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

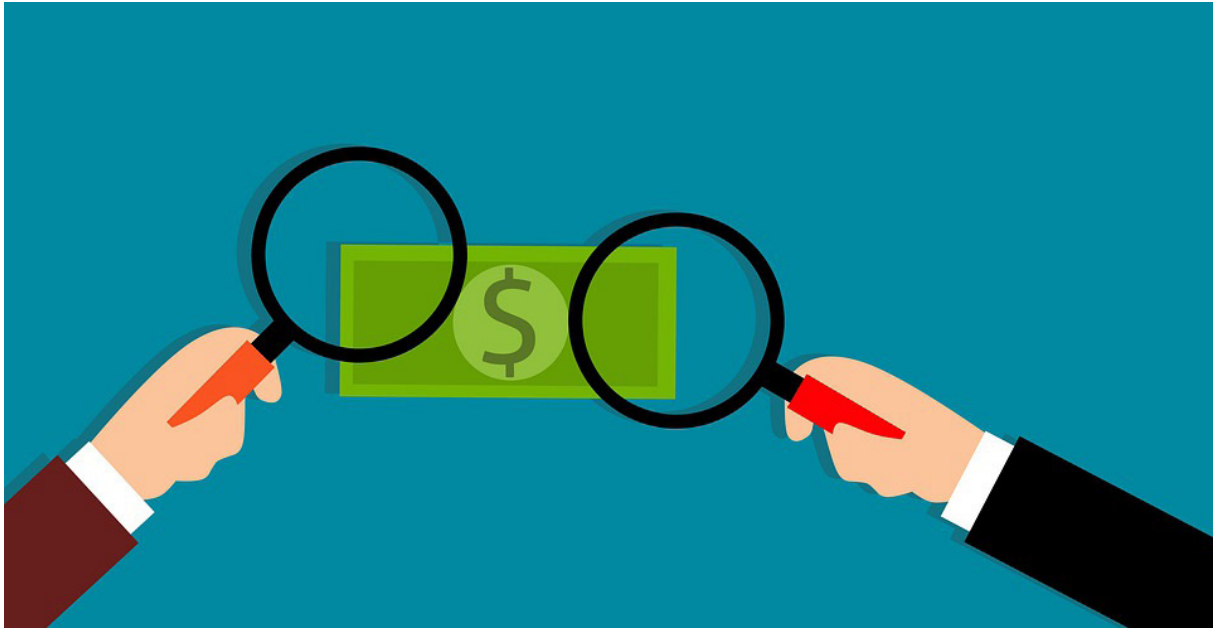
A lei de diretrizes orçamentárias (LDO), por sua vez, busca realizar o papel de intermediária entre o planejamento fiscal de médio prazo contido no PPA, pavimentando o caminho para a lei orçamentária anual (LOA). A lei de diretrizes orçamentárias compreende as metas e as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e

estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LRF conferiu à LDO importância especial dentro do sistema de planejamento fiscal, ao dispor sobre o seu conteúdo, tornando obrigatória a previsão dos seguintes itens: (i) equilíbrio entre receitas e despesas; (ii) critérios e forma de limitação de empenho; (iii) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas; (iv) metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes; (v) Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

A LOA, finalmente, visa estabelecer as autorizações específicas para as despesas públicas concretamente consideradas, em face da previsão de recursos disponíveis no ano de sua vigência, em consonância com os planejamentos setoriais de longo prazo, com as metas e programas estabelecidos no PPA e com as restrições fiscais apresentadas na LDO.

Embora esse sistema de planejamento pareça racional e coerente, trata-se de espécie de planejamento amarrado ao ciclo anual, pouco alinhado à realidade financeira do Estado como processo complexo e contínuo, no qual déficits em determinados meses podem ser compensados por superávits em meses seguintes e vice e versa, tudo dentro de um planejamento financeiro ótimo que vise ao suprimento de fundos suficientes, para a



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

realização das ações públicas ao menor custo possível para a sociedade.

Neste contexto específico, a divisão do exercício financeiro de forma anual e o estabelecimento de metas financeiras para anos completos tende a reforçar o foco na “fotografia” e não no “filme”, revelando, no longo prazo, a desarticulação da estratégia financeira do ente estatal *vis a vis* da estratégia orçamentária e de desenvolvimento retratada nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

Sintoma dessa desarticulação é o acúmulo de atrasos de pagamentos, sobretudo por estados e municípios no Brasil, em face da maior dificuldade de financiamento por meio do mercado financeiro, situação decorrente das limitações impostas pela LRF, pelas Resoluções do Senado Federal e pelos acordos de refinanciamento das dívidas dos entes subnacionais desde o final dos anos 1990 (TERMINASSIAN & CRAIG, 1997). Se é verdade que as fontes tradicionais de financiamento (tais como os bancos públicos) de outrora não

estão mais presentes, não é fato que os velhos hábitos tenham, ao longo dos quase 20 anos de vigência da LRF, se modificado inteiramente.

Neste contexto, é curioso que, mesmo diante da existência no Brasil de sistemas de controle relativamente adequados (FLYNN & PESSOA, 2014), o acúmulo de contas a pagar vencidas ainda permaneça como uma realidade no país. Isto é marcante, pois a legislação brasileira impõe como cláusula obrigatória nos contratos públicos a previsão do crédito orçamentário pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica (Lei n. 8.666/1993, art. 55, V). Esse fato permitiria, portanto, que a contratação de uma despesa fosse precedida de uma análise a respeito da possibilidade de seu financiamento com as receitas orçamentárias a serem arrecadadas, havendo, já nesse momento, a reserva dos recursos orçamentários necessários. Abaixo pode ser observado um modelo do ciclo de planejamento fiscal e financeiro de entes públicos no Brasil:



Diante do quadro acima, observa-se que a existência de acúmulo de dívidas junto a fornecedores não é apenas um problema de ordem econômica e financeira, mas também – e talvez principalmente – um problema relacionado ao planejamento da ação estatal. Isto, pois, diante do registro das fases acima, a realização de uma despesa em descompasso com a disponibilidade de recursos apenas pode decorrer da combinação de dois fatores: (i) da elaboração de peças orçamentárias irrealistas, em que as receitas sejam superestimadas, gerando lastro para a contratação de despesas acima das reais disponibilidades financeiras (ii) de uma falha nos controles orçamentários durante a execução do orçamento (limitação de empenho).

A LRF prevê instrumentos para evitar a criação de peças orçamentárias irrealistas e impôs regras para mitigar as consequências de tais peças, quando existentes. Entre os

instrumentos contidos na LRF estão regras relativas à estimativa de receitas, à previsão de despesas obrigatórias, à criação de novas despesas, às medidas de acompanhamento da realização de receitas, do atingimento de metas fiscais e, até mesmo, relativas à limitação de empenho em caso de insuficiência de realização de receitas. Apesar destes instrumentos, os casos de elaboração de peças sistematicamente irrealistas e de falhas na aplicação de controles de execução orçamentária ainda geram no Brasil quadros recorrentes de descompasso financeiro entre recursos e compromissos assumidos.

Por sua vez, a LRF não prevê nenhuma regra específica que vede o financiamento do setor público junto a fornecedores na forma de atraso de pagamentos. Contudo, a possibilidade de acúmulo de contas a pagar, em prejuízo do planejamento contemporâneo das

despesas estatais, não passou despercebido pelo legislador, que cultivou, especialmente nos artigos 41 (vetado) e 42, um microsistema voltado à coibição de práticas ligadas à rolagem de dívidas de um mandatário para outro.

Ocorre, porém, que, do ponto de vista jurídico, a interpretação do artigo 42 está longe de ser evidente ou livre de polêmicas, o que torna a aplicação das graves sanções previstas para o seu descumprimento pouco provável. Isto, pois, em matéria jurídica, é condição básica de justiça que a aplicação de sanção apenas ocorra nos casos em que seja possível ao agente conduzir-se conforme a prescrição normativa, o que apenas pode ocorrer quando o agente é capaz de compreender efetivamente o comando normativo, seja pelo seu texto expresso, seja pelo trabalho contínuo da literatura especializada e da jurisprudência.

Em dimensão completamente oposta a essa noção de justiça, as discussões relativas ao artigo 42, no âmbito dos Tribunais de Contas do país, permitem a afirmação de que existem, no mínimo, oito diferentes formas de aferição do (des)cumprimento da regra prevista nesse artigo, o que, obviamente, conduz a uma insuportável insegurança jurídica para o agente público envolvido na tomada de decisões financeiras.

A variedade de interpretações do artigo 42 decorre, principalmente, da controvérsia existente em torno de três conceitos expressos na norma: o significado do termo “contrair obrigação de despesa” (empenho ou liquidação), do termo “disponibilidade de caixa” (consolidada ou por fonte de recursos) e do termo “encargos e obrigações a pagar até o final do exercício” (dedução ou não de obrigações extraorçamentárias). Além deles, cabe

registrar que a discussão poderia incorporar ao menos outras duas fontes de divergências conceituais: o período de verificação do cumprimento do disposto no artigo 42 e se transferências obrigatórias devidas e ainda não recebidas deveriam ser registradas com o fito de elevar a disponibilidade de caixa para fins de verificação do cumprimento do referido artigo.

A partir desse cenário de incerteza, resta evidente a dificuldade de serem aplicadas as sanções existentes, que consistem, em especial, em sanções de natureza pessoal aos administradores, tanto de ordem penal (artigo 359-B do Código Penal), quanto de ordem administrativa (Lei n. 10.028/2000, art. 5º, III) e civil (Lei n. 8.429/1992, art. 10, IX). Neste particular, desponta a necessidade de se repensar tanto a regra objetiva de limitação da criação de compromissos superiores às disponibilidades de caixa, identificando de forma mais precisa o fenômeno que se busca combater, quanto as próprias sanções existentes.

Nesta ordem de considerações, mister observar que, além das já existentes sanções sobre os administradores, há a possibilidade de se trabalhar, na legislação, com sanções de ordem “organizacional” (FLYNN & PESSOA, 2014), prevendo-se regimes específicos de menor flexibilidade sobre a gestão financeira e orçamentária para os entes que se mostrem incapazes de atingir indicadores satisfatórios de liquidez. Essa ordem de sanções tem potencial para melhores resultados do que a punição excessiva sobre agentes particulares, que não corrige o problema fiscal, do que a imposição de multas sobre o ente estatal ou proibições de transferências financeiras a ele (sanções de ordem financeira), as quais apenas agravam a situação de penúria fiscal.

A legislação brasileira prevê atualmente duas ordens de sanções organizacionais para o caso do descontrole financeiro de entes públicos, sendo uma sanção que poderíamos chamar de “fraca” e ou outra de “forte”.

A primeira sanção está presente no artigo 25, § 1º, IV, “c” da LRF, que prevê a necessidade de comprovação da observância dos “limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, **de inscrição em restos a pagar** e de despesa total com pessoal” pelos entes públicos beneficiários de transferências voluntárias. Assim, no caso de descumprimento das regras previstas no artigo 42 da LRF, o ente público subnacional ficaria proibido de obter recursos de transferências voluntárias.

Chamamos essa restrição de fraca, pois, como demonstrado, a própria interpretação do artigo 42 não é pacífica, o que retira muito da força normativa do dispositivo em comento. Ademais, o veto presidencial ao artigo 41 da LRF teve por consequência a mutilação do microsistema que fora pensado originalmente para a

inscrição de restos a pagar, deixando as demais normas do ordenamento que fazem menção a esse sistema sem referencial de aplicação.

De modo diametralmente oposto, a sanção forte pode ser encontrada nos artigos 34, V, e 35, I, da Constituição Federal, que tratam da intervenção federal em Estados e no Distrito Federal, bem como da intervenção dos Estados em seus Municípios. Embora represente uma solução drástica, na medida em que representa uma interferência externa no poder de auto-administração de um ente subnacional, essa medida apresenta melhores condições de implementação de eventuais correções de rota do ponto de vista fiscal, considerando que substitui os desígnios políticos locais pela agenda fiscal do ente de maior abrangência, com maior capacidade para perceber as consequências, em nível macro, do desajuste observado no ente em nível micro.

Tal solução, porém, apresenta também alguns graves problemas, além da óbvia questão de representar uma suspensão da expressão democrática da população local, dada a



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

intervenção por um outro ente. O primeiro problema reside no fato de apenas se aplicar aos casos de descontrole financeiro que resultem no não pagamento da dívida fundada ou do comprometimento da aplicação mínima de recursos em ações de saúde e de educação, não se aplicando diretamente ao acúmulo de restos a pagar, dado tratar-se de dívida fluante, conforme estabelecido no artigo 92, I, da Lei n. 4.320/1964. O segundo problema consiste no fato de, diante da gravidade de uma intervenção, ela obstaculizar a realização de alterações à Constituição Federal, conforme seu artigo 60, § 1º determina. Essa consequência, aliada à enorme produtividade dos legisladores em matéria constitucional, faz com que essa sanção seja, ainda que forte, virtualmente impraticável como solução para o problema dos recorrentes desajustes financeiros de entes subnacionais no país.

É, portanto, necessário pensar em novas formas de sanções organizacionais, eventualmente prevendo regimes especiais de intervenção e acompanhamento da política fiscal de entes subnacionais, visando mitigar os efeitos decorrentes de um planejamento financeiro e orçamentário inadequados, assim como de controles fracos na execução das despesas. É nessa linha que caminha, por exemplo, o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), regime aplicável apenas aos Estados, instituído pela Lei Complementar n. 159/2017, e que prevê como uma das condições para a elegibilidade ao Regime que o valor total de obrigações contraídas seja maior do que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, calculada na forma do artigo 42 da LRF.

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CURTO PRAZO MEDIANTE ATRASOS NO PAGAMENTO A FORNECEDORES

A questão dos atrasos em pagamentos do governo como forma de manipular as estatísticas fiscais não é monopólio do governo brasileiro (CHECHERITA-WESTPHAL et al., 2015) e é causa de extensos debates na literatura econômica relacionada ao acompanhamento e análise do endividamento público. Sabe-se, por exemplo, que em diversos casos no mundo o acúmulo de dívidas vencidas e não pagas tem sido um meio encontrado pelos governos para desviar das restrições ao crédito bancário existentes nas legislações nacionais (DIAMOND & SCHILLER, 1993).

Os governos podem optar por atrasar pagamentos a fornecedores por diversas razões, mesmo quando dispõem de fontes de financiamento bancário a juros reduzidos. Entre essas razões, pode ser destacada a oportunidade de manipulação dos limites ao endividamento público, considerando a dificuldade de apuração contábil do endividamento decorrente dos atrasos de pagamentos, dado que essas contingências, com frequência, não são adequadamente demonstradas no passivo do ente estatal por ocorrerem em fases prévias ao próprio reconhecimento da despesa. Ademais, nos casos em que o déficit fiscal é apurado em regime de caixa (o que é o caso no Brasil da União Federal, mas não

dos entes subnacionais), os atrasos nos pagamentos podem resultar em manipulação dos resultados fiscais apresentados pelo governo (CHECHERITA-WESTPHAL *et al.*, 2015).

Os atrasos nos pagamentos a fornecedores, porém, não são neutros do ponto de vista econômico, podendo surtir efeitos de curto e de longo prazo sobre a demanda agregada e sobre o investimento. Isso é especialmente relevante no caso de alterações abruptas do padrão de pagamentos do governo, isto é, da existência de um choque no prazo médio de pagamentos por parte do ente estatal, que demande adaptação por parte dos fornecedores. A este respeito, CHECHERITA-WESTPHAL *et al.* (2015) demonstraram, utilizando dados de países europeus, que o aumento no prazo de pagamento de dívidas do governo resulta em aumento da probabilidade de insolvência no setor privado, bem como está possivelmente ligado a um aumento da taxa de juros de curto prazo. Dada a participação de cerca de 20% do consumo do governo da demanda agregada brasileira (média calculada entre 1996 a 2017, dados IBGE), não é difícil concluir o alcance dos efeitos dessa política sobre toda a economia, sobretudo, para empresas de médio e pequeno porte, cujo custo de capital de giro no Brasil acaba por ser deveras elevado.

Flynn e Pessoa (2014) apontam as seguintes possíveis consequências da persistência no acúmulo de atrasos nos pagamentos de despesas públicas: (i) redução do crescimento econômico; (ii) aumento nos preços das contratações públicas e conseqüentemente dos custos das políticas públicas; (iii) interrupção ou suspensão na prestação de serviços ou fornecimento de bens ao ente estatal; (iv) aumento das oportunidades de corrupção; (v) aumento

das taxas de juros na economia; (vi) redução da confiança na política fiscal; (vii) desconfiança generalizada no governo, conduzindo a uma acentuação da sonegação fiscal.

Para que se possa compreender o fenômeno do acúmulo de compromissos financeiros pelos entes estatais junto a fornecedores, é preciso primeiro compreender como ocorre o processamento financeiro das despesas no âmbito público. A esse respeito, dois sistemas comuns podem ser apresentados: o sistema francês e o sistema inglês.

O sistema francês de execução orçamentária, ao contrário do sistema inglês, segrega a execução administrativa da despesa pública da execução financeira. Entre as etapas relativas à execução administrativa da despesa, compreendem-se aquelas relacionadas ao empenho, à liquidação e à emissão da ordem de pagamento pelas unidades orçamentárias. Por outro lado, a execução financeira da despesa corresponderia à programação de pagamento com base nas ordens de pagamento emitidas pelas unidades orçamentárias e posterior compensação dos cheques ou autorizações de movimentação bancárias emitidos pela tesouraria do ente estatal. Este tipo de sistema, que vigora no Brasil, conforme previsto na Lei nº 4.320/64, permite a verificação do estágio da execução da despesa pública em que são formados os estoques de despesas com atraso.

Ainda assim, embora no sistema francês seja possível tal verificação, isto não implica que tal verificação seja simples. Isto pois, não obstante o artigo 58 da Lei nº 4.320/64 expressamente determine que “empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de

pagamento pendente ou não de implemento de condição.”, fato é que nos contratos administrativos, a obrigação de pagamento é usualmente definida como dependente da prestação principal, realizando-se apenas após a liquidação da despesa, conforme determina o artigo 62 da mesma Lei nº 4.320/64. Os dados referentes à fatura dos serviços ou bens adquiridos pelo poder público e ao ateste do seu recebimento pela unidade contratante, até a liquidação da despesa, contudo, são dados que pertencem ao controle administrativo, não ao controle contábil-financeiro, encontrando-se na maior parte das vezes descentralizado, não permitindo, portanto, análise rápida e simples.

Em artigo no qual comparam o sistema inglês e o sistema francês de execução orçamentária utilizados por diferentes países em desenvolvimento, Diamond e Schiller (1993) afirmam que a maior parte dos atrasos nos pagamentos decorrem de atrasos na fase de liquidação da despesa, isto é, na fase de reconhecimento do cumprimento da obrigação por parte do contratado. Esse fato compromete o adequado acompanhamento e resolução da situação, pois os dados correspondentes aos atrasos não chegam a integrar os controles contábeis, mas apenas gerenciais-administrativos.

Contudo, mesmo após a liquidação, é possível que ocorram atrasos na emissão das ordens de pagamento pelo ordenador de despesa e na sua recepção pelo Tesouro do ente estatal, resultando em atraso na emissão das diretivas de movimentação financeira aos agentes financeiros, quer sejam cheques ou ocorram por meio da troca de arquivos eletrônicos. Enquanto o atraso na liquidação é de difícil identificação nos sistemas contábeis, o que prejudica o seu conhecimento e ataque ao

problema, os atrasos nos pagamentos após a fase de liquidação da despesa são em geral refletidos no balanço patrimonial do ente público, facilitando a definição de planos para a sua solução.

Ainda, outra modalidade frequente de atraso nos pagamentos públicos corresponde a atrasos no pagamento de despesas pelo fornecimento de bens ou serviços por empresas estatais. Valendo-se da posição de controle acionário e da influência política sobre a administração dessas empresas, o governo possui condições práticas de impor a estas o não pagamento a tempo de despesas efetivamente contratadas, levando, por diversas vezes, tais empresas a uma situação financeira precária, que as obriga a reduzir a disciplina de capital, recorrendo a fontes de financiamento apenas para suportar os efeitos dos atrasos nos recebimentos do governo. Assim, o governo transfere o seu endividamento às empresas estatais por meio desta prática.

Outra questão relevante trazida por Diamond e Schiller (1993) corresponde à criação de meios de pagamento alternativos em razão da emissão de títulos de crédito contra o governo em montante superior às disponibilidades financeiras. Isso pode ocorrer pela emissão de cheques, mas também por outros meios como a existência de cartões de pagamento de programas assistenciais ou de serviços públicos com créditos que circulam em poder do público. No Brasil, poderíamos comparar o caso descrito com o referente a créditos de programas como cartões de passagens em transporte coletivo de passageiros, créditos de reembolso de tributos como medida de incentivo à solicitação de notas fiscais, entre outros programas de governo.

Caso o saldo desses créditos de titularidade dos cidadãos exceda à disponibilidade financeira do governo, ficará evidente tratar-se de uma forma de financiamento do governo. Se, adicionalmente, for possível ao cidadão estabelecer mercado secundário destes créditos, então, obter-se-á como resultado a ampliação dos meios de pagamento.

Finalmente, do ponto de vista macroeconômico, o acúmulo de atrasos de pagamentos, embora não apresente efeitos no lado monetário da economia (salvo quando a contraparte for instituição financeira), ainda impede que a análise do resultado fiscal do governo por regime de caixa revele de maneira adequada a contribuição do governo para a geração de renda na economia. Isto, pois as encomendas governamentais, ainda quando não pagas, colocam em marcha uma sequência de eventos que, mesmo que financiadas pelo setor privado, contribuem para a geração de renda (DIAMOND & SCHILLER, 1993).

Outro aspecto interessante relacionado ao tema dos atrasos nos pagamentos devidos pelo governo e seu impacto sobre as estatísticas fiscais e econômicas consiste no fato de que os atrasos mascaram o real ônus fiscal relacionado ao pagamento de juros no orçamento público. Isto, pois não se levam em consideração nas estatísticas fiscais os juros embutidos nos preços praticados pelo Mercado em negócios realizados pelo governo, juros embutidos decorrentes da prática costumeira de postergar pagamentos. A depender do poder relativo entre fornecedor e comprador (governo) os juros do período referente ao atraso no pagamento serão redistribuídos entre governo e fornecedor, por meio dos preços possivelmente mais elevados que o governo pagará

pelos bens ou serviços fornecidos (DIAMOND & SCHILLER, 1993). A medida exata de juros embutidos no preço, porém, não receberá, nas estatísticas fiscais, o mesmo tratamento das despesas de juros incorridas em operações típicas de financiamento.

Especificamente, com relação ao prazo máximo de pagamento a fornecedores, não há uma única regra, havendo diferentes experiências com relação ao assunto mundo afora (FLYNN & PESSOA, 2014). No Brasil, contudo, adota-se em lei o prazo máximo de 30 dias (Lei n. 8.666/1993, art. 40, XIV, “a”), como forma, em parte, de minimizar possíveis receitas inflacionárias arrecadadas pelo ente estatal em prejuízo do contratado e, em parte, de ampliar a capacidade de participação em licitações de empresas de médio e pequeno porte, cujo custo de capital de giro costuma ser superior ao de empresas de maior porte.



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

A SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A partir de dados compilados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) para a construção do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), podem ser retiradas interessantes conclusões a respeito do comportamento fiscal dos municípios brasileiros.

Tomando-se como base para a análise o subindicador “IFGF-Liquidez”, que corresponde a uma apuração do comprometimento da receita corrente líquida (RCL) dos municípios com dívidas de curto prazo para além do caixa disponível (FIRJAN, 2017), podendo ser 0 (quando os compromissos forem maiores que o caixa disponível), 1 (quando o saldo líquido de caixa for maior que 25% da RCL), ou variar de 0,4 a 0,999 (quando o saldo líquido de caixa estiver entre 0% e 25% da RCL), verifica-se, ao final de cada ano, em percentual não desprezível, municípios brasileiros em situação de crise de liquidez, compreendida essa como uma situação de excesso de restos a pagar em relação à disponibilidade de caixa.

Tabela 1:
Municípios com restos a pagar maiores que disponibilidade de caixa

Ano	Quantidade	Percentual (%)
2006	1952	35
2007	1641	30
2008	1243	23
2009	1354	25
2010	1413	26
2011	1250	23
2012	1286	25
2013	1401	27
2014	1615	31
2015	1623	31
2016	715	16

Fonte: Base de dados FIRJAN - Índice de Liquidez dos Municípios

Ao se observar a evolução deste mesmo indicador, verifica-se que, ao longo dos últimos 10 anos, em média, 27% dos municípios com informações disponíveis encontravam-se em situação de crise de liquidez, sendo que, do total de municípios com informações disponíveis, nada menos do que 73% estiveram ao menos em um exercício na situação descrita, conforme se verifica no histograma abaixo:

Tabela 2:
Distribuição dos Municípios em função do número de exercícios com restos a pagar superiores a disponibilidade de caixa

Núm. de repetições	Núm. de Municípios	% sobre Total
0	1.501	27
1	895	16
2	685	12
3	647	12
4	457	8
5	385	7
6	302	5
7	276	5
8	170	3
9	114	2
10	92	2
11	33	1
Total	5.577	100

Fonte: Base de Dados FIRJAN - Índice de Liquidez dos Municípios

Para 25% dos municípios a situação de crise de liquidez foi vivenciada na maior parte dos exercícios analisados, o que significa dizer que o descumprimento para um conjunto elevado de Municípios é regra, e não exceção.

Os dados em questão permitem a ainda elaborar uma tabela de transição, contendo a probabilidade esperada, com base na amostra de 2006 a 2016, de que um município em situação de crise (IFGF-Liquidez = 0) passasse para uma situação de neutralidade ($0 < \text{IFGF-Liquidez} < 1$) ou para uma situação positiva (IFGF-Liquidez = 1).

Tabela 3:

Distribuição percentual dos municípios por situação ao longo dos anos.

Situação Original	Situação Final	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Média
Crise	Crise	62,7	50,6	57,0	63,5	61,6	58,2	53,6	58,2	64,5	32,8	56,3
	Neutro	36,3	48,6	42,1	35,1	37,9	40,7	43,6	40,5	34,6	66,1	42,5
	Positivo	1,0	0,7	1,0	1,4	0,5	1,0	2,8	1,2	0,9	1,2	1,2
Neutro	Crise	13,0	11,8	16,5	14,6	10,3	14,6	18,4	21,5	16,4	5,0	14,2
	Neutro	82,6	83,6	79,7	79,6	84,4	80,7	76,2	74,7	79,5	91,8	81,3
	Positivo	4,5	4,6	3,8	5,8	5,3	4,8	5,4	3,8	4,1	3,2	4,5
Positivo	Crise	1,2	1,7	4,5	2,0	2,3	2,9	5,4	5,2	3,9	2,5	3,2
	Neutro	16,2	23,3	34,7	23,1	28,1	31,5	34,6	30,5	19,7	30,9	27,2
	Positivo	82,7	75,0	60,8	74,9	69,6	65,6	60,0	64,3	76,4	66,6	69,6

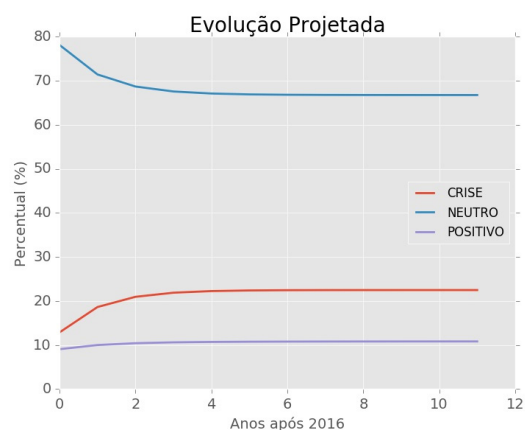
Fonte: Base de Dados FIRJAN - Índice de Liquidez dos Municípios - Matriz Elaborada pelos Autores

Colocando os resultados da última coluna em forma mais convencional de matriz, obtém-se o quadro abaixo, que deve ser lido como a probabilidade média, no período entre 2006 e 2016, de um município passar de uma situação a outra. Isto é, na média, a chance de um município, entre 2006 e 2016, passar de uma situação de crise para uma situação positiva era de apenas 1,2%. Já a probabilidade do caminho inverso, isto é, de passar de uma situação positiva diretamente para uma situação de crise, era de 3,2%.

Tabela 4: Matriz de Transição

	Crise	Neutro	Positivo
Crise	56%	43%	1%
Neutro	14%	81%	5%
Positivo	3%	27%	70%

Com base na matriz de transição acima e partindo da condição inicial em 2016, é possível calcular estimativa para os anos a seguir, observando que, mantida a média de transições entre grupos dos últimos dez anos, é esperado ainda um aumento do número de municípios em situação de crise, resultante, especialmente, de uma piora da situação daqueles que atualmente se encontram em situação neutra, antes de ser encontrada uma estabilização



Evidentemente, o esforço numérico aqui apresentado não tem nenhum objetivo determinístico, mas única e tão somente alertar para uma tendência observada nos últimos dez anos e que, se mantida, ainda gerará muitos transtornos de ordem social, econômica e política aos entes municipais brasileiros. Essa realidade amplia a importância do tema e a

necessidade de que estudos sobre o assunto componham a agenda de pesquisa da Administração Pública no Brasil.

Nota-se, como limitação à metodologia aqui exposta, que os dados se referem apenas às despesas incorridas com o cumprimento de todas as formalidades orçamentárias, estando, portanto, devidamente registradas nos balanços dos entes públicos como restos a pagar. Contudo, sabe-se que não é incomum a existência de “esqueletos” nos controles gerenciais de alguns entes públicos, representados no conhecimento intempestivo de “despesas de exercícios anteriores” (DEAs) e de outras espécies de passivos gerados em momentos anteriores e não adequadamente evidenciados na contabilidade.

Por vezes, a existência de tais passivos sequer é do conhecimento da respectiva autoridade fazendária, sendo mantida oculta pelos diversos órgãos originadores dos passivos em razão das possíveis consequências relacionadas ao pagamento de dívidas antigas em detrimento da realização de despesas ligadas às políticas públicas vigentes. Por esta razão, a exata mensuração de tais “esqueletos” torna-se impossível, limitando a possibilidade de sua utilização no presente trabalho.

Apesar dessa limitação, pode-se concluir, com elevado grau de certeza, que a LRF não tem sido capaz de evitar o recurso ao financiamento de municípios por meio da postergação de pagamentos a fornecedores. Ao mesmo tempo, verifica-se que essa via de financiamento apresenta efeitos bastante nocivos sobre a economia como um todo, além de apresentar dificuldades adicionais para o planejamento orçamentário dos entes estatais e conduzir a uma distorção nas estatísticas fiscais desses entes.

CONCLUSÕES

O financiamento de curto prazo do setor público via atrasos de pagamentos a fornecedores continua sendo um problema fiscal recorrente no Brasil, com impactos sobre a saúde financeira de empresas e sobre a continuidade de políticas públicas.

A sua ocorrência tem origem na elaboração de peças orçamentárias irrealistas, em que as receitas são superestimadas, gerando lastro para a contratação de despesas acima das reais disponibilidades financeiras e de falhas nos controles orçamentários durante a execução do orçamento (limitação de empenho). Além disso, a baixa conexão entre os planos setoriais, plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual dificulta a busca por soluções financeiras estruturantes e eficientes.

Apesar dos inúmeros dispositivos na LRF que regulam a matéria, buscando mitigar o risco de novos casos de desequilíbrio orçamentário e, conseqüentemente, financeiro, os casos de elaboração de peças sistematicamente irrealistas e de falhas na aplicação de controles de execução orçamentária geram quadros recorrentes de descompasso financeiro entre recursos e compromissos assumidos, conforme números apresentados ao longo do texto. Além dos problemas no plano orçamentário, brechas para assunção de compromissos financeiros que não passam pelas restrições do sistema orçamentário potencializam ainda mais o problema.

Quanto ao problema relativo aos controles orçamentários e à existência de informações mais tempestivas e íntegras sobre a existência de compromissos não pagos, é

preciso, inicialmente, que ocorram esforços na melhoria das informações contábeis relacionadas à geração de atrasos no pagamento de despesas por atrasos na sua fase de liquidação. Isso pode ser realizado por meio da inclusão, nos sistemas de informações financeiros e orçamentários, da informação relativa à data de vencimento das faturas recebidas e na fase “em liquidação”. Essa informação poderia, inclusive, ser alimentada nos sistemas pelos próprios fornecedores do governo.

Dada a realidade institucional e cultural brasileira, as sanções de cunho “organizacional” deveriam ganhar espaço no rol de instrumentos de inibição ao financiamento irregular via atrasos de pagamentos a fornecedores. Nesse sentido, o grau de atingimento da estimativa de receitas do exercício anterior, por exemplo, aliado ao grau de liquidez do ente poderiam ser utilizados como “gatilhos” para permitir ou impedir determinados atos que criem ou majorem despesas. A combinação desses critérios permitiria dar coerência e flexibilidade nas regras de forma a inibir condutas inapropriadas sem criar restrições inadequadas para a gestão fiscal.

É justificável, ainda, avançar no sentido de sanções organizacionais fortes, a exemplo do Regime de Recuperação Fiscal, existente para os Estados, por meio do qual se reduz o nível de discricionariedade local na aplicação dos recursos e definição de políticas fiscais de médio e longo prazo, permitindo aos entes em pior situação recuperar a sua capacidade de planejamento e organização fiscal.

Embora as alternativas postas possam mitigar o problema imediato de forma mais radical, ainda há necessidade de avançar na

agenda de conexão entre as peças de planejamento. Nesse sentido, as peças de planejamento de médio e longo prazo deveriam ser incorporadas às regras de conduta fiscal, tendo regulação específica que gere consequências, principalmente, de cunho “organizacional”, nos casos de criação de peças meramente formais, irrealizáveis ou que sejam desfiguradas ao longo de sua execução.

Por fim, a partir das discussões trazidas nesse artigo, entende-se que há agenda de pesquisa a ser trabalhada em torno da mensuração dos efeitos dos atrasos de pagamentos sobre preços dos contratos ou mesmo sobre a falência de empresas, além de maior aprofundamento sobre a avaliação da eficácia de instrumentos de inibição a condutas não responsáveis do ponto de vista fiscal.

REFERÊNCIAS

CHECHERITA-WESTPHAL, Cristina; KLEMM, Alexander; VIEFERS, Paul. (2015). Governments' Payment Discipline : The Macroeconomic Impact of Public Payment Delays and Arrears. International Monetary Fund. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Governments-Payment-Discipline-The-Macroeconomic-Impact-of-Public-Payment-Delays-and-Arrears-42617>. Acesso em: 26 de dezembro de 2017.

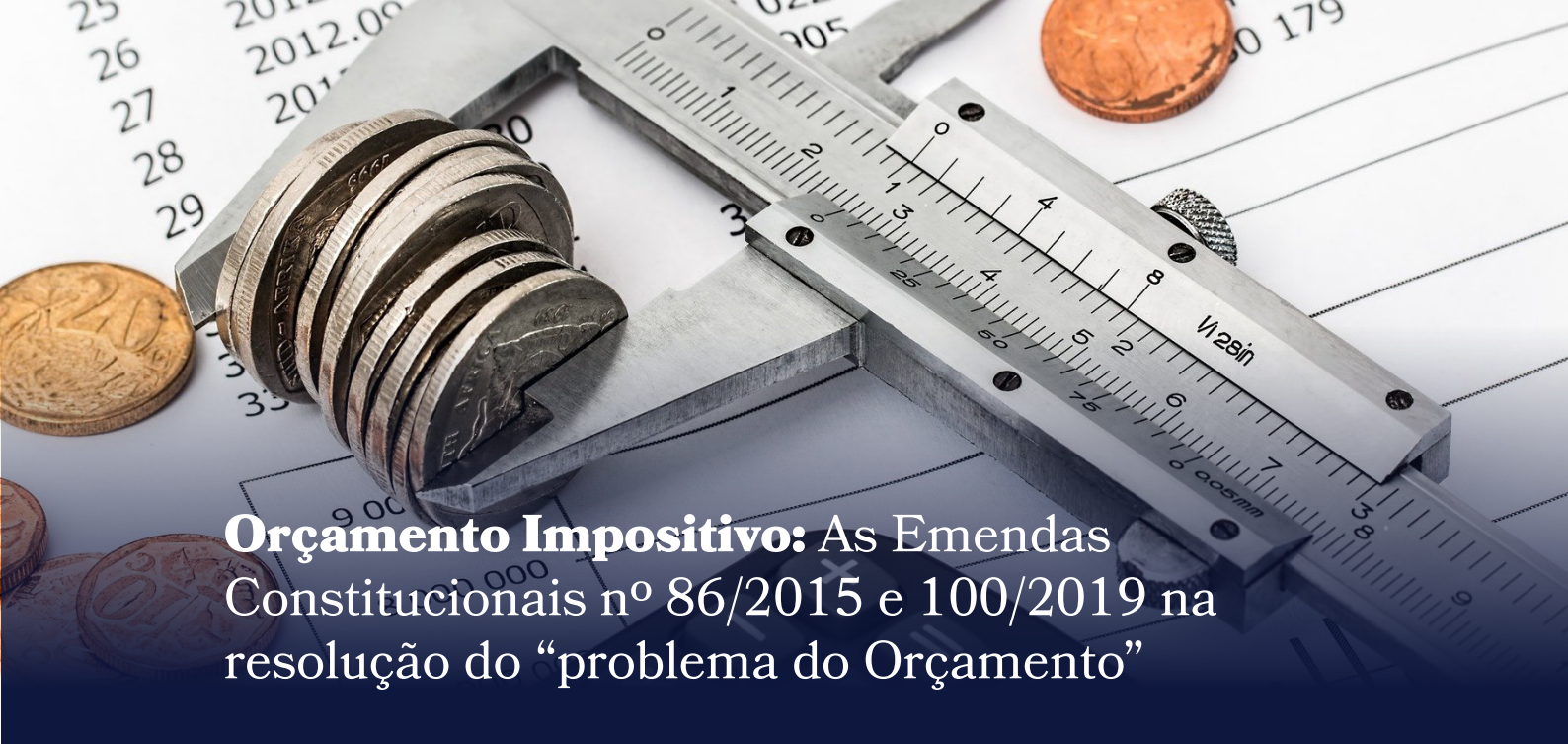
CHUNG, Kai Lai (1960). Markov chains with stationary probabilities. Berlim: Springer-Verlag.

DIAMOND, Jack; SCHILLER, Christian (1993). Government arrears in fiscal adjustment programs. BLEJER, Mario I.; CHEASTY, Adrienne. How to measure fiscal deficit. (pp-143-175) Washington: IMF [Kobo Edition].

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Anexo Metodológico – IFGF 2016. (2017). Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>. Acesso em: 2 de janeiro de 2018.

FLYNN, Suzanne. PESSOA, Mario (2014). Prevention and management of government expenditure arrears. Technical notes and manuals, International Monetary Fund - IMF, Fiscal Affairs Department. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1403.pdf>. Acesso em: 2 de janeiro de 2018.

TER-MINASSIAN, Teresa; CRAIG, Jon. Control of subnational government borrowing (1997). In TER-MINASSIAN, Teresa (ed.). Fiscal federalism in theory and practice (pp. 156-172). Washington: International Monetary Fund.



Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”

Adriana Ribeiro de Assis

Agente de Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP, Unidade Regional de Araçatuba/ SP, BRASIL, aassis@tce.sp.gov.br

RESUMO

A Emenda Constitucional nº 86 de 2015 e a Emenda Constitucional nº 100 de 2019, batizadas de Orçamento Impositivo, estabeleceram uma nova relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na elaboração e execução do Orçamento Público. Abordamos a evolução histórica das mudanças que envolveram essas relações até as respectivas emendas, adentrando no debate acerca da discricionariedade versus obrigatoriedade da execução do Orçamento Público, bem como da necessidade da impositividade abranger o orçamento por completo.

ABSTRACT

The Constitutional Amendment No. 86 of 2015 and The Constitutional Amendment No. 100 of 2019, named Impositive Budget, established a new relationship between the Executive and Legislative Powers in the elaboration and execution of the Public Budget. We approach the historical evolution of the changes that have involved these relations until the respective amendments, entering into the debate about the discretion versus the mandatory implementation of the Public Budget, as well as the need for the impositivity to cover the entire budget.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Público; Orçamento autorizativo; Emenda Constitucional nº 86; Emenda Constitucional nº 100; Orçamento Impositivo; Histórico do Orçamento Público nas Constituições.

INTRODUÇÃO

As Emendas Constitucionais recentes, que trataram do Orçamento Impositivo, pretenderam reestabelecer uma maior participação do Poder Legislativo na formulação e execução do orçamento público, objetivo já almejado no texto original da Constituição Federal.

Após duas abordagens distintas e problemáticas nas Constituições anteriores, a Carta Magna de 1988 buscou equilibrar as forças políticas antes descentralizadas no Poder Executivo. Com o decorrer dos anos, percebeu-se que o intento fracassou. O Poder Executivo continuou como o grande protagonista da matéria orçamentária, utilizando-se de artimanhas para reduzir a atuação dos parlamentares, em prejuízo do correto planejamento.

As Emendas Constitucionais nº 86 e nº 100 ressuscitaram este debate, que continua externando a sua urgência.

O ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (DE 18 DE SETEMBRO DE 1946)

Promulgada após a derrubada do Estado Novo – ditadura varguista iniciada em 1937 com apoio dos militares e forte repressão e censura – a Constituição de 1946 traduziu-se pelo empenho da sociedade e da classe política em reforçar os preceitos da democracia, da liberdade de imprensa e de opinião, bem como do exercício dos direitos políticos, resultando numa delimitação clara dos limites de cada um dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

No campo das Finanças Públicas, a democratização aspirada pela Assembleia Constituinte exigia a concreta participação do Congresso Nacional no processo de orçamentação pública, em evidente contraposição ao período anterior, quando o Poder Legislativo praticamente não detinha atuação efetiva nas decisões sobre o destino do dinheiro público.

Entretantes, com lastro neste sentimento prévio de cerceamento, definiu-se uma participação sem regulamentação e irrestrita do Poder Legislativo no processo orçamentário, podendo, este, alterar por meio de emendas toda a parte variável, porquanto não havia mecanismos de compatibilização das receitas e despesas e nem exigência de cancelamentos compensatórios.

Evidenciou-se, destarte, certa instabilidade devido à fragmentação e descentralização em que se fundamenta a organização

legislativa, a qual expõe a ação individual dos congressistas, decorrente basicamente dos interesses que eles politicamente representam.

Devido a essa histórica tendência particularista dos parlamentares, a consequência desta ausência de limites prévios foi uma acentuada “propensão ao déficit” (SIMONSEN, 1974), a qual, sobrevivendo as dificuldades econômicas do país, resultou na amplificação da noção de indisciplina fiscal do Congresso Nacional.

O ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967

Elaborada após o golpe de 1964 e a instauração do regime militar, a Carta Constitucional de 1967 formalizou a ditadura, incutindo-lhe aparente normalidade.

O texto incorporava a redução da autonomia individual e a suspensão dos direitos e garantias constitucionais por parte do Estado, desfazendo boa parte dos preceitos democráticos. Embora tenha mantido a separação dos três poderes, o poder de decisão concentrou-se no Executivo.

Por conseguinte, na seara orçamentária, afastou-se explicitamente a atuação do Congresso na sua elaboração, por meio da introdução de regras que culminaram na impossibilidade prática da Casa Legislativa

de realizar modificações nas propostas orçamentárias, “restando-lhe apenas endossar automaticamente a proposta do Executivo” (MADEIRA, 2014), consolidando a centralização decisória na Presidência da República.

Não obstante a alegada eficiência econômica que o monopólio administrativo-decisório do Executivo poderia alcançar sem interferência dos outros atores políticos, é ilativo o enfraquecimento democrático resultante, uma vez que a “voz do povo” traduz-se pelo voto e manifesta-se legitimamente nas ações de seus eleitos para a Casa Legislativa, procuradores que são do interesse das várias camadas populacionais.

Nesse sentido, segundo SANCHES (1998):

Apesar de questionada pelos apologistas dos Executivos “fortes”, a participação mais efetiva do Legislativo possui uma série de vantagens do ponto de vista do interesse público, inclusive pela própria natureza dos processos decisórios – abertos e participativos – peculiares aos órgãos legislativos. (...) Embora seja verdade que tais processos sejam mais lentos do que os conduzidos em ambientes com a autoridade centralizada, também é verdade que estes, na medida em que propiciam que os vários interesses e visões da realidade se digladiem entre si, conduzem a decisões mais maduras, consolidadas e ajustadas às demandas da sociedade.

O ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Conhecida como Constituição Cidadã, após vinte anos de ditadura e violação dos direitos humanos, a Carta Política de 1988 foi um bálsamo para os ideais democráticos dos cidadãos brasileiros, por consagrar em especial os direitos individuais e os deveres do Estado, além dos direitos sociais.

Os ares da redemocratização envolveram também o processo orçamentário e, nos albores dos trabalhos constituintes, já despontava, como princípio geral, a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo na formulação e implementação do orçamento público, dentre outros princípios orientadores.

A partir do exemplo das constituições anteriores, é notório que a participação do parlamento é legítima e necessária, sem embargo, é também problemática quando indisciplinada. A Assembleia Nacional Constituinte que antecedeu a Constituição Federal de 1988 teve a difícil missão de equilibrar a relação executivo-legislativo na tramitação do processo orçamentário brasileiro.

Assim, “nem a Carta superpolaca de 1967 nem a anarquia de 1946” (CONSTITUINTE JOSÉ JORGE, 1988, APUD ROCHA,

2008). A Carta Magna de 1988 criou um novo conjunto de normas complexas de regulamentação do processo decisório do orçamento público, reestabelecendo a participação do Legislativo e instituindo regras para evitar a sua prodigalidade, tais como a possibilidade de alteração apenas dos investimentos públicos, desde que compatível com as peças orçamentárias e indicadas as fontes de recursos para o atendimento das emendas, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas despesas especificadas².



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

¹ Pronunciado pelo constituinte José Jorge nas discussões da Assembleia Nacional Constituinte da sessão de 13 maio de 1988.

² § 3º, art. 166, CF/88.

O FRACASSO DA PRETENSÃO CONSTITUINTE DE 1987/1988

Apesar da ambição da Constituinte em assegurar a participação do Executivo e do Legislativo, coibindo os excessos de ambas as partes – núcleo do que Rocha (2008) denominou de “problema do orçamento” – o que se consubstanciou, na prática, foi a preponderância do Executivo na formulação e execução do Orçamento Público brasileiro, com a utilização de subterfúgios para subtrair do Congresso as recentes prerrogativas orçamentárias, a exemplo do veto presidencial e do contingenciamento sistemático e elevado das despesas.

Sabe-se da dificuldade da derrubada de vetos no Congresso Nacional diante da exigência de votos da maioria absoluta de parlamentares e, quanto aos contingenciamentos, em que pese a Lei de Responsabilidade Fiscal determinar a utilização de metodologias transparentes e o amparo das projeções da receita em estimativas técnicas e legais³, a prática tem mostrado o descumprimento da lei, elevando a probabilidade de despesas sem lastro e a necessidade de contingenciamento durante a execução, atingindo principalmente as programações incluídas pelas emendas e resultando na perda de realismo da peça orçamentária.

A despeito das estratégias do Poder Executivo, verifica-se que o enfraquecimento do Legislativo só foi possível devido ao caráter autorizativo do Orçamento e,

consequentemente, à discricionariedade do Executivo para decidir o que e quando executar, permitindo o uso das emendas como instrumento de barganha e troca de apoio político.

Desta forma, a alegação do órgão executivo acerca da necessidade de maior flexibilidade orçamentária, para garantir o cumprimento dos objetivos e metas fiscais, perde verossimilhança em confronto com a tese de ser um argumento utilizado como tática para perpetuar a predominância do Executivo sobre as decisões e a execução do Orçamento Público.

A PROMULGAÇÃO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Em resposta à concentração de poder do Executivo em matéria orçamentária, nítida desmaterialização da interpretação teleológica da Constituição Federal de 1988, avultou-se a discussão acerca da imposição do Orçamento, culminando, em 2015, na Emenda Constitucional nº 86, que prevê a execução obrigatória de emendas parlamentares individuais. Foi apelidada de “PEC do Orçamento Impositivo”.

Em que pese ter levado este apelido, a imposição se deu apenas à razão de 1,2% da Receita Corrente Líquida, descaracterizando o

³ Art. 12 da Lei nº 101/2000

teor original da PEC que obrigava a execução de toda a programação orçamentária.

O transvio do ponto nevrálgico da questão acabou por suavizar a proposta, muito mais geral e abrangente, encaminhando o debate para um atalho restritivo e pontual e encerrando a polêmica sem enfrentá-la, de fato, qual seja, o contingenciamento abusivo que vem tornando o Orçamento uma mera peça de ficção, não somente na parcela das emendas individuais, evidenciando a incapacidade deste de representar um instrumento mais eficiente de formulação de políticas públicas.

Ciente da importância do tema, o Congresso retomou a análise de propostas que ampliam o Orçamento Impositivo, aprovando, em 2019, a Emenda Constitucional nº 100, que determina a execução obrigatória de emendas parlamentares de bancada estadual à razão de 1% da Receita Corrente Líquida.

ORÇAMENTO AUTORIZATIVO VERSUS IMPOSITIVO E O PLANEJAMENTO

A discussão acerca do orçamento autorizativo versus impositivo perpassa o debate sobre a eficiência, eficácia e efetividade do sistema de planejamento do gasto público.

Evidente que as peças orçamentárias são instrumentos de planejamento que delimitam e regulam as obrigações financeiras da atuação estatal. Nela se consolida a oportunidade da sociedade de opinar, quantificar, definir, acompanhar, controlar e avaliar o conjunto das políticas públicas traduzidas em programações orçamentárias.

A elevada flexibilização do vínculo obrigacional da peça orçamentária – a que se



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

denomina “Orçamento Autorizativo” – representada pela extensa margem de manobra desse sistema de planejamento resulta na perda de funcionalidade deste instrumento, porquanto afasta o gestor da pretensão de empenhar-se autenticamente no planejamento das políticas públicas, justificado no interesse pelo debate ponderado e sensato, condenando o processo orçamentário a um resultado irreal e inconcreto e fragilizando o principal canal de participação das demandas sociais. A imposição orçamentária é necessária para a eficiência planejativa.

Por óbvio que, orientado às circunstâncias administrativas reais, a flexibilidade orçamentária é admissível, desde que, conforme Greggianin (2015), a inexecução de programações ocorra:

(..) quando houver motivo ou impedimento justificável, caso fortuito ou força maior. No entanto, cabe ao gestor o ônus da justificativa, a exemplo da disciplina do contingenciamento consagrada na LRF (art. 9º). Desaparecendo o impedimento, a obrigatoriedade de execução do orçamento retorna à sua condição original”

Nestes termos, o contingenciamento e o remanejamento devem ser relegados às situações autenticamente eventuais e imprevistas, ou seja, exceções.

No entanto, as emendas denominadas “Orçamento Impositivo”, apesar do apelido, em nada descaracterizaram o Orçamento Autorizativo, que continua a ser autorizativo. O que se viu na aprovação dos projetos foram atos isolados do Legislativo para garantir maior execução de emendas individuais e de bancada, denotando fortes tendências clientelistas, uma vez que a execução da emenda aumenta o apoio eleitoral nos locais das obras e investimentos,

dados que são identificados pela população como resultado da atuação parlamentar.

Em detrimento de um debate abrangente e qualificado junto à sociedade sobre a necessidade de uma nova correlação de forças políticas na deliberação sobre o Orçamento e de uma melhor distribuição do poder que seja convergente com a aspiração a um grau maior de realismo, transparência, fidedignidade e impositividade da peça orçamentária, o texto aprovado revestiu-se de reducionismo ao refugiar-se na distribuição de fatias orçamentárias: um pedaço para este, outro para aquele, como se resolvêssemos o histórico problema do Orçamento Público dividindo-o por lotes e entregando para cada ator envolvido no processo político decidir, com exclusividade, onde será empregada uma porcentagem do todo.

A situação toma proporções maiores, quando se alastra aos outros entes federativos que, embasados no princípio da simetria ou do paralelismo, legislam normas de igual teor, perpetuando a discussão superficial e formalista do orçamento e subscrevendo o já deficitário planejamento estadual ou municipal.

Embora a aprovação do orçamento impositivo nos moldes como se deu elimine a barganha política do Executivo e a troca de apoio na execução das emendas parlamentares e inaugure relevantes mudanças nas relações interpoderes, carecemos ainda da discussão sobre o que de fato interessa.

Parafraseando Rocha (2008), longos doze anos e duas emendas constitucionais depois, eu diria que “Por ora, o problema orçamentário no Brasil ainda segue em aberto”.

CONCLUSÃO

É certo que as relações políticas no âmbito do processo orçamentário são um desafio nacional e institucional de longa data, estas relações vêm sendo modificadas conforme os ânimos de cada época, numa busca desencontrada pela eficiência.

Algumas experiências de orçamentação pública já calejaram os diversos atores políticos em passados remotos e recentes. Da irrestrita participação legislativa de 1946, passando pela centralização integral no Executivo em 1967 e culminando no equilíbrio desejado entre os Poderes da República na Constituição de 1988, ressurgiu a noção da urgência em encontrar caminhos que resolvam, de fato, as questões relacionadas à necessidade de planejamento conjunto entre os Poderes protagonistas da formulação e implementação do orçamento.

A aprovação dos Projetos de Emenda Constitucional batizados de PEC do Orçamento Impositivo, ao invés de apresentar uma resolução terminativa, avulta ainda mais essa necessidade de um debate sério e responsável sobre o tema da necessária impositividade do orçamento como um todo.

Enquanto não se der ao planejamento orçamentário a importância que lhe cabe, continuaremos a simular orçamentos irrealistas como uma patologia incurável de indisciplina fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ROCHA, Antonio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: congresso nacional, executivo e o problema do orçamento no Brasil. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 34, 2008. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2234>. Acesso em 10/05/2020.

VIANA, Arizio de. Orçamento brasileiro. 2.ed. Rio de Janeiro: Edições Financieiras, 1950.

MADEIRA, Gabriel Bento. Retomando o poder sobre a bolsa: o aumento do poder Legislativo sobre o orçamento durante a década de 1980. São Paulo: *IV Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*, 2014.

VIEIRA, Mariana Gonçalves. *Orçamento impositivo para emendas individuais: alterações das emendas aprovadas ao PLOA entre 2014 e 2016*. Brasília: Universidade de Brasília, 2017 (Monografia, graduação em Gestão de Políticas Públicas).

GREGGIANIN, Eugênio. As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do Orçamento Impositivo. Brasília: Câmara do Deputados, 2015 (Dissertação, Mestrado em Poder Legislativo).

DA SILVA, José de Ribamar Pereira; GREGGIANIN, Eugênio. *O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e*

da LDO 2015. Orçamento em Discussão nº 16. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Brasília, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao>. Acesso em 30/04/2020.

CONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos Aslegis*. nº 39, jan-abri., 2010. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11312>. Acesso em 05/05/2020.

MARRA, Paula Simões. *Orçamento impositivo e governabilidade: a aprovação da PEC 358/2013 sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão*. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016 (Monografia, graduação em Gestão Pública).

TAVARES, Raquel Pereira. *Orçamento impositivo de emendas parlamentares individuais: análise comparativa da execução orçamentária de 2012 a 2015 no âmbito do MCTIC*. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2016 (Monografia, pós-graduação em Gestão Pública). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2504>. Acesso em 25/04/2020.

DIÁRIOS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987/1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/diarios_anc. Acesso em 00/05/2020.

SIMONSEN, Mário Henrique. A imaginação reformista. In: CAMPOS, R.; SIMONSEN, Mário Henrique Simonsen. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*, a. 35 n. 138 abr./jun. 1988, Brasília, 1998.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Emenda constitucional n. 86 de 17 de março de 2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Emenda constitucional n. 100 de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm.

BRASIL. Constituição Federal (1988). *Emenda constitucional n. 100 de 26 de junho de 2019*. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm.


BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

BRASIL. *Constituição. Constituição da República Federativa Do Brasil de 1967.*

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm.

BRASIL. *LEI n. 101, de 04 de maio de 2000.* Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm



Considerações sobre a Inclusão dos Contratos de Terceirização de Mão de Obra nas Despesas de Pessoal

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Doutora em Linguística e Língua Portuguesa, Especialista em Direito Administrativo, Bacharel em Direito, Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. maira@tce.sp.gov.br

RESUMO

O presente artigo se dedica ao estudo da inclusão das despesas de contratos de terceirização de mão de obra, no cômputo das despesas de pessoal dos entes da Federação, imposta pelo § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob os aspectos doutrinário, legal e constitucional, com o objetivo de contribuir para a compreensão teórica e prática dessa exigência para a execução indireta de serviços públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Lei de Responsabilidade Fiscal. Despesas de pessoal. Terceirização de mão de obra.

INTRODUÇÃO

O caput do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que a despesa de pessoal de todo ente da Federação abrange os gastos com a remuneração de agentes públicos ativos, inativos e pensionistas (tais como vencimentos e vantagens, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza) e os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Em seu parágrafo primeiro, determina que sejam incluídos na despesa de pessoal, também, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos, devendo ser contabilizados como “outras despesas de pessoal”. Isso porque a opção pela execução indireta de serviços, necessariamente, desloca recursos públicos que seriam despendidos na remuneração de pessoal próprio da Administração para o pagamento de contratos de terceirização.

O objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão teórica e prática do alcance do parágrafo primeiro, abrangendo tanto as possibilidades legais de terceirização de mão de obra pela Administração Pública como as características e circunstâncias que determinam a obrigatoriedade de inclusão das despesas decorrentes da execução indireta de serviços nas despesas de pessoal, para fins de apuração dos limites impostos pela Lei Fiscal.

Dessa forma, as seções deste artigo se dedicam ao estudo dos conceitos e

características dos contratos de terceirização, da substituição de servidores e empregados públicos, da terceirização de mão de obra em contratos administrativos e nas parcerias com o Terceiro Setor, sob os pontos de vista doutrinário, legal e constitucional das normas que regem a matéria.

1. CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

Por força do princípio da eficiência, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal, a Administração Pública deve sempre observar critérios de economicidade, celeridade e qualidade na consecução de suas atividades. Nesse contexto, a terceirização de serviços públicos pode propiciar, entre outras vantagens a redução de custos, o ganho de qualidade, advindo da especialização dos fornecedores e prestadores da iniciativa privada, e a possibilidade de substituição das empresas contratadas (com o término da vigência ou rescisão contratual), nos casos em que os resultados almejados com os respectivos contratos administrativos não sejam por elas alcançados.

É inegável que a atuação de empresas privadas pode ser mais eficiente do que a execução direta de serviços públicos em determinados domínios, tendo em vista a agilidade e a flexibilidade que marcam o regime de direito privado (LOSS; PAFFARINI, 2015).

Existe fundamento na própria Constituição Federal para a terceirização de serviços pela Administração, pois o artigo 37, inciso

XXI, prevê a possibilidade de obras, serviços, compras e alienações serem celebrados mediante contratos precedidos de licitação. No mesmo sentido, o artigo 10 da Lei nº 8.666/93 dispõe que as obras e serviços podem ser executados de forma direta (com recursos materiais e humanos próprios da Administração) ou indireta, nos regimes de tarefa ou empreitada.

A empreitada de serviços não tem por objeto a prestação de um serviço contínuo, equivalente ao que seria executado por servidores públicos, e sim visa um resultado, por exemplo, uma auditoria ou uma pesquisa.

A Lei nº 8.666/93 define **serviço** como toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, relacionando como exemplos a demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro e trabalhos técnico-profissionais, e define **serviços técnicos profissionais especializados** (que podem ser contratados com inexigibilidade de licitação), abrangendo estudos técnicos, planejamento, projetos básicos, pareceres, perícias, avaliações e assessorias, por exemplo (artigo 6º, inciso II, e artigo 10).

São, portanto, duas espécies de serviços que a própria Lei de Licitações permite que sejam objeto de contratação, correspondendo ao contrato chamado de prestação de serviço ou de locação de serviço, o qual é válido por ter fundamentação legal (DI PIETRO, 2015). Já a terceirização sob forma de fornecimento de mão de obra “ocorre quando o tomador de serviço contrata uma empresa para que esta forneça pessoal para trabalhar dentro da empresa tomadora”, ou seja, no caso da

Administração Pública, seriam pessoas que trabalhariam para ela, embora sem vínculo empregatício (DI PIETRO, 2015).

Para Bruno (2011, p. 187), o sentido da expressão “terceirização de mão de obra”:

aparentemente objetiva alcançar as contratações de empresas e pessoas jurídicas de qualquer natureza, que tenham por finalidade básica o fornecimento de mão-de-obra, entendendo-se aqui as empresas prestadoras de serviço de vigilância, varrição, limpeza de prédios públicos, prestação de serviços burocráticos auxiliares, cooperativas de prestação de serviços de qualquer natureza, entre outras.

O autor salienta que, nesses casos, muito comuns nos Municípios brasileiros, a avença é bastante reduzida em seu objeto, ou seja, o contrato restringe-se tão somente e apenas ao fornecimento da mão de obra para atividades que, em geral, poderiam ser regularmente realizadas por servidores do quadro de carreira da Prefeitura (BRUNO, 2011).

Com frequência, esse tipo de terceirização inclui fornecimento e locação de material e equipamentos, com os respectivos custos inseridos no valor total da contratação, sujeitos a ser contabilizados, ante o mandamento legal (o citado § 1º do artigo 18), como “outras despesas de pessoal”, comprometendo recursos e submetendo a Administração aos limites dos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem se constituírem estas despesas em verdadeiro dispêndio com pessoal (BRUNO, 2011).

Por essa razão, é importante que os processos licitatórios para contratações dessa natureza contemplem: a) a exigência de planilhas de preços unitários, discriminando a

composição dos custos diretos e indiretos da mão de obra e os demais custos da contratação; b) a previsão de que fará parte integrante do contrato a planilha de custos apresentada pela empresa vencedora do certame; c) cláusula contratual estabelecendo que, por ocasião da entrega de documentos fiscais e fatura, venham discriminados os valores relativos à mão de obra dos demais (BRUNO, 2011).

Desse modo, é possível identificar os valores que efetivamente correspondem à mão de obra e contabilizá-los na rubrica “outras despesas de pessoal”. Não por acaso, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional define o respectivo elemento de despesa como “despesas orçamentárias relativas à **mão-de-obra constantes** dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, §1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei” (BRASIL, 2018, p. 85; **grifos** nossos).

Por outro lado, as contratações de empresas para coleta domiciliar de lixo, elaboração de projeto de engenharia, manutenção

de equipamentos, fornecimento de software para atividades específicas e respectiva consultoria, administração de unidades de saúde, realização de concursos públicos, por exemplo, não estariam abrangidas pelo § 1º do artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000, embora necessitem de pessoal do contratado, pois envolvem administração, fornecimento de materiais, equipamentos, tecnologia, know-how em geral incompatíveis com a capacidade operacional das Prefeituras.

Os custos para sua criação, implantação e aquisição de equipamentos de forma direta representariam elevado ônus para os cofres públicos e, em muitos casos, tais objetos têm o condão de atender à necessidade da Administração em momento específico, “não havendo necessidade de que haja nos quadros permanentes servidores profissionais, com tal habilitação, eis que não se constituem em necessidades normais para a realização de suas atividades, inexistindo o requisito básico necessário da substituição de pessoal” (BRUNO, 2011, p.188).



Fonte: <https://pixabay.com/pt/>

2. DA SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS

De acordo com o § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nem todos os contratos de terceirização de mão de obra devem ser contabilizados como “outras despesas de pessoal”, e sim apenas aqueles que se referem à substituição de servidores e empregados públicos. Desse modo, o dispositivo tem o condão de garantir a observância a duas imposições constitucionais: a obrigatoriedade de aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público e os limites aos quais devem se submeter a despesa com pessoal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 37, inciso II, e artigo 169 da Carta Magna).

Segundo Di Pietro (2015), a redação do referido dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal dá margem a duas controvérsias: a dificuldade em afirmar o que é terceirização e a dificuldade em definir o que se quis dizer com substituição de pessoal. As seções 1 e 3 deste artigo abordam a primeira dificuldade, delineando o que se pode entender por terceirização de serviços e tratando da legalidade desse tipo de contratação por parte da Administração Pública, respectivamente.

No tocante à dificuldade concernente ao entendimento do que configuraria substituição de servidores e empregados públicos, a princípio duas interpretações doutrinárias se destacaram: uma corrente defendia que fossem considerados

apenas os cargos e funções que não constassem expressamente no quadro de pessoal da Administração, enquanto outra entendia que, sendo o serviço terceirizado de caráter permanente, deveria, mesmo inexistindo o cargo terceirizado, ser computado como “outras despesas com pessoal” (DA CRUZ, 2001).

Do ponto de vista do caráter permanente de determinados serviços ligados às atividades-meio da Administração, Bruno (2011) chama atenção para a contratação de cooperativas nas mais diversas áreas, tais como limpeza, serviço de apoio, vigilância, educação, saúde. Segundo o autor, apesar da forma de constituição destas, verifica-se a terceirização de mão-de-obra, que “substitui um serviço, uma atividade do Poder Público, que deve necessariamente ser realizado pela Administração, a fim de preparar as atividades-fim” e admitir o contrário seria “o estabelecimento de uma válvula para promoção permanente de burla do espírito norteador da Lei Fiscal, de estabelecer equilíbrio de receita e despesa, imposição rigorosa de limites nas despesas com pessoal” (BRUNO, 2011, p. 185).

Para a primeira corrente, no entanto, ou o serviço é de caráter permanente e a lei criou cargos vocacionados para executá-lo, não cabendo falar na substituição deles por terceiro, ou não há criação de tais cargos, sendo lícita a admissão de terceiros para prover as necessidades de pessoal do ente federativo (OLIVEIRA, 2001). Estando vago o cargo, como ele se destina a ser provido, a contratação não poderá ultrapassar o período de um ano, durante o qual “tem o Poder Público o dever de prover o cargo, realizando concurso, sob pena de apuração de responsabilidade do governante” (OLIVEIRA, 2001, p. 45).

Na mesma corrente, Toledo Junior e Rossi (2001) entendem que as atividades operacionais estranhas aos conteúdos laborais do plano de cargos e salários não devem ser incorporadas à despesa de pessoal, não serão classificadas na rubrica “outras despesas de pessoal”, não havendo, nesse caso, substituição de servidores ou empregados públicos. Sobre a possibilidade de tal interpretação incentivar a extinção de cargos não relacionados a funções típicas do Poder Público, ressaltam os autores que esse mister já é uma irresistível tendência no cenário institucional e que o instituto da extinção será, sempre, autorizado por lei (TOLEDO JUNIOR; ROSSI, 2001).

A partir da Emenda Constitucional nº 32/2001, o artigo 84, inciso VI, alínea “b”, da Constituição Federal autoriza o Presidente da República a extinguir funções ou cargos públicos, quando vagos, mediante decreto. Explica Di Pietro (2015) que Estados e Municípios, para procederem à extinção de cargos sem autorização legislativa (ou seja, mediante

decreto), precisam alterar as suas Constituições e Leis Orgânicas, pois o citado dispositivo constitucional fixa competências do Presidente da República, não sendo aplicável automaticamente aos Governadores e Prefeitos.

Para Cruz (2001) a polêmica acerca do que se deve entender por “substituição de servidores e empregados públicos” deveria ser urgentemente definida, dentro do que admite o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, pelo Poder Legislativo.

Atualmente, a definição a ser observada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na contabilização de suas despesas com pessoal é encontrada no Manual de Demonstrativos Fiscais (9ª edição), aprovado pela Portaria nº 389/2018 da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, ao qual compete estabelecer normas e procedimentos contábeis para o registro dos atos e fatos da gestão orçamentária, financeira



Fonte: <https://pixabay.com/pt/>

e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública (artigo 17, inciso I, da Lei Federal nº 10.180/2001 e artigo 7º, inciso I, do Decreto Federal nº 6.976/2009).

Referido manual determina que, por força do disposto no § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sejam classificadas no elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização “as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, **empregada em atividade-fim da instituição** ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo **plano de cargos e salários** do quadro de pessoal” (BRASIL, 2018, p. 493). Dispõe, ainda, que não sejam incluídas nessa rubrica as terceirizações que, simultaneamente:

a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;

b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e

c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários. (BRASIL, 2018, p. 493-494)

3. DA LEGALIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O objetivo ou a vantagem dos contratos de fornecimento de mão de obra, celebrados como se fossem contratos de prestação de serviços, seria a ausência de vínculo empregatício dos funcionários do contratado com a Administração Pública, liberando-a de arcar com os encargos sociais. Segundo Di Pietro (2015), esse tipo de ajuste desrespeita as normas relativas aos servidores públicos, pois não adiantaria existir um capítulo na Constituição Federal sobre servidores públicos ou a exigência de concurso público para investidura em cargos e empregos públicos, se pudessem ser deixados de lado e substituídos por funcionários contratados por meio de empresa intermediária.

É importante lembrar que, por não estarem investidos em cargos, empregos ou funções públicas, esses funcionários não podem ser considerados servidores públicos, de modo que não podem assinar documentos, não podem praticar atos administrativos, não podem assinar contratos, não podem aplicar penalidades, mas apenas prestar atividades puramente materiais que não tenham nenhuma consequência jurídica para a Administração Pública (DI PIETRO, 2015).

Além disso, essa forma de contratação pode favorecer o apadrinhamento político, por exemplo, com a empresa intermediária contratando pessoas indicadas por agentes políticos,

além de expor a Administração ao risco de responder perante a Justiça do Trabalho por verbas e encargos trabalhistas não honrados pela empresa, nos casos enquadrados nos incisos II, IV e V da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho¹ (DI PIETRO, 2015).

Segundo Di Pietro (2015), há grande dificuldade em distinguir o contrato de prestação ou locação de serviços, autorizado pelo artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e pela Lei nº 8.666/93, do contrato de fornecimento de mão de obra (ilegal por desrespeito às normas constitucionais sobre servidores e empregados públicos), porque as diferenças entre eles são muito tênues. A autora faz, em síntese, a seguinte diferenciação (DI PIETRO, 2015):

- Na locação ou prestação de serviços, a empresa é contratada para executar determinada atividade, sendo indiferente, para a Administração contratante, quem são as pessoas físicas que vão prestar o trabalho. Se a Administração escolher ou indicar as pessoas que o prestarão, estará caracterizada a pessoalidade e, portanto, haverá contrato de fornecimento de mão de obra;
- Na locação ou prestação de serviços, todas as negociações são feitas diretamente com a empresa contratada e não com seus empregados. Se o empregado praticar uma irregularidade, a

Administração não vai puni-lo, não vai transferi-lo, não vai dispensá-lo, mas sim punir a empresa, notificá-la para que corrija a irregularidade;

- Nos contratos de fornecimento de mão de obra, em geral, os funcionários da empresa contratada utilizam os equipamentos da própria Administração (computador, material de limpeza etc.) e às vezes até recebem ordens de servidor ou autoridade administrativa, o que caracteriza subordinação, enquanto nos contratos de prestação de serviços esse entendimento direto se dá entre a Administração e a empresa, e é esta quem fornece os equipamentos e materiais necessários aos trabalhos.

Para a autora, o verdadeiro contrato de locação de serviços não constitui despesa com pessoal e, portanto, está fora dos limites de gastos com pessoal, enquanto o contrato abrangido pelo § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal é o de fornecimento de mão de obra, que é ilegal, cabendo crítica ao referido dispositivo por fazer referência a esse tipo de contrato (DI PIETRO, 2015). Nesse sentido, advoga a interpretação do § 1º do artigo 18 que, sendo o contrato de fornecimento de mão de obra legal ou ilegal, ele entra no limite da despesa com pessoal.

¹ “II - A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da Administração Pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988). (...) IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial. V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.”

Assim, uma licitação pode ter observado as leis de regência, com garantia de igualdade de condições a todos os concorrentes, mas o respectivo contrato ser considerado ilegal se o cargo do quadro de pessoal cujas atribuições coincidem com o objeto contratado não estiver extinto ou quando há terceirização de professores e médicos, por exemplo, tendo em vista que educação e saúde são atividades-fim do Estado (ressalvadas apenas as hipóteses dos artigos 199 e 209 da Constituição Federal).

De acordo com Di Pietro (2015, p. 36-37), no âmbito da Administração Pública, o que interessa é “a terceirização da atividade-meio, pois terceirizar a atividade-fim não é possível, a menos que se queira acabar com a Administração Pública, acabar com o próprio Estado” e acrescenta a autora que “no dia em que o Estado terceirizar a sua atividade-fim, ele perderá grande parte de sua utilidade”.

Em resumo, é possível vislumbrar três situações distintas: em primeiro lugar, o contrato de locação de serviços sob a forma de empreitada, com um objetivo determinado (uma pesquisa ou uma auditoria, por exemplo) e sem as características de subordinação e personalidade, perfeitamente lícito, por não se tratar de fornecimento de mão de obra e que, por isso, não entra na despesa de pessoal (DI PIETRO, 2015).

Em segundo lugar, o fornecimento de mão de obra, que pode ser considerado ilegal por contrariar as normas constitucionais relativas aos servidores e empregados públicos. Entretanto, esses contratos, em geral, são considerados legais quando envolvem atividades-meio da Administração e não se equiparam a cargos existentes em seu quadro de pessoal,

como certas atividades de caráter contínuo, sem um resultado específico, tais como limpeza, vigilância, assistência técnica e serviço de ascensorista. Estes, em geral, não são considerados na despesa com pessoal, conforme exposto na seção 2 deste artigo.

E, por último, os contratos de fornecimento de mão de obra que são celebrados para execução de atividades-fim da Administração ou para substituição de cargos que não tenham sido extintos de seu quadro de pessoal. Estes são considerados os principais (se não os únicos) casos de inserção obrigatória nas despesas com pessoal nos termos do § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, independentemente do reconhecimento da legalidade ou ilegalidade da contratação, nas esferas administrativa ou judicial, por afronta às normas constitucionais relativas aos servidores e empregados públicos ou por inobservância da legislação que rege as licitações e contratos administrativos.



Fonte: <https://pixabay.com/pt/>

4. DA CONSTITUCIONALIDADE DO § 1º DO ARTIGO 18 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Bruno (2011) identifica duas correntes doutrinárias que divergem quanto à constitucionalidade do § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, face ao disposto no artigo 169 da Constituição Federal: “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

A primeira corrente entende que o dispositivo supera os limites estabelecidos pelo artigo 169, pois o constituinte delimitou o campo de abrangência do dispositivo ao referir-se a pessoal ativo e inativo, referindo-se expressamente a agentes públicos vinculados juridicamente ao Estado tanto pelo regime estatutário como celetista. Não estariam, portanto, incluídas as despesas decorrentes de contrato de cessão de mão de obra² para a substituição de servidores, restando concluir que tal inserção estaria em frontal desacordo com a disposição constitucional permissiva (Bruno, 2011). O autor alinha-se a esta corrente, ao afirmar que:

Inobstante parecer meritória e justa a pretensão do legislador ao pretender evitar a burla, a fraude por administradores, notadamente, nos Municípios onde se pretende atender os interesses particulares com mais ênfase, o vício da inconstitucionalidade parece tisonar gravemente o dispositivo eis que o próprio texto constitucional, claramente, restringe as despesas a pessoal próprio, em momento algum, admitindo oferecer-se uma interpretação tão elástica, para permitir refrear a tentativa de burla dos limites impostos. (Bruno, 2011, p. 184)

A outra corrente entende que a lei não inseriu a mão de obra cedida como despesa de pessoal, mas apenas estabeleceu que, quando estiverem em substituição a servidores e empregados públicos, as despesas correspondentes sejam contabilizadas como despesa de pessoal (Bruno, 2011).

Tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5/DF, interposta por partidos políticos, que tem por objeto a Lei de Responsabilidade Fiscal em sua integralidade, bem como alguns de seus dispositivos em específico, entre eles o § 1º do artigo 18, por contrariar, não o artigo 169, mas os incisos II e XXI do artigo 37 da Constituição Federal, com pedido de medida cautelar de suspensão dos dispositivos impugnados.

O inciso II exige que a investidura em cargo ou emprego público seja precedida de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado

² Nos termos do § 3º do artigo 31 da Lei Federal nº 8.212/1991, a cessão de mão-de-obra consiste na “colocação à disposição do contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de segurados que realizem serviços contínuos, relacionados ou não com a atividade-fim da empresa, quaisquer que sejam a natureza e a forma de contratação”. O conceito corresponde à terceirização nas contratações públicas, tendo em vista a previsão expressa no § 2º do artigo 71 da Lei nº 8.666/93: “a Administração Pública responde solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato, nos termos do art. 31 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991”.

em lei de livre nomeação e exoneração) e o inciso XXI estabelece que as obras, serviços, compras e alienações sejam contratados pela Administração Pública mediante processo licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Sustentam os autores da ação que, à luz do inciso XXI do artigo 37 do texto constitucional, os contratos mencionados no § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal se referem a serviços ou obras, enquanto contratos de terceirização de mão de obra não existem no âmbito da Administração Pública. Acrescentam que não é possível equiparar a terceirização de mão de obra a contratos de terceirização de serviços ou de obras, que visam um resultado final para a Administração e nos quais a mão de obra é responsabilidade exclusiva do contratado.

Aduzem, ainda, que o § 1º do artigo 18 implica equiparar os funcionários das empresas contratadas pela Administração a servidores públicos, o que é impossível sob a ótica do disposto no inciso II do artigo 37 da Constituição Federal.

O pedido cautelar foi indeferido e, na respectiva decisão, o Relator da ação à época, Ministro Ilmar Galvão, adotou o seguinte entendimento:

Ocorre que a terceirização da mão-de-obra, prática já corriqueira na Administração, poderá vir a ser largamente utilizada na substituição de pessoal, pelo Poder Público, com o fito de ladear o limite de gasto com pessoal. A providência legal, de finalidade contábil, tem ainda o mérito de por um dique à contratação indiscriminada

de prestadores de serviço, valorizando o servidor público e o concurso. Não há inconstitucionalidade a registrar. (STF – ADI 2.238-5/DF, Relator: Ministro Ilmar Galvão, Data de Publicação: DJe nº 172, de 12/09/2008)

A matéria, entretanto, ainda não foi julgada em definitivo pelo Supremo Tribunal Federal que, após iniciar o exame do mérito da ADI 2.238-5/DF, suspendeu o julgamento em sessão extraordinária de 21/08/2019³.

5. TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA NAS PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR

Em sua maioria, as parcerias com o Terceiro Setor têm por objeto a prestação de serviços essenciais de assistência social, saúde e educação, quando a transferência de recursos públicos às entidades privadas se mostra opção mais econômica do que a execução direta pela Administração e quando (principalmente no caso dos serviços de saúde) suas disponibilidades materiais, de recursos humanos e financeiras se mostram insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população.

Portanto, a execução indireta de serviços no caso das parcerias com o Terceiro Setor envolve atividades-fim do Estado, aproximando-se da hipótese prevista no § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, da obrigatoriedade de contabilização das respectivas despesas como “Outras Despesas de

³ STF – ADI 2.238-5/DF, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Data de Publicação: DJe nº 172, de 16/09/2019.

Pessoal” e, por conseguinte, de sua inclusão na despesa total para fins de apuração do percentual de gasto com pessoal em relação à receita corrente líquida.

É esse o entendimento adotado no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, desde sua 9ª edição, válida a partir do exercício financeiro de 2019, que assim dispõe:

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas. (BRASIL, 2018, p. 495)

Recentemente, a Portaria no 233/19 da Secretaria do Tesouro Nacional determinou, em seu artigo 1º, que, até o final do exercício de 2019, sejam definidas as rotinas, as contas contábeis e as classificações orçamentárias, com a finalidade de viabilizar a “operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da Administração Pública”.

O parágrafo segundo do mesmo dispositivo autoriza, para os exercícios de 2018 a 2020, que os referidos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis, a

partir do exercício de 2021, as regras definidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, ou seja, o cômputo das despesas com pessoal decorrentes de parcerias com o Terceiro Setor.

A exemplo das medidas apresentadas na seção 1 deste artigo para os processos licitatórios, é importante que os projetos, planos de trabalho e outras formas de documentos descritivos dos objetos das parcerias com o Terceiro Setor tenham como foco os resultados efetivos a serem atingidos pelas entidades e, quando inevitável a inclusão de custos de mão de obra a serem financiados por recursos públicos, que sejam claramente separados dos demais custos, para que estes últimos não sejam considerados no cômputo da despesa com pessoal para fins de apuração dos resultados fiscais da Administração.

A definição dos objetos das parcerias com o Terceiro Setor com foco em resultados não é novidade no Direito Pátrio, pois, anteriormente às Leis Federais números 8.666/93, 9.637/98, 9.790/99, 11.079/04 e 13.019/14, que regulamentam os principais instrumentos de formalização dessas parcerias, a Lei Federal nº 4.320/64 já havia estabelecido, para os repasses destinados à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional (na forma de subvenções sociais), que os respectivos valores fossem calculados “com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados” (artigo 16, parágrafo único; grifos nossos).

CONCLUSÃO

Este artigo pretendeu apresentar questões legais, doutrinárias e jurisprudenciais que envolvem a terceirização de mão de obra pela Administração Pública e a exigência de inclusão de contratações dessa natureza nas despesas de pessoal dos entes da Federação imposta pelo § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Embora as normas de contabilidade pública tenham fixado com clareza as hipóteses de incidência do dispositivo, o estudo daquelas questões se mostra útil à compreensão da complexidade do tema e do desafio que ele representa para a Administração Pública, principalmente quanto à responsabilidade fiscal e à observância da legalidade e da efetividade nos contratos e parcerias firmados com a iniciativa privada que envolvem a terceirização de mão de obra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. 467 p.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação Geral de Normas de

Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018. 654 p.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal**. Curitiba: Juruá, 2011. 299 p.


CRUZ, Flávio da (coordenador). **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Atlas, 2001. 347 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Terceirização municipal em face da lei de responsabilidade fiscal. In: **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 161, p. 36-44, maio 2015.

LOSS, Marianna Martini Motta; PAFFARINI, Jacopo. A terceirização, a responsabilidade estatal e o desenvolvimento sustentável: o desafio da conciliação. In: **Revista do Mestrado em Direito - RVMD**, Brasília, v. 9, n. 2, p. 116-154, jul-dez, 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Responsabilidade fiscal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. 183 p.

TOLEDO JUNIOR, Flávio C.; ROSSI, Sérgio Siqueira. O município e a lei de responsabilidade fiscal. In: QUADROS, Cerdônio (organizador). **Responsabilidade fiscal: estudos e orientações: uma primeira abordagem**. São Paulo: Editora NDJ, 2001. p. 33-96.



Vigência e Desafios da Lei de Responsabilidade Fiscal, Jurimetria e Tribunais de Contas: um estudo quantitativo sobre o Tribunal de Contas do Município de São Paulo

Gilson Piqueras Garcia

Tribunal de Contas do Município de São Paulo – TCMSP, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

O tema geral deste trabalho é a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). O problema ou questão de pesquisa é: como tem sido aplicada a LRF no âmbito do TCMSP? O objetivo deste estudo é mostrar como a LRF tem sido aplicada pelo TCMSP, utilizando diferentes categorias analíticas, como o artigo da LRF mencionado no julgado, o tipo de processo e o órgão investigado. A hipótese que se pretende provar verdadeira é aquela na qual o uso da Jurimetria produz informações relevantes, tanto para o processo legislativo como para o planejamento de auditorias dos Tribunais de Contas. Esta é uma pesquisa exploratória, que utiliza metodologia quantitativa, a Jurimetria (Estatística aplicada ao Direito) e técnica documental. Os resultados mostram as proporções das diferentes categorias analíticas nos julgados do TCMSP que citam a LRF. A análise dos dados mostra que poucas categorias analíticas concentram grandes proporções do total. A principal conclusão é a que o estudo quantitativo da aplicação da LRF, por meio da Jurimetria, pode direcionar os esforços do processo de revisão legislativa e do planejamento de auditorias dos Tribunais de Contas, melhorando sua eficiência e eficácia.

PALAVRAS-CHAVE: Lei de Responsabilidade Fiscal. LRF. Jurimetria. Tribunais de Contas. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. TCMSP.

INTRODUÇÃO

No ano de 2020, estão sendo comemorados os 20 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Houve, portanto, tempo suficiente para o desenvolvimento de um estudo quantitativo da aplicação da LRF pelos tribunais. O estudo da aplicação das leis pelos tribunais é fundamental, na medida em que é um instrumento de retroalimentação de informações, para o aperfeiçoamento da legislação. Produz também informação relevante na construção de matrizes de risco para planejamento de auditorias, o que melhora a eficiência e eficácia dos Tribunais de Contas, cada vez mais cobradas pela sociedade. Este estudo empírico é feito por meio da Jurimetria, que é a aplicação de métodos estatísticos ao Direito. Por meio dela é possível obter informações relevantes e científicas, fazer inferências sobre a população de julgados a partir de amostras, como a descrição de parâmetros populacionais e a existência de relações de causa e efeito, com uma probabilidade conhecida de certeza (nível de significância) e, também, com uma margem de erro conhecida. Nunes e Pereira (2013) analisam como o uso da Jurimetria pode melhorar a qualidade das leis:

Uma vez editada, a lei nova exige ainda um esforço adicional do Poder Judiciário e dos aplicadores do Direito, na sua interpretação e aplicação.

[...]

Por mais cautela que se tenha na elaboração de uma lei, ela sempre conterà um espaço de liberdade que deverá ser preenchido no momento de seu cumprimento. Os estudos empíricos do Direito, assim, assumem papel de grande relevância, pois permitem que saibamos como os cidadãos e os julgadores portam-se diante de

uma lei já existente e como provavelmente se portarão frente a uma nova lei.

[...]

Um dos meios econômicos e rápidos para investigar essa realidade é a Jurimetria, disciplina que estuda o funcionamento da ordem jurídica através da Estatística, descrevendo as características do Direito em operação e inferindo associações capazes de explicar o comportamento e as reações dessa ordem. Fazendo uso de amostragens e estudos inferenciais, essa técnica é capaz de investigar grandes populações e identificar relações de associação e causalidade que elucidem as razões dos sucessos e fracassos de nossas práticas correntes. O plano concreto do Direito precisa ser estudado porque as decisões dos tribunais, os contratos e todos os atos diariamente criados aos milhares na ordem jurídica brasileira não são uma consequência mecânica da lei, mas constituem o resultado de um complexo e rico processo de coordenação de fatores jurídicos, sociais, econômicos e psicológicos, que contêm informações abundantes a respeito dos desafios a serem enfrentados pelos legisladores.

O objeto deste trabalho é aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). A hipótese que se pretende provar verdadeira é a que o uso da Jurimetria produz informações relevantes, tanto para o processo legislativo como para o planejamento de auditorias dos Tribunais de Contas. A pergunta de partida é: como tem sido aplicada a LRF no âmbito do TCMSP? Este estudo se justifica na medida em que a análise da aplicação das leis é fundamental para o aperfeiçoamento do processo legislativo e para a melhoria da eficiência e eficácia dos Tribunais de Contas, pois pode contribuir para a construção de matrizes de risco baseadas em evidências para o planejamento de auditorias. O objetivo deste trabalho é mostrar como a LRF tem sido aplicada pelo TCMSP, utilizando diferentes unidades de análise como o artigo da LRF mencionado no julgado, o tipo de processo e o órgão investigado.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Tem sido observado um interesse cada vez maior pelos estudos empíricos do Direito. Como exemplo, pode-se mencionar a *Society for Empirical Legal Studies (SELS)*, sediada na *Cornell University Law School*, que publica o *Journal of Empirical Legal Studies (JELS)*.

A análise empírica do sistema jurídico tem uma longa tradição, ainda que irregular, na academia. Muitos realistas jurídicos da década de 1930 deixaram sua marca com estudos empíricos. Um número crescente de estudiosos contemporâneos reconhece o valor da análise empírica na compreensão do sistema jurídico e seu papel na sociedade. A JELS fornece uma saída para a publicação de trabalhos empíricos de alta qualidade, apoiando e incentivando esse crescente campo de estudo.

Atualmente, existe uma lacuna na literatura de ciências sociais e jurídicas que muitas vezes deixa acadêmicos, advogados e formuladores de políticas sem conhecimento básico dos sistemas legais ou com impressões falsas ou distorcidas. Até mesmo dados descritivos simples sobre o funcionamento dos tribunais e dos sistemas jurídicos geralmente faltam. A reforma e o debate intelectual procederam anteriormente em um vácuo empírico. Os tribunais e os advogados muitas vezes não sabem o que fazer das descobertas empíricas, em parte porque raramente as encontram. JELS preenche esta lacuna.

Chegou a hora de estudos empíricos do sistema jurídico. Com a explosão da tecnologia da informação, as fontes de dados no sistema jurídico estão melhorando em qualidade e acessibilidade. Em comparação com apenas alguns anos atrás, hoje os pesquisadores podem acessar facilmente os conjuntos de dados originais. (JOURNAL OF EMPIRICAL LEGAL STUDIES, 2020).

Na mesma linha, existe no Brasil a Revista de Estudos Empíricos do Direito

(REED), publicada pela Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

A Revista de Estudos Empíricos em Direito tem por missão fomentar uma cultura de pesquisa empírica no universo do Direito. Trata-se de uma revista acadêmica que objetiva, por meio da publicação de pesquisas empíricas e de reflexões teóricas sobre pesquisa, contribuir para uma maior abertura da academia jurídica a toda uma produção de diversas disciplinas que se debruçam sobre algum aspecto do Direito. Há por detrás deste projeto a crença de que tanto o aporte de dados de pesquisa empírica quanto uma reflexão metodológica e epistemológica sobre esse tipo de pesquisa podem ser fatores de grande contribuição o avanço do conhecimento do Direito enquanto fenômeno social. (REVISTA DE ESTUDOS EMPÍRICOS DO DIREITO, 2.020).



Fonte: <https://reedrevista.org/reed/issue/archive>

Este movimento em direção ao campo empírico pode ser considerado uma revolução científica no Direito, talvez pela dificuldade de separar a figura do operador do Direito da figura do cientista, pois há séculos textos jurídicos sustentam suas teses em **argumentos de autoridade** ou **reverencialismo**, onde citações de juristas de renome seriam consideradas suficientes para confirmar hipóteses, ou ainda, estes textos recorrem ao **manualismo**, no qual a articulação de citações de clássicos da literatura jurídica, muitas vezes com discussões filosóficas, recorrendo apenas a elaborações da razão pura, sem evidências no mundo real, é considerada o bastante para poder afirmar que proposições são verdadeiras.

Em muitos destes textos, a Jurisprudência é utilizada para defender teses, normalmente pinçando uma ou poucas decisões no sentido defendido, sem se preocupar com evidência científica relevante e a real proporção destas decisões na população de julgados, que só pode ser obtida com estudos estatísticos. Conforme Oliveira (2004, p. 4):

Falando de uma maneira bem simples, uma coisa é um advogado elaborando um parecer, como foi dito. Outra coisa é um acadêmico sustentando uma tese. No primeiro caso, a lealdade do parecerista é, principalmente, com o interesse do seu cliente; já a do mestrando ou doutorando deverá ser com a verdade.

A Jurimetria é o ramo dos estudos empíricos do Direito com abordagem quantitativa e que utiliza a Estatística para transformar dados empíricos em informações relevantes, com um nível de certeza (significância) e margem de erro conhecidos. O termo Jurimetria

foi utilizado pela primeira vez em 1949, numa publicação do autor estadunidense, Lee Lovinger, que publicou posteriormente dois outros trabalhos clássicos sobre o tema (LOVINGER, 1949, 1961, 1963).

Advogados e juízes geralmente se empenham em tentar aplicar os princípios ou analogias de casos, estatutos e regulamentos a novas situações. Os cientistas geralmente estão envolvidos na coleta de dados experimentais e estatísticos e na análise matemática deles. Escritores sobre jurisprudência estão envolvidos na análise filosófica de conceitos e ideias jurídicas

[...]

A jurisprudência está envolvida em fazer perguntas como: Qual é a natureza da lei? Qual é o fim ou objetivo da lei? O que é propriedade? Por que as pessoas devem cumprir promessas? Por que devemos punir criminosos? Por que um homem deve ser responsabilizado por negligência? Essas são perguntas que buscam respostas definitivas, como o “Porquê” de uma criança curiosa. Essas não são perguntas que podem ser feitas ou respondidas por qualquer disciplina científica. Na medida em que existem respostas para perguntas como essas, as respostas são as de filosofia, ética, estética ou teologia. Em resposta a essas perguntas, o homem pode oferecer apenas especulação, preferência ou fé. As questões sem resposta da vida pertencem ao domínio da filosofia e a jurisprudência é a filosofia do Direito.

Por outro lado, na ciência, uma pergunta não tem sentido a menos que seja possível encontrar alguma operação pela qual uma resposta possa ser dada a ela. Embora a forma certamente não seja determinativa, é provável que as questões da ciência, em contraste com as da filosofia, sejam do “Como?” variedade: como você sabe disso? Como você faz isso? As questões da ciência não buscam respostas definitivas, mas apenas respostas imediatas, sujeitas a correção e modificação adicionais à medida que perguntas adicionais são formuladas’

[..]

Assim, o termo “Jurimetria” foi sugerido, e está ganhando algum uso, como designação para as atividades que envolvem investigação científica de problemas jurídicos.(LOEVINGER, 1949, p. 5-8).

Loevinger foi influenciado pela corrente Realismo Jurídico, originária dos Estados Unidos, que se preocupa com a aplicação da lei e suas consequências, o campo do ser, em oposição ao Positivismo, dominante na Europa continental, que se preocupa com aspectos abstratos, o campo do **dever ser**.

No Brasil, em 2011, foi fundada a Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ). Seu presidente publicou uma das primeiras e mais influentes obras sobre Jurimetria (NUNES, 2016).

O que é Jurimetria?

Os avanços da computação possibilitaram uma nova forma de encarar as normas e a sua aplicação que se baseia em dados e, consequentemente, em Estatísticas. Por isso, ela pode ser genericamente definida como “a Estatística aplicada do Direito”.

Por outro lado, essa definição não esclarece aspectos práticos importantes. Quando se faz Jurimetria, busca-se dar concretude às normas e instituições, situando no tempo e no espaço os processos, os juízes, as decisões, as sentenças, os tribunais, as partes etc. Quando se faz Jurimetria, enxerga-se o Judiciário como um grande gerador de dados que descrevem o funcionamento completo do sistema. Quando se faz Jurimetria, estuda-se o Direito através das marcas que ele deixa na sociedade.

Por causa dessa relação direta com o funcionamento do judiciário, os agentes do Direito sempre podem se beneficiar de um diálogo com os jurimetristas. Se o jurista pergunta “Devemos começar o cumprimento de pena em segunda instância?”, o jurimetrista perguntará “Em quantos casos isso seria injusto?”. Se o tribunal questiona “Qual tipo de processo é mais complicado?”, o jurimetrista perguntará “Qual é o tipo de processo que demora mais?”. Se o advogado pergunta “Em quanto indenizar-se-á o dano moral?”, o jurimetrista perguntará “Quanto se pagou em casos similares?”.

Todos esses questionamentos são naturalmente quantitativos. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA, 2020)

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa é exploratória, e quantitativa. A técnica utilizada neste estudo é a pesquisa documental com fonte primária. Foram pesquisados julgados na sessão de jurisprudência no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), usando-se a expressão Lei de Responsabilidade Fiscal. A pesquisa resultou numa população de 157 julgados. A partir dela, calculou-se uma amostra de 112 julgados, para fazer inferências com 95% de certeza e margem de erro de 5% sobre os parâmetros da população.



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

3 RESULTADOS

A Figura 1 mostra a primeira página do resultado da pesquisa na sessão de Jurisprudência do sítio eletrônico do TCMSP, com a expressão Lei de Responsabilidade Fiscal.

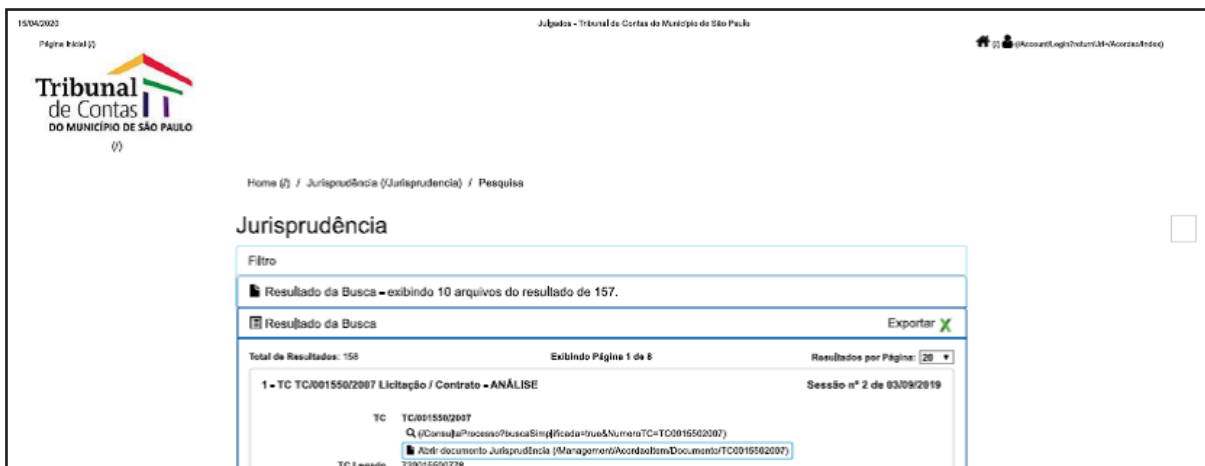


Figura 1 – Pesquisa no sítio eletrônico do TCMSP

Fonte: SÃO PAULO (2020)

A busca foi realizada em 15 de abril de 2020 e resultou numa população de 157 julgados do ano 2000 ao ano 2019. Em seguida, calculou-se o tamanho da amostra necessário para fazer inferências sobre os parâmetros populacionais com um nível de confiança de 95% e uma margem de erro de 5%. A Figura 2 mostra a fórmula utilizada.

Onde:

- n: tamanho da amostra;
- p: proporção esperada;
- Z: valor da distribuição normal para determinado nível de confiança;
- N: tamanho da população;
- ε: margem de erro (tamanho do intervalo de confiança).

$$n = \frac{p \cdot 1 - p \cdot Z^2 \cdot N}{\epsilon^2 \cdot N - 1 + Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}$$

No presente estudo os valores são os seguintes:

- p = 0,5
- Z = 1,96 (para nível de confiança de 95%)
- N = 157

Figura 2 - Cálculo do tamanho da amostra para proporções

Fonte: AGRONONIK; HIRAKATA, 2011, p. 383 apud LUVIZOTTO, GARCIA, 2020, p. 63.

- $\epsilon = 0,05$ (5%)

Conforme Agranonik e Hirakata (2011 apud LUVIZOTTO, GARCIA, 2020, p. 63), quando não existem proporções esperadas encontradas na literatura ou não foram realizados estudos piloto para estimar proporções, hipóteses deste estudo, a solução para o problema é supor que $p = 0,5$ (50%), levando a um valor da amostra a favor da segurança.

Em Suporte ao Minitab 19 (2019, apud LUVIZOTTO, GARCIA, 2020, p. 61) encontramos a definição de nível de confiança:

O nível de confiança representa a porcentagem de intervalos que iriam incluir o parâmetro populacional se você reunisse amostras da mesma população, repetidas vezes. Um nível de confiança de 95% normalmente funciona bem. Isso indica que, se você tiver coletado uma centena de amostras e tiver calculado 95% de intervalos de confiança, você esperaria que aproximadamente 95 dos intervalos contivessem o parâmetro populacional [...]

A Figura 3 abaixo ilustra o conceito de nível de confiança, onde μ é o parâmetro referente à média populacional.

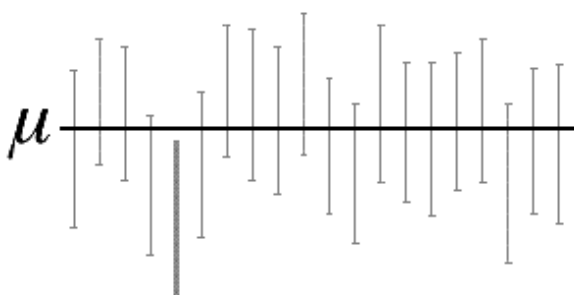


Figura 3 – Nível de Confiança

Fonte: SUPORTE AO MINITAB 19, 2019 apud LUVIZOTTO, GARCIA, 2020, p. 62.

A linha horizontal representa o valor fixo da média desconhecida da população. Os intervalos de confiança verticais sobrepostos à linha horizontal contêm o valor da média da população. O intervalo de confiança totalmente abaixo da linha horizontal não contém esse valor. Um nível de confiança de 95% indica que 19 em 20 amostras (95%) da mesma população produzem intervalos de confiança contendo o parâmetro da população (SUPORTE AO MINITAB 19, 2019 apud LUVIZOTTO, GARCIA, 2020, p. 62).

Correa (2003, p. 97) define intervalo de confiança:

A estimação por pontos de um parâmetro não possui uma medida do possível erro cometido na estimação, daí surge a ideia de construir os intervalos de confiança, que são baseados na distribuição amostral do estimador pontual. Uma maneira de expressar a precisão da estimação é estabelecer limites que, com certa probabilidade, incluam o verdadeiro valor do parâmetro da população. Esses limites são chamados “limites de confiança”: determinam um intervalo de confiança, no qual deverá estar o verdadeiro valor do parâmetro. Logo, a estimação por intervalo consiste na fixação de dois valores tais que $(1 - \alpha)$ seja a probabilidade de que o intervalo, por eles determinado, contenha o verdadeiro valor do parâmetro.

O resultado obtido, aplicando a equação da Figura 2, foi $n = 112$. Em seguida, foi selecionada uma amostra aleatória simples (AAS), por meio de números aleatórios, de 112 julgados da população de 157 julgados encontrados no sítio do TCMSP sobre a LRF. Utilizando esta amostra, estimamos vários parâmetros (proporções) da população. Como o tamanho da amostra foi calculado a favor da segurança, a margem de erro (ϵ) de 5% se refere a proporções acima de 20%. Para proporções menores a margem de erro é menor, conforme Tabela 1.

Frequência relativa (%)	Proporção (p)	Margem de erro (ε)
Maior que 20%	$p > 0,2$	± 5% (0,05)
Entre 10 e 20%	$0,1 > p \geq 0,2$	± 4% (0,04)
Entre 5 e 10%	$0,05 > p \geq 0,1$	± 3% (0,03)
Entre 0 e 5%	$0 > p \geq 0,05$	± 2% (0,02)

Tabela 1 – Margem de erro (ε) em função da proporção (p) ou frequência relativa (%)

Fonte: do autor.

A Tabela 2 mostra a frequência absoluta e relativa (%) de citação de diversos artigos da LRF nos julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada. Os totais das frequências absolutas e relativas são diferentes, respectivamente, do tamanho da amostra (112) e de 100% porque nem todos os julgados citam artigos da LRF e alguns julgados citam mais de um artigo.

Artigo Citado	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)
1	1	0,9
2	1	0,9
4	5	4,5
5	3	2,7
8	1	0,9
9	3	2,7
10	1	0,9
14	2	1,8
16	23	20,5
17	3	2,7
18	25	22,3
27	1	0,9
37	2	1,8
32	1	0,9
42	6	5,4
45	2	1,8
48	2	1,8
49	1	0,9
50	7	6,3
52	2	1,8
53	2	1,8
54	3	2,7
55	4	3,6
59	1	0,9
62	1	0,9
72	5	4,5
TOTAL	108	96,8

Tabela 2 – Frequência absoluta e relativa (%) de citações de artigos da LRF em julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada.

Fonte: do autor

A Tabela 3 mostra a frequência absoluta e relativa (%) do tipo de processo nos julgados do TCMSP em que a LRF mencionada.

Tipo de Processo	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)
ANÁLISE	39	34,8
BALANÇO	27	24,1
ACOMPANHAMENTO	16	14,2
REPRESENTAÇÃO	10	8,9
AUDITORIA	5	4,5
DIVERSOS	4	3,6
CONSULTA	4	3,6
PETIÇÃO	3	2,7
DENÚNCIA	1	0,9
DESTAQUE	1	0,9
INSPEÇÃO	1	0,9
AÇÕES	1	0,9
TOTAL	112	100

TABELA 3 – Frequência absoluta e relativa (%) do tipo de processo nos julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada.

Fonte: do autor

O número total de julgados (população) do sítio eletrônico do TCMSP é de 9.608. A Tabela 4 apresenta as frequências absolutas e relativas (%), na população total do TCMSP, dos três tipos de processo mais frequentes da Tabela 3.

Tipo de Processo	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)
ANÁLISE	3498	36,4
BALANÇO	297	3,1
ACOMPANHAMENTO	1515	15,7
TOTAL	5310	55,2

Tabela 4 – Frequências absolutas e relativas (%) de tipos de processo na população total de julgados do TCMSP

Fonte: do autor

A Tabela 5 mostra a frequência absoluta e relativa (%) dos órgãos investigados em julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada. Os totais das frequências absolutas e relativas são diferentes, respectivamente, do tamanho da amostra (112) e de 100% porque na Tabela 5 foram listados apenas os órgãos com três ou mais observações.

ÓRGÃO	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)
Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP)	17	15,2
Câmara Municipal de São Paulo (CMSP)	15	13,4
Secretaria Municipal de Educação (SME)	14	12,5
Secretaria Municipal de Serviços e Obras (SSO)	9	8
Secretaria Municipal de Cultura (SMC)	7	6,3
Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB)	4	3,6
Secretaria Municipal de Gestão (SMG)	4	3,6
Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP)	4	3,6
Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSP)	3	2,7
Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbano e Obras (SIURB)	3	2,7
Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA)	3	2,7
TOTAL	66	59,1

Tabela 5 – Frequência absoluta e relativa (%) dos órgãos investigados nos julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada.

Fonte: do autor

A Tabela 6 apresenta as frequências absolutas e relativas (%), na população total de julgados do TCMSP, dos cinco órgãos mais frequentes da Tabela 5.

ÓRGÃO	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)
Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP)	109	1,1
Câmara Municipal de São Paulo (CMSP)	277	2,9
Secretaria Municipal de Educação (SME)	1095	11,4
Secretaria Municipal de Serviços e Obras (SSO)	161	1,7
Secretaria Municipal de Cultura (SMC)	323	3,4
TOTAL	1965	19,4

Tabela 6 – Frequências absolutas e relativas (%) de órgãos na população total de julgados do TCMSP.

Fonte: do autor

A Figura 4 mostra a quantidade por ano de julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada.

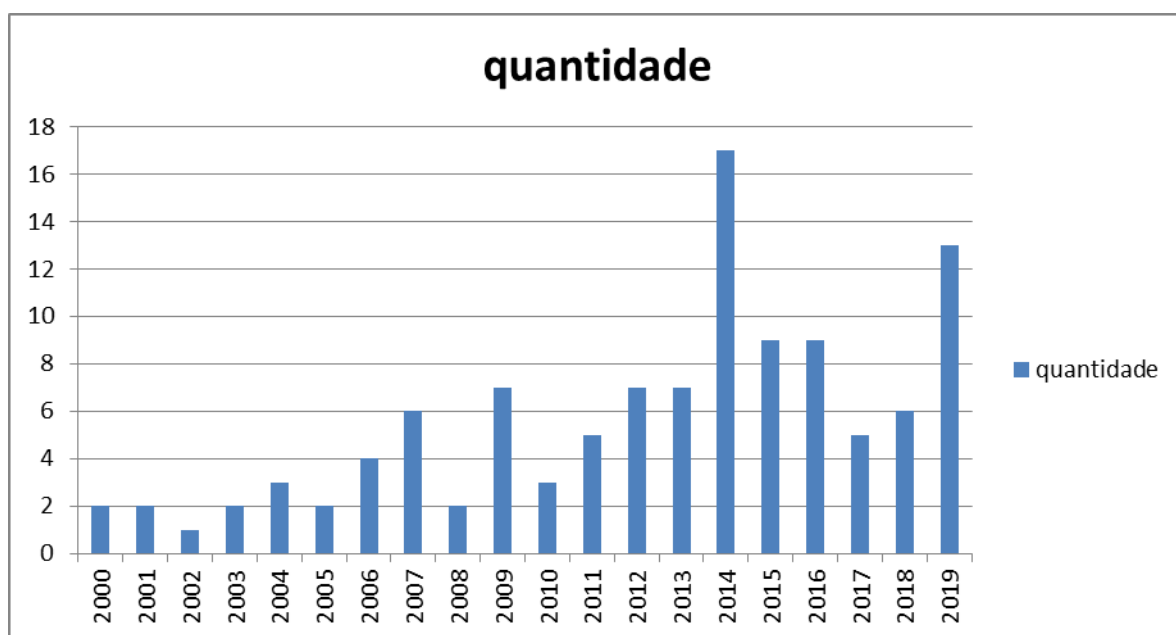


Figura 4 - Quantidade por ano de julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada.

Fonte: do autor

A Tabela 7 mostra a frequência absoluta e relativa (%) de processos quanto à regularidade nos julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada. É importante ressaltar que a maioria destes julgados, além de irregularidades em relação a LRF, decide sobre irregularidades em relação a outras normas. Além disso, existem processos que não têm como objeto o julgamento de irregularidades.

Regularidade	Frequência Absoluta	Frequência Relativa (%)
Regular	18	16,1
Irregular	24	21,4
Sem julgamento de regularidade	70	62,5
TOTAL	112	100

Tabela 7 - Frequência absoluta e relativa (%) de processos quanto à regularidade nos julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada.

Fonte: do autor

A Tabela 8 mostra a frequência absoluta e relativa (%), quanto à votação de julgados do TCMSP em que a LRF foi mencionada.

Votação	Frequência	Frequência
	Absoluta	Relativa (%)
Votação Unânime	87	77,7
Votação por Maioria	13	11,6
Sem Votação	12	10,7
TOTAL	112	100

Tabela 8 - Frequência absoluta e relativa (%), quanto à votação de julgados do TCMSP em relação à LRF.

Fonte: do autor

A Tabela 9 mostra a frequência absoluta e relativa (%) de julgados com citações das leis federais 8.666 e 4.320 em que a LRF foi mencionada.

Lei Federal	Frequência	Frequência
	Absoluta	Relativa (%)
LF 8666	43	38,4
LF4320	19	17

Tabela 9 - Frequência absoluta e relativa (%) de julgados com citações das leis federais 8.666/93 e 4.320/64 do TCMSP em que a LRF foi mencionada.

Fonte: do autor

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A LRF trata do papel dos Tribunais de Contas na Seção VI, Da Fiscalização da Gestão Fiscal:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (Vide ADIN 2324)

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3o O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2o, 3o e 4o do art. 39. (BRASIL, 2000).

Na Tabela 2, é possível observar que, dos sete artigos citados no artigo 59 da LRF, nenhum artigo tem um percentual importante de observações (artigo 4º, 4,5%; artigo 9º, 2,7%; artigo 59, 0,9%; artigos 20, 22, 23, 31 e 39, 0%). O próprio artigo 59 tem apenas uma observação (0,9%). Isto pode indicar a atenção dos jurisdicionados do TCMSP com os artigos da LRF passíveis de fiscalização pelos Tribunais de Contas.

O Manual de Fiscalização do TCMSP tem um item específico com relação à LRF:

6.10. Acompanhamento da LRF

Efetuar os acompanhamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal verificando:

- se a arrecadação até o fim de cada bimestre alcançou a previsão constante das metas bimestrais (art.13 da LRF), procedendo ao alerta (art. 59, I, da LRF), em caso negativo;

[...]

- se as despesas com pessoal encontram-se dentro do limite previsto (artigos 18 a 20 da LRF);

- se as publicações exigidas (artigos 52 a 55 da LRF) foram efetuadas no prazo e na forma exigida pela Secretaria do Tesouro Nacional e se houve divulgação em meio eletrônico. (SÃO PAULO, 2016, p. 63).

Na Tabela 2, é possível observar que, dos nove artigos citados no Manual de Fiscalização do TCMSP, apenas o **artigo 18** tem um percentual importante de observações (22,3%). Os outros oito artigos têm um baixo percentual de observações (artigo 55, 3,6%; artigo 54, 2,7%; artigos 52 e 53, 1,8%; artigo 59, 0,9%; artigos 13, 19 e 20, 0%). O **artigo 18** não está entre aqueles que a LRF no seu artigo 59 menciona

explicitamente como passíveis de fiscalização pelos Tribunais de Contas, o que pode ser causa do seu alto percentual de observações.

A LRF tem 75 artigos, mas apenas 26 foram encontrados na busca, conforme pode ser observado na Tabela 2. Dos 26 artigos citados, apenas dois (16 e 18) são responsáveis por quase metade (42,8%) das citações. Se forem considerados os outros cinco artigos mais citados (4, 42, 50, 55 e 72), chega-se a mais de dois terços (67,1%) das citações.

O **artigo 18**, Capítulo IV - Da Despesa Pública, Seção II - Das Despesas com Pessoal, Subseção I - Definições e Limites, é citado em 22,3% dos julgados. Dos 25 julgados que citam o artigo 18, 16 (64%) se referem ao tipo de processo **análise** de licitação ou contrato. Outros cinco (20%) se referem ao tipo de processo **balanço**. Portanto, dois tipos de processo concentram 84% das ocorrências. Ainda, dos 25 julgados, 11 (44%) se referem à Secretaria Municipal de Educação (**SME**) como órgão investigado e cinco (20%) à Prefeitura Municipal de São Paulo (**PMSP**). Dois órgãos concentram, portanto, 64% dos julgados. É importante observar que os cinco julgados referentes ao tipo de processo **balanço** são os mesmos, cujo órgão investigado é a PMSP.

O **artigo 16**, Capítulo IV - Da Despesa Pública, Seção I – Da Geração de Despesa, apesar de não citado no Manual de Fiscalização do TCMSP, é responsável por ter irregularidades investigadas em 20,5% dos julgados: dos 23 julgados que citam o artigo 16, 10 (43,5%) se referem ao tipo de processo **análise** de licitação ou contrato e outros sete (30,4%) se referem ao tipo de processo **acompanhamento** de licitação ou contrato. Pode

ser observado, portanto, que apenas dois tipos de processo concentram 73,9% dos julgados que citam o artigo 16.

Usando uma abordagem indutiva, isto é, caminhando do polo empírico para o polo teórico, por meio de pesquisa bibliográfica, foram encontrados dois trabalhos (GARCIA, 2007 e OLIVEIRA, 2010) os quais discutem exclusivamente o artigo 16 da LRF e um trabalho (DI PIETRO, 2015) o artigo 18, isto reforça o indício de que se trata de dois artigos polêmicos, os quais devem ser estudados com maior profundidade.

Na Tabela 3, pode ser observado que apenas três tipos de processo (análise, balanço e acompanhamento) são responsáveis por 73,1% dos julgados do TCMSP que citam a LRF. Das Tabelas 3 e 4, podem ser comparadas as percentagens por tipo de processo entre os julgados da LRF e a população total de julgados. Enquanto para as **análises** (34,8% e 36,4%) e **acompanhamentos** (14,2% e 15,5%), os valores são muito próximos (diferença inferior a 2%), para os **balanços** a percentagem é quase oito vezes maior nos julgados que citam a LRF (24,1% e 3,1%).

Na Tabela 5, pode ser observado que apenas cinco tipos de órgão (**CMSP, PMSP, SME, SSO e SMC**) são responsáveis por 55,4% dos julgados que citam a LRF. Das Tabelas 5 e 6, podem ser comparadas as percentagens por órgão entre os julgados que citam a LRF e a população total de julgados. Enquanto para a **SME** (12,5% e 11,4%) os valores são muito próximos (diferença inferior a 2%), para os outros órgãos (**CMSP, PMSP, SSO e SMC**) a percentagem é muito maior nos julgados que citam a LRF. Por isto, enquanto os cinco órgãos mais frequentes na LRF representam um percentual

55,4%, na população total de julgados este percentual cai para 19,4%.

Os resultados apresentados na Tabela 2 mostram como a LRF tem sido aplicada no TCMSP, o que é o objetivo deste trabalho. Informações deste tipo, se pesquisadas em todos os Tribunais de Contas, são de vital importância no processo legislativo, ao se proceder à revisão da LRF.

As Tabelas 2 a 6 mostram resultados que têm informações vitais para a construção de matrizes de risco no planejamento de auditorias, o que melhora a eficiência e eficácia dos Tribunais de Contas. De fato, ao saber os artigos mais citados, os tipos de processo mais presentes e os órgãos mais investigados, quando se analisam julgados que citam a LRF, os Tribunais de Contas podem direcionar os recursos escassos de auditoria para zonas de maior risco.

Os resultados apresentados nas Tabelas 2 a 9 e na Figura 4 podem ser utilizados em estudos qualitativos posteriores, nos quais a teoria do Direito talvez possa explicar estes resultados. Também, estudos quantitativos (jurimétricos) posteriores poderão investigar, por meio de Inferência Estatística (testes de hipóteses), relações de dependência entre as diversas categorias analíticas presentes nas tabelas (artigo da LRF citado, tipo de processo, órgão investigado, ano do processo, regularidade, votação e menção a outras leis federais).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi atingido, uma vez que os resultados mostraram como a LRF tem sido aplicada no TCMSP, o que respondeu à pergunta de partida. Os resultados apresentados são relevantes tanto para o aperfeiçoamento do processo legislativo como para a construção de matrizes de risco no planejamento de auditorias dos Tribunais de Contas, contribuindo para melhorar sua eficiência e eficácia, o que prova que a hipótese inicial é verdadeira.

Este é um estudo exploratório. Sua limitação é ser apenas quantitativo. Ele responde a perguntas do tipo “Como?”. Por isto, ele pode ser um ponto de partida para trabalhos qualitativos posteriores. Eles responderão a perguntas do tipo “Por quê?”. Por que os artigos 16 e 18 são muito mais citados do que os outros nos julgados do TCMSP que mencionam a LRF? Por que apenas dois tipos de processo (análise e balanço) e dois órgãos investigados (SME e PMSP) concentram a maioria dos julgados em que o artigo 18 é citado? Por que apenas dois tipos de processo (análise e acompanhamento) concentram a maioria dos julgados em que o artigo 16 é citado? Por que a proporção de balanços e de quatro órgãos investigados (CMSP, PMSP, SSO e SMC) é muito maior nos julgados que citam a LRF do que na população geral de julgados? Por que o número de julgados do TCMSP que citam a LRF tem crescido ao longo do tempo?

Uma discussão qualitativa, ligando os resultados empíricos deste trabalho com a

Teoria do Direito, poderá colocar luz sobre estas questões. O papel da pesquisa quantitativa Estatística em Direito, ou Jurimetria, é descrever como tem sido sua aplicação, para indicar pontos relevantes para a Teoria fornecer explicações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. **O que é Jurimetria**. Disponível em: <https://abj.org.br/o-que-e-Jurimetria/> Acesso em: 10 maio 2010.

BRASIL. Lei Complementar n. 101. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 4 maio 2000.

CORREA, S.M.B.B. **Probabilidade e Estatística**. 2ª ed. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2003.

DI PIETRO, M. S. Z. Terceirização municipal em face da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte, ano 14, n. 161, p. 36-44, maio 2015.

GARCIA, F. A. O Art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o seu Impacto na Fase Interna das Contratações Administrativas **Revista de Direito Administrativo**. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, v. 244, p. 125-136, 2007.

JOURNAL OF EMPIRICAL LEGAL STUDIES. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/page/journal/17401461/homepage/productinformation.html>. Acesso em: 10 maio 2010.

LOEVINGER, L. Jurimetrics: The Next Step Forward. **Minnesota Law Review**, v.33, p.455-493, abr. 1949.

LOEVINGER, L. Jurimetrics: The Methodology of Legal Inquiry. **Law and Contemporary Problems**. p. 5-35, 1963. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol28/iss1/2>. Acesso em 07. Jan. 2020.

LOEVINGER, L. Jurimetrics: Science and Prediction in the Field of Law. **Minnesota Law Review**, p. 255-275, 1961.

LUVIZOTTO, C. L.; GARCIA, G. P. A Jurimetria e sua aplicação nos tribunais de contas: análise de estudo sobre o Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista Controle**. Fortaleza, v. 18, n. 1, p. 46-73, jan./jun. 2020.

NUNES, M. G.. **Jurimetria: como a Estatística pode reinventar o Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NUNES, M. G.; RAMOS, A. L. C. **Estratégias para um ordenamento jurídico mais inteligível, barato e eficaz**. JOTA, 04 dez. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/especiais/estrategias-para-um-ordenamento-juridico-mais-inteligivel-barato-e-eficaz-04122018>. Acesso em: 21 ago. 2019.

OLIVEIRA, A. S. Lei de Responsabilidade Fiscal: art. 16. Subsídios para Interpretação. **Revista Controle**. Fortaleza, v. 8, n. 1, p. 109-118, set. 2010.

OLIVEIRA, L. Não fale do Código de Hamurábi! A pesquisa sócio-jurídica na pós-graduação em Direito. In: OLIVEIRA, L. **Sua Excelência o Comissário e outros ensaios de Sociologia jurídica**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, p. 1-26.

REVISTA DE ESTUDOS EMPÍRICOS DO DIREITO. Disponível em: <https://reedrevisa.org/reed/about>. Acesso em: 10 maio 2010.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. **Manual de Fiscalização**. São Paulo, versão 3, 20 jun. 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Acordao/Index>. Acesso em: 15 abr. 2020.



O Índice de Efetividade da Gestão Municipal como Indutor do Aperfeiçoamento da Gestão Pública nos Municípios Paulistas

Gledson de Oliveira da Silva

Graduado em Administração Pública pela UNESP. É Executivo Público na Diretoria de Ensino/Região de Barretos, órgão descentralizado da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo.

RESUMO

Órgãos de índole constitucional, os Tribunais de Contas desempenham papel de destaque para que os gastos públicos se reflitam em melhores serviços ofertados à população. Nessa perspectiva, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a partir de 2014, criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), indicador destinado a medir a efetividade das políticas e dos gastos públicos dos municípios paulistas. O objetivo desta pesquisa é comparar, de forma geral, o IEG-M/TCESP dos municípios paulistas entre os anos de 2014 a 2017. Objetivos específicos: obter, demonstrar, comparar e avaliar a evolução da nota geral do IEG-M/TCESP entre os anos de 2014 a 2017. Para isso, será realizada uma pesquisa descritiva com procedimento de revisão de literatura no período de fevereiro a agosto de 2019. Os principais resultados mostram que o IEG-M é um importante instrumento de avaliação da gestão pública, para ampliação e aperfeiçoamento do controle externo, controle social e autoavaliação dos gestores públicos.

PALAVRAS-CHAVE: controle externo, avaliação de políticas e atividades públicas, aferição de resultados, planejamento estratégico municipal.

1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os Municípios receberam destaque no cenário político-institucional, em virtude da redefinição do papel do Estado brasileiro, que promoveu o desenvolvimento de um novo arranjo federativo marcado pela descentralização do poder. Assim, os Municípios assumiram a execução de políticas públicas que antes ficavam sob responsabilidade da União ou dos Estados, cabendo-lhes garantir as condições mínimas de bem-estar social à população e fomentar o desenvolvimento a partir das ações locais.

Os governos brasileiros têm enfrentado mudanças profundas na condução de suas políticas públicas, tanto pela atual situação econômica quanto pelas crescentes reivindicações da população. O atual cenário indica a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados, com forte enfoque na qualidade da prestação dos serviços públicos. Os serviços públicos precisam ser continuamente modernizados, eficientes e efetivos, para acompanhar a evolução das necessidades sociais.

Neste contexto, destaca-se o papel dos Tribunais de Contas, em especial o do Estado de São Paulo, como orientador desse processo. Verifica-se no TCESP, no exercício do controle externo dos municípios paulistas, crescente direcionamento para a análise de desempenho, buscando a melhoria de processos, gestão e governança, com vistas a induzir o alcance de resultados reais da ação governamental em benefício da sociedade, sem prejuízos das avaliações de conformidade e legalidade. Assim,

a partir de 2014, o TCESP criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).

O IEG-M é um indicador destinado a medir a efetividade das políticas e dos gastos públicos dos municípios paulistas, inicialmente em sete especialidades: Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção dos Cidadãos e Governança da Tecnologia da Informação.

A proposta deste trabalho é produzir uma resposta para a seguinte pergunta: As relevantes informações produzidas pelo IEG-M, com suas diversas finalidades, realmente contribuem para a melhoria da gestão pública dos municípios paulistas?

Esta pesquisa tem como objetivo comparar, de forma geral, o IEG-M/TCESP dos municípios paulistas entre os anos de 2014 a 2017. Objetivos específicos: obter, demonstrar, comparar e avaliar a evolução da nota geral do IEG-M/TCESP entre os anos de 2014 a 2017.

A atividade de fiscalização dos governos, na atualidade, exige dos órgãos de controle a tarefa de avaliar a efetividade dos gastos e não apenas sua conformidade legal. Tal fato vai ao encontro da missão do TCESP, que é “Fiscalizar e orientar para o bom e transparente uso dos recursos públicos em benefício da sociedade”.

O cidadão hoje reivindica — com legitimidade — o acesso a elementos de informação que lhe permitam avaliar os resultados das ações dos gestores públicos e sua adequação aos compromissos assumidos com a sociedade. É a participação democrática que decorre do exercício do voto e implica a prerrogativa de se exigir

a correspondente prestação de contas. (SÃO PAULO, 2019, apresentação).

O IEG-M/TCESP articula uma grande variedade dos aspectos geridos pelo gestor municipal – Educação, Saúde, Meio Ambiente, Proteção das Cidades etc. – que muito influenciam a qualidade de serviços e o cotidiano de seus municípios. (SÃO PAULO, 2019).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Do Controle Externo

Embora a titularidade do Controle Externo seja do Poder Legislativo (artigo 70 CF 88), considerando a tecnicidade da função fiscalizatória, o constituinte julgou por bem situar as Cortes de Contas como órgãos auxiliares do Parlamento (artigo 71

CF 88). Segundo Dall’Olio (2018), tal fato não significa submissão àquele Poder, posto que os Tribunais de Contas são dotados de independência funcional e de autonomias administrativa e financeira, para a garantia de um trabalho técnico e isento.

Para a consecução de suas responsabilidades, as Casas de Contas possuem prerrogativas para aplicações de sanções e multas no caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, sem prejuízo de sua atuação pedagógica junto ao gestor público e de seu poder regulamentar/normativo (respeitando-se as diretrizes constitucionais e infralegais).



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

2.2 Do Controle Formal e do Controle por Resultados

Em termos gerais, o controle formal foca os instrumentos da ação, isto é, os procedimentos, enquanto o controle por resultados foca a substância da ação, isto é, os frutos alcançados.

Segundo Costa (2018), o controle por resultados é visto como uma evolução do controle formal, da passagem do controle de instrumentos (meios) para o controle das substâncias (fins). É também muito identificado com a análise da eficiência administrativa. Todavia, não se limita a isto, pois é apenas um dos enfoques possíveis: o controle por resultados pode, além da eficiência, enfatizar a efetividade e a eficácia.

A regularidade formal não se mostrou suficiente para o controle da despesa pública, uma vez que a simples adequação a procedimentos legais nem sempre corresponde ao melhor desempenho de indicadores sociais.

2.3 Indicadores

De acordo com Jannuzzi (2012), os indicadores sociais traduzem em cifras tangíveis e operacionais várias dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social, com o propósito da formulação e reformulação de políticas públicas.

Ainda segundo Jannuzzi (2012), os indicadores também podem ter as seguintes funções: subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais

nas diferentes esferas de governo; permitir o monitoramento por parte do poder público e da sociedade civil das condições de vida e bem-estar da população; permitir definições mais adequadas das prioridades sociais e da alocação de recursos do orçamento público.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo criou um tipo inovador de parâmetro fiscalizatório, em que a efetividade das políticas públicas pudesse ser objetivamente avaliada.

2.4 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M/TCESP)

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M/TCESP) mede a qualidade dos gastos municipais e avalia as políticas e atividades públicas do gestor municipal. Apresenta, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva. Ele pode ser utilizado como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade. O IEG-M/TCESP permite observar quais são os meios utilizados pelos municípios jurisdicionados no exercício de suas atividades que devem ser disponibilizadas em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço (economia), de modo a entender a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos (eficiência), visando ao alcance dos objetivos específicos fixados no planejamento público (eficácia). (SÃO PAULO, 2019, p.5)

O IEG-M/TCESP proporciona visões da gestão pública para 7 dimensões da execução do orçamento público: (1) Planejamento, (2) Gestão Fiscal, (3) Educação, (4) Saúde, (5)

Meio Ambiente, (6) Cidades Protegidas e (7) Governança em Tecnologia da Informação.

Essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, sem, contudo, adverte o TCESP, estimular a exclusiva atenção do gestor público para apenas uma ou algumas dimensões analisadas, ainda que demonstrem as áreas que demandam maior qualidade nos gastos públicos.

As 7 especialidades de execução da gestão pública são aglutinadas em um índice sintético, diferenciando o IEG-M dos indicadores simples como o Produto Interno Bruto (PIB), que é construído a partir de uma única estatística social específica. Segundo Passos e Amorim (2018), como indicador sintético o IEG-M expressa, em uma só medida, diversos aspectos da vida social, permitindo uma avaliação geral da efetividade da gestão municipal sob múltiplas variáveis.

O índice é composto pela combinação dos seguintes itens:

- Dados governamentais e outras fontes oficiais de informação;
- Dados oriundos de sistemas automatizados de apoio à fiscalização (TAAC – Técnicas de Auditoria Assistidas por Computador);
- Informações levantadas a partir de questionários preenchidos pelas Prefeituras Municipais.

O IEG-M/TCESP abrange todos os municípios do Estado de São Paulo, com exceção do

município de São Paulo (Capital), que é fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município.

2.5. As Dimensões do IEG-M/TCESP

A seguir, serão apresentados os 7 índices componentes do IEG-M/TCESP, cada um baseado na respectiva dimensão da gestão pública apresentada anteriormente: i-PLAN/TCESP: Índice Municipal do Planejamento; i-FISCAL/TCESP: Índice Municipal da Gestão Fiscal; i-EDUC/TCESP: Índice Municipal da Educação; i-SAÚDE/TCESP: Índice Municipal da Saúde; i-AMB/TCESP: Índice Municipal do Meio Ambiente; i-CIDADE/TCESP: Índice Municipal de Cidades Protegidas e i-GOV TI/TCESP: Índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação.

2.5.1 i-PLAN/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice do planejamento permite ordenar os municípios quanto ao que foi planejado e realizado em matéria de programas e ações, possibilitando ao usuário da informação entender, de maneira ampla, como se deu esse processo, apontando para os possíveis resultados.

Para isso, são analisados os percentuais gerados em relação à execução, comparando essa com o que foi estabelecido no planejamento da entidade. Por meio desse comparativo, é possível visualizar os reflexos

na qualidade de vida dos munícipes (sejam diretos ou indiretos).

O índice é formado por indicadores, que são situações avaliadas de um determinado fato. Um exemplo é o índice de inflação, no qual a variação de cada um dos produtos que constam da cesta gera um indicador. Ao agregá-los (por soma, diferença ou outro método) apura-se o resultado do índice desejado, devendo, no presente caso, serem considerados os seguintes indicadores, detalhados com a sua apuração: (a) coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações; (b) confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados; (c) percentual de alteração do planejamento inicial; e (d) percentual da taxa de investimento estabelecida no planejamento inicial e a executada. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.2 i-FISCAL/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice da gestão fiscal permite ordenar os municípios quanto à política fiscal estabelecida e executada (direta ou indiretamente), habilitando o usuário da informação a entender, de maneira ampla, o comportamento das decisões tomadas pelos responsáveis na administração municipal no que diz respeito à parte fiscal.

Para isso, são analisadas a execução financeira e orçamentária, a manutenção dos limites legais estabelecidos, as decisões em relação à aplicação de recursos vinculados e a transparência da administração municipal.

Além dos aspectos relacionados à obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível acompanhar se questões como endividamento, planejamento e metas são conduzidos segundo uma gestão adequada, a fim de não comprometer as receitas futuras e a prestação de serviços públicos à população local.

O i-Fiscal/TCESP é, também, um índice que reflete o valor agregado de outros valores, o qual procura expressar em um número o resultado de várias análises realizadas. Para se apurar o índice da Gestão Fiscal, devem ser considerados os seguintes indicadores, detalhados com a sua apuração: (a) Análise da Receita (execução orçamentária); (b) Análise da Despesa (execução orçamentária); (c) Análise da execução orçamentária; (d) Análise dos Restos a Pagar – até o bimestre (dívida flutuante); (e) Despesas com Pessoal – Poder Executivo; (f) Despesas com Pessoal – Poder Legislativo; (g) Apuração do resultado financeiro (superávit/déficit); (h) Apuração da dívida fundada (aumento/redução); (i) Apuração dos pagamentos dos precatórios; (j) Repasse de duodécimos às Câmaras; (k) Transparência: atas de elaboração, avaliação e aprovação, pareceres e publicações realizadas. (SÃO PAULO 2019).

2.5.3 i-EDUC/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice da educação visa apresentar a lista com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Educação Pública Municipal na sua esfera de responsabilidade, que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas.

É fornecida a cada órgão jurisdicionado uma série de quesitos específicos de gestão municipal relativa à educação infantil, creches e pré-escolas e Ensino Fundamental I que devem ser respondidos eletronicamente por meio do Portal de Auditoria Eletrônica. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.4 i-SAÚDE/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice da saúde tem por objetivo apresentar a lista com posicionamento de municípios a partir de indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre a gestão da Saúde Pública Municipal, na esfera de responsabilidade municipal, que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas.

Da mesma forma, tem por metodologia fornecer a cada órgão jurisdicionado uma série de quesitos específicos de gestão municipal da Saúde voltada à Atenção Básica, que devem ser respondidos eletronicamente por meio do Portal de Auditoria Eletrônica. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.5 i-AMB/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice do meio ambiente tem por objetivo apresentar a lista com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica das ações sobre o meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas, como exemplo: resíduos sólidos, educação ambiental, estrutura ambiental, conselho ambiental, etc. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.6 i-CIDADE/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice de cidades protegidas visa apresentar a lista com o posicionamento de municípios com indicadores que estabeleçam o grau de envolvimento no planejamento municipal para proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres.

É fornecida a cada órgão jurisdicionado uma série de quesitos específicos sobre a proteção realizada em suas cidades que devem ser respondidos eletronicamente por meio do Portal de Auditoria Eletrônica. (SÃO PAULO, 2019).

2.5.7 i-GOV TI/TCESP

De acordo com o Manual 2019 do IEG-M/TCESP, o índice de governança e tecnologia da informação apresenta a relação com o posicionamento de municípios jurisdicionados com indicadores que estabeleçam uma métrica que mensure o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade. (SÃO PAULO, 2019, p.13)

2.6 Dos pesos dos índices que compõem a elaboração final do IEGM-TCESP

O IEGM-TCESP é o índice final que reúne os índices apurados nas 7 dimensões apresentadas. Para compreender a gestão municipal nessas dimensões, foi utilizada a métrica de ponderação que melhor reflete o grau de relevância das apurações. A distribuição das ponderações foi baseada no volume de despesas realizadas nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, por função de governo (“Ensino”, “Saúde”, “Administração”). (SÃO PAULO, 2019).

Apresenta-se a seguir os valores ponderados dos índices componentes do IEGM-TCESP:

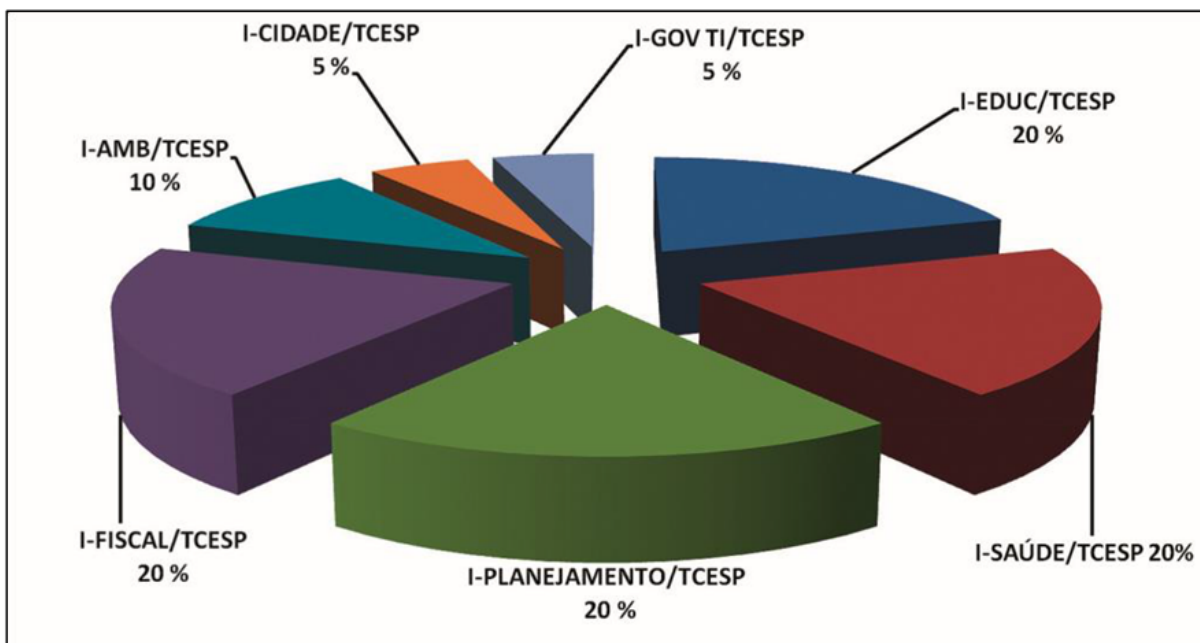


Figura I – Atribuição de pesos aos índices componentes

Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20IEGM%202019%20-%20exerc%C3%ADcio%202018.pdf>

2.7 Composição Final do IEG-M/TCESP

Como o IEG-M/TCESP é um indicador perene, apresentando seus resultados anualmente a partir do ano-base de 2014, estes permanecem sendo apresentados em faixas, evitando, assim, a exposição numérica de ranking.

MÉTRICA DE CÁLCULO DO IEG-M/TCESP - MODELO MATEMÁTICO

$$\text{IEG-M/TCESP} = \frac{(i\text{-PLAN} \times 20) + (i\text{-FISCAL} \times 20) + (i\text{-EDUC} \times 20) + (i\text{-SAÚDE} \times 20) + (i\text{-AMB} \times 10) + (i\text{-CIDADES} \times 5) + (i\text{-GOV TI} \times 5)}{100}$$

2.8 Faixas de Resultado

Para as prefeituras auditadas, sociedade e demais interessados, os resultados do IEG-M/TCESP serão apresentados em faixas, preservando os valores numéricos calculados.

As faixas de resultado são a representação por notas (A, B+, B, C+ e C) e de forma gráfica dos enquadramentos das prefeituras frente às dimensões auditadas pelo resultado final do IEG-M/TCESP. (SÃO PAULO, 2019).

Cada faixa é caracterizada da seguinte forma: **NOTA A:** ALTAMENTE EFETIVA; **NOTA B+:** MUITO EFETIVA; **NOTA B:** EFETIVA; **NOTA C+:** EM FASE DE ADEQUAÇÃO e **NOTA C:** BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO.

As notas obedecerão aos seguintes critérios:

Notas	Critérios
A	IEG-M maior ou igual a 90% da nota máxima e ao menos 5 (cinco) índices componentes com nota A
B+	IEG-M maior ou igual a 75% e menor que 90% da nota máxima
B	IEG-M maior ou igual a 60% e menor que 75% da nota máxima
C+	IEG-M maior ou igual a 50% e menor que 60% da nota máxima
C	IEG-M menor que 50% da nota máxima

Tabela 1- Critérios das faixas de resultado

Com o objetivo de permitir maior controle da efetividade do município, ajustado pelos modelos matemáticos aplicados e considerando a necessidade de implemento de controles constitucionais e legais no IEG-M/TCESP, devem ser observadas as seguintes regras para aplicação das faixas de resultado:

I) IEG-M/TCESP: NOTA A – FAIXA ALTAMENTE EFETIVA – o município deve possuir pelo menos 05 (cinco) notas A;

II) DIMINUIÇÃO DE 01 (UM) GRAU NA NOTA GERAL DO IEG-M/TCESP: quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 25% na Educação;

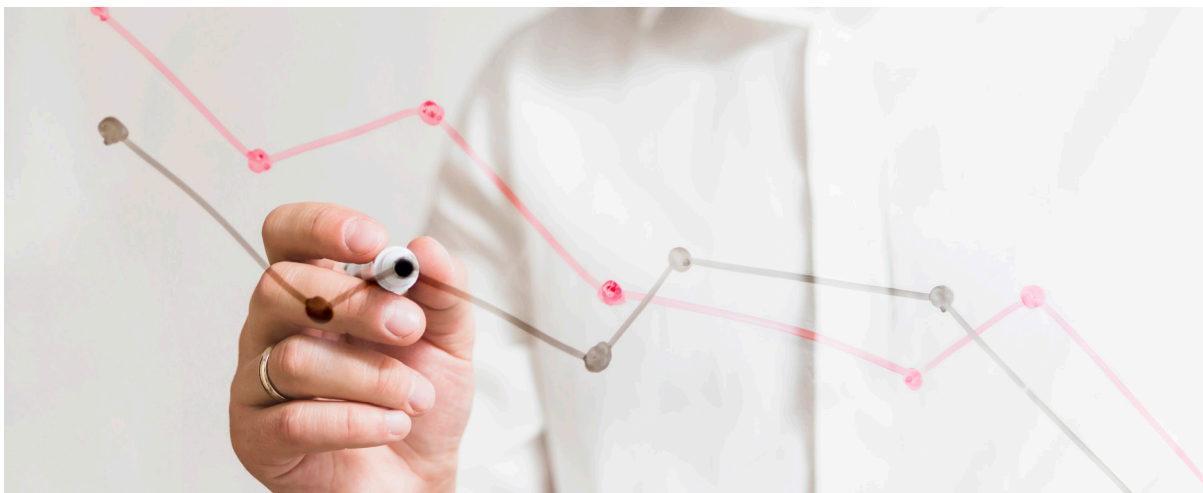
III) DIMINUIÇÃO DE 01 (UM) GRAU NA NOTA GERAL DO IEG-M/TCESP: quando não ocorrer o atingimento da aplicação de 15% na Saúde;

IV) ÍNDICE COMPONENTE – REALOCAÇÃO PARA A FAIXA DE RESULTADO DE NOTA C – BAIXO NÍVEL DE ADEQUAÇÃO: quando não observar o contido do artigo 29-A da Constituição Federal. (SÃO PAULO, 2019).

3. METODOLOGIA

Quanto aos objetivos, esta pesquisa é descritiva, com procedimento de revisão de literatura no período de fevereiro a agosto de 2019. A pesquisa descritiva tem como meta principal descrever as características de certos fenômenos ou população, pode também criar relações entre variáveis. As pesquisas descritivas, as que os pesquisadores sociais realizam, normalmente são as mais solicitadas por organizações e costumemente assumem o formato de levantamento (GIL, 2010 apud SANTOS e NASCIMENTO, 2018, p. 19).

Quanto aos procedimentos, trata-se de uma revisão de literatura que tem por objetivo resumir, de forma sistemática, as informações existentes sobre o IEG-M/TCESP, disponíveis em documentos diversos bem como no sítio eletrônico do TCESP.



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

4. ANÁLISES

4.1 As propriedades do IEGM

Segundo Passos e Amorim (2018), o IEG-M/TCESP emergiu no contexto das transformações da administração pública brasileira a partir da Constituição de 1988, a fim de contemplar os requerimentos de eficiência, controle e transparência promovidos pelos mecanismos que a Carta Magna e a Reforma do Estado, a partir dos anos de 1990, instituíram.

Ainda, segundo os mesmos autores, sua criação, como a construção de qualquer indicador, envolveu desde a definição operacional do conceito abstrato que se refere até a seleção dos dados estatísticos a serem obtidos e o modo de combiná-los, sem esquecer-se das dimensões e formas de interpretar ou abordar, a fim de torná-lo compreensível e quantificável.

Na construção do IEG-M/TCESP, a efetividade, definida como a correspondência das ações governamentais aos requerimentos dos municípios nas áreas de educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação, é aferida com base em fontes de dados multivariados (governamentais e outras fontes oficiais de informação, sistemas automatizados de apoio à fiscalização e questionários).

Esses dados, combinados conforme a ponderação definida por cada peso, oferecem um índice sintético, que permite aferir a responsividade dos governos municipais aos

reclames dos seus cidadãos, bem como os meios utilizados na prestação de serviços, para que sejam exercidos o controle e a avaliação pelos usuários e coletividade.

Assim, o IEG-M/TCESP avalia a efetividade da gestão municipal como um todo, concluindo como altamente efetiva aquela que contempla todos os aspectos do bem-estar social e, ao mesmo tempo, evidencia aquelas que demandam maior gasto público (saúde e educação) e as que são imprescindíveis para a satisfação dessas necessidades, como planejamento e gestão fiscal.

Os resultados são divulgados no site infográfico (<https://iegm.tce.sp.gov.br>) do TCESP ou por meio de outras ferramentas de divulgação, como o aplicativo IEG-M Mobile, o que possibilita acesso aos cidadãos a uma poderosa ferramenta de fiscalização e participação social.

Com isso, tem-se que o IEG-M/TCESP apresenta tanto propriedades essenciais para qualquer indicador, como as relativas aos que medem desempenho. Em relação às primeiras, constatou-se que é:

- Útil, porque serve para demonstrar aos cidadãos e aos agentes públicos os resultados das ações, oferecendo elementos tanto para correção de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, bem como para o aperfeiçoamento da atividade fiscalizatória, inclusive, indicando os setores que mereçam maior vigilância e aprofundamento;
- Válido, por possuir aptidão para medir o conceito abstrato que se propõe a

substituir, revelando correspondência dos resultados com a situação concreta dos municípios fiscalizados;

- Confiável, porque todos os dados que compõem o índice são coletados de acordo com metodologias específicas para cada dimensão, por auditores integrantes do corpo técnico do Tribunal, seguindo um protocolo estabelecido de processamento dos resultados, além disso, todas as fontes de dados são passíveis de validação;
- Disponível, porque todas as informações são de fácil obtenção para os Tribunais de Contas (PASSOS; AMORIM, 2018, p. 257).

Em relação às propriedades características dos indicadores de desempenho, constatou-se que é:

- Mensurável, por apresentar um valor para efetividade municipal e estabelecer faixas para os resultados;
- Operacional, porque sua implantação não se constitui em assunção específica de custos para os Tribunais de Contas, visto que a coleta e o processamento das informações já fazem parte das atividades ordinariamente desempenhadas pelos Tribunais;
- Inteligível, porque os resultados são facilmente compreendidos por quaisquer interessados;
- Homogêneo, porque mede as mesmas variáveis em todos os municípios,

valendo-se das mesmas fontes e metodologia de coleta, processamento e cálculo dos resultados (PASSOS; AMORIM, 2018, p. 257).

Ainda segundo Passos e Amorim (2018), o IEG-M/TCESP também apresenta mais duas propriedades específicas dos indicadores de desempenho: visualização do que falta para melhorar e a de respeito às propriedades das escalas. A primeira porque, sendo amplamente desagregável em índices mais específicos, possibilita a análise individualizada de cada dimensão ao longo de uma série histórica. A segunda, porque é apresentada em faixas de resultados, o que evidencia os níveis de efetividade dos municípios, bem como a ordenação e a diferença entre eles, associando cada dimensão pela métrica da ponderação.

4.2 Visão Consolidada do IEG-M/TCESP

	A	B+	B	C+	C
2014	0	198	406	30	10
2015	0	63	434	112	35
2016	0	76	399	119	50
2017	0	3	190	312	139

Tabela 2 – Número de municípios por Faixa correspondente à nota geral do IEG-M/TCESP

Fonte: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>

A tabela acima evidencia a quantidade de municípios¹ por faixas de resultados correspondentes à nota geral do IEG-M/TCESP. A tabela demonstra que, na consolidação dos 07 índices setoriais, a maioria dos municípios (63%) possui uma gestão pública efetiva (Faixa de Resultado B) no ano de 2014. Em 2015, tem-se que, na consolidação dos 07 índices setoriais, a maioria dos municípios (67%) possui uma gestão pública efetiva (Faixa de Resultado B). Em 2016, a maioria dos municípios (62%) ainda possui uma gestão pública efetiva (Faixa de Resultado B). Já em 2017, a maioria dos municípios (48%) possui uma gestão pública em fase de adequação (Faixa de Resultado C+).

Número de municípios por Faixa em cada índice temático: Fonte: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>

	A	B+	B	C+	C
2014	64	131	112	95	242
2015	6	99	162	71	306
2016	10	119	163	79	273
2017	0	8	66	96	474

Tabela 3 – ÍNDICE: i-PLAN

A avaliação do Índice do Planejamento merece destaque, pois cresceu o número de municípios dentro da última faixa de resultado. De 2014 a 2017, na média, as cidades do Estado de São Paulo foram classificadas como C (baixo nível de adequação) no i-Planejamento.

Em 2017, 474 (74%) dos municípios foram classificados como C (baixo nível de adequação).

	A	B+	B	C+	C
2014	23	277	316	22	6
2015	7	277	295	58	7
2016	14	326	260	34	10
2017	0	116	312	143	73

Tabela 4 – ÍNDICE: i-FISCAL

No Índice da Gestão Fiscal, a classificação da maioria dos municípios oscilou entre as faixas B+ (muito efetiva) e B (Efetiva). Em 2017 48,45% dos municípios obteve Nota B.

	A	B+	B	C+	C
2014	232	284	109	15	4
2015	25	254	230	97	38
2016	19	202	248	108	67
2017	0	51	256	170	167

Tabela 5 – ÍNDICE: i-EDUC

Houve uma piora na avaliação do Índice Municipal da Educação. Em 2014, 284 (44,10%) municípios estavam na faixa B+, já em 2017 256 (39,75%) obtiveram nota B.

	A	B+	B	C+	C
2014	121	364	149	10	0
2015	77	301	211	45	10
2016	68	260	228	69	19
2017	7	172	295	117	53

Tabela 6 – ÍNDICE: i-SAÚDE

¹644 municípios são jurisdicionados ao TCESP, todos aderiram ao IEG-M. O município de São Paulo é fiscalizado pelo Tribunal de Contas do Município.

Também houve uma piora na avaliação do Índice da Saúde. Em 2014, 364 (56,52%) municípios estavam na faixa B+, já em 2017 295 (45,81%) obtiveram nota B.

	A	B+	B	C+	C
2014	63	166	203	106	106
2015	68	167	186	84	139
2016	66	167	166	100	145
2017	46	118	198	113	169

Tabela 7 – ÍNDICE: i-AMB

No Índice do Meio Ambiente, a classificação da maioria dos municípios oscilou entre as faixas B+ (muito efetiva) e B (Efetiva). Passando de 167 na faixa B+ em 2015/2016 para 198 (30,75%) para B em 2017.

	A	B+	B	C+	C
2014	110	65	94	65	310
2015	82	83	83	62	334
2016	62	95	74	66	347
2017	47	132	79	64	322

Tabela 8 – ÍNDICE: i-CIDADE

Na avaliação do Índice de Cidades Protegidas também cresceu o número de municípios dentro da última faixa de resultado: C (baixo nível de adequação). Passando de 310 em 2014 para 322 (50%) em 2017.

	A	B+	B	C+	C
2014	3	88	196	161	196
2015	3	41	176	138	286
2016	7	40	176	140	281
2017	6	44	181	150	263

Tabela 9 – ÍNDICE: i-GOV TI

No que se refere ao Índice de Governança de Tecnologia da Informação também houve uma piora na avaliação. Passando de 196 (30,43%) em 2014 para 263 (40,84%) em 2017, dentro da última faixa de Resultado (C).

5. CONCLUSÕES

Verifica-se que, de 2014 a 2017, houve uma piora do IEG-M/TCESP, tanto na nota geral quanto na análise individualizada de cada índice, atribuída para a maioria dos municípios paulistas. Vale observar que essa classificação é baseada exclusivamente em informações prestadas pelos próprios Municípios, as quais foram validadas por amostragem pelas equipes de fiscalização do Tribunal. Desse modo, variáveis como o gasto na educação, por exemplo, somente podem ser consideradas definitivas após o trânsito em julgado do Parecer emitido pelo Relator das respectivas contas.

Assim, pode-se avaliar que as políticas e atividades públicas desenvolvidas pela maioria dos gestores municipais não foi efetiva e, conseqüentemente, a visão e os objetivos estratégicos da maioria dos municípios não foram alcançados de maneira satisfatória.

Alguns fatores podem explicar esse fato. Um deles é a grave crise econômica e política que afeta o Brasil há pelo menos quatro anos. Diante desse cenário, a maioria dos municípios enfrenta problemas financeiros (crise fiscal), o que dificulta a capacidade de investimento dos municípios, impactando na prestação dos serviços públicos oferecidos àqueles que mais necessitam do apoio do Estado brasileiro. O que explica, em parte, uma piora na classificação de índices que representam dimensões importantes da administração pública municipal, como Educação e Saúde.

O outro é a falta de planejamento. Conforme verificado na Tabela 3, em 2014, 37,58% dos municípios estavam classificados na faixa de resultado C (baixo nível de adequação). Com o passar dos anos aumentou o número de municípios nessa faixa, ao passo que em 2017, 73,60% dos municípios foram mal avaliados no quesito Planejamento. Segundo o próprio Conselheiro do TCESP, Sidney Estanislau Beraldo, investir em planejamento e metas é a maneira mais eficiente de produzir resultados rápidos e efetivos. Levantamentos sobre os problemas, as necessidades e as deficiências de cada área antes da formulação dos programas e das ações, assim como a definição de prioridades, o redirecionamento responsável de verbas e o monitoramento das respostas geradas pelas políticas podem levar a mudanças de enorme impacto social.

Ressalta-se, também, o aprimoramento, por parte do TCESP, dos questionários respondidos pelas prefeituras municipais que, ao longo do tempo, foram aperfeiçoados a fim de contribuir para uma melhor análise da efetividade municipal. As substituições de algumas questões e as modificações de

algumas pontuações contribuíram para um maior reflexo da realidade de cada localidade, o que também pode explicar as baixas avaliações para a maior parte dos municípios. Verifica-se que o IEGM/TCESP é um índice dinâmico e flexível, o que possibilita a sua adaptação ano a ano.

Assim, os maus resultados obtidos pela maioria dos municípios nos índices Planejamento, Educação e Saúde, (cada índice possui peso de 20% na composição final do IEG-M) e, também, uma piora, de forma geral, nos demais índices afetaram negativamente a nota geral do IEG-M da maior parte dos municípios.

Fica evidente neste estudo que os produtos derivados do IEG-M/TCESP oferecem elementos importantes principalmente ao controle social e ao aprimoramento da metodologia das ações fiscalizatórias, ao indicar os setores que mereçam maior vigilância e aprofundamento, em complemento às ferramentas já disponíveis.

Com o aperfeiçoamento da fiscalização e do acompanhamento das políticas públicas nos municípios, bem como sua orientação pedagógica, o IEG-M/TCESP efetivamente contribui para o aprimoramento da gestão pública dos municípios paulistas, uma vez que obriga os gestores municipais a corrigirem rumos, reavaliarem prioridades e consolidarem o planejamento, sempre na busca pela gestão responsável e pela satisfação das necessidades sociais.

Nesse cenário, segundo Amorim (2017), a importância da mudança de perspectiva da fiscalização dos gastos públicos, que ora se propõe, ganha relevo. Com efeito, a

implementação do IEG-M/TCESP vem coroar a passagem das auditorias de mera conformidade legal dos atos praticados para uma nova roupagem institucional dos órgãos de controle, que passarão a buscar aferir o resultado prático efetivamente alcançado pelas políticas públicas e programas de governo.

Assim, essa nova ordem demonstra que em um Estado Democrático de Direito, a fiscalização da gestão pública deve ir além de medidas meramente sancionatórias dos gestores ineficientes. Atualmente, a ordem constitucional exige dos órgãos de controle atitudes proativas na efetividade dos gastos públicos, revelando a passagem de um perfil passivo de fiscalização para a busca da eficiência da gestão, tornando-os colaboradores imprescindíveis no atingimento do interesse público e do bem da coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, André de Carvalho. **A utilização do índice de efetividade da gestão municipal (IEGM) como ferramenta de avaliação de políticas públicas.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 31 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/50556/a-utilizacao-do-indice-de-efetividade-da-gestao-municipal-iegm-como-ferramenta-de-avaliacao-de-politicas-publicas>. Acesso em 31 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Presidência da República. Casa Civil. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 15 mai. 2019.

CAMPINAS, Cristian Julianus. **Autonomia e Governança nos Municípios: O Tribunal de Contas como Indutor e Orientador de Reformas na Gestão Municipal.** São Paulo, 2012. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/sites/default/files/christian_julianus_campinas.pdf. Acesso em: 29 fev. 2019

Confederação Nacional de Municípios (CNM). **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública.** Brasília: CNM, 2016. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Consorcios%20p%20b%20publicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20a%20gestao%20publica.pdf. Acesso em: 28 jun. 2019.

MELO, Patrícia Martins de Alencar Nogueira de. **O papel do Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública na Administração Pública Federal**. Brasília-DF, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-papel-do-tribunal-de-contas-da-uniao-como-indutor-do-aperfeiçoamento-da-governanca-e-gestao-publica-na-administracao-publica-federal.htm>. Acesso em: 13 mar. 2019.

PASSOS, G. O. AMORIM, A. C. A Construção do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (iegm). **Rev. FSA**, Teresina, v.15, n.6, art.14, p.241-259, nov./dez.2018. Disponível em: <http://www4.fsnet.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/1647/491491705>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Manual do Índice de efetividade da gestão municipal 2019**. São Paulo: TCE, 2019. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html>. Acesso em: 03 mai. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Planejamento Estratégico Institucional do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo 2016-2020**. 2015. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/portal/plano_estrategico_2016_2020.Pdf. Acesso em 21 jul. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. SANTOS, Aparecida de Paula; NASCIMENTO, José Orcélio do. O papel do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para o cumprimento da Agenda 2030. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. 2 Sem. 2018, p.12-24. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/5/Cadernos%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20Especial%20ODS>. Acesso em: 04 abr. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. BERALDO, Sidney Estanislau. O controle externo e os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. 2 Sem. 2018, p.9-11. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/5/Cadernos%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20Especial%20ODS>. Acesso em: 27 mai. 2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. BERALDO, Sidney Estanislau. O controle externo e os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**. 2 Sem. 2018, p.9-11. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/issue/view/5/Cadernos%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20Especial%20ODS>. Acesso em: 27 mai. 2019.

Como Publicar Artigos na Revista Cadernos

SUBMISSÃO DE ARTIGOS

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

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

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

- O arquivo da submissão deverá estar em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF.

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

- O texto deverá estar em espaço simples;
- Deve-se usar uma fonte de 12 pontos;
- Deve-se empregar itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL);
- As figuras e tabelas devem estar inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

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

ENCAMINHAMENTO

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

Todas as submissões serão feitas através do site dos Cadernos.

São cinco passos rápidos:

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

Transferência do manuscrito: Neste passo, você escolhe o componente do artigo – normalmente, o texto do artigo – e envia o texto do arquivo (sempre em Word, Open Office ou RTF). É possível também transferir arquivos complementares para este artigo (por exemplo, uma ilustração que servirá de capa do artigo). Salve e Continue.

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

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

Próximos passos: Agora, é aguardar enquanto seu artigo passa por nosso processo de avaliação. Através do site, você poderá acompanhar o procedimento e, a cada passo significativo, você também será avisado por e-mail.

O processo de publicação

1. O artigo é enviado.

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

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

4. O artigo é programado para publicação.

5. O artigo é publicado.

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

- Página A4, margens superior, inferior de 3 cm, direita e esquerda de 2,5 cm.

- Preferencialmente, fonte Times New Roman 12, a não ser quando especificado.

- A primeira página deve conter, nesta ordem:

- o título do artigo (fonte 14, negrito, centralizado)

- o nome do autor, com identificação da instituição a que pertence por extenso, separada por um hífen da sigla, seguido pela cidade, estado, país; indicação dos financiamentos de agências

de fomento relacionados ao trabalho a ser publicado quando houver e endereço eletrônico (sem a palavra e-mail) em fonte 10, à direita;

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

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

INFORMAÇÕES GERAIS

A desconsideração das normas apresentadas implicará a não aceitação do trabalho.

A partir da aceitação, avaliadores selecionados em função da área de especialidade analisarão o artigo de acordo com os parâmetros científicos em vigor. A equipe editorial repassará o parecer ao candidato assim que terminar o processo de avaliação; se o parecer for favorável, mas com ressalvas, o autor receberá os comentários do avaliador a fim de propor novamente seu artigo.

AUSÊNCIA DE REMUNERAÇÃO

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

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

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

POLÍTICA DE PRIVACIDADE

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

ENDEREÇOS DO TCE-SP

Prédio-Sede e Anexo I

Endereço: Av. Rangel Pestana, 315 - Centro

CEP: 01017-906 - São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266

Anexo II

Endereço: Rua Venceslau Brás, 183 - Centro

CEP: 01016-000 - São Paulo - SP

Telefone: (11) 3292-3266



Unidade Regional 1

Araçatuba

Endereço: 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: Av. Coronel Acácio Piedade, 384
CEP 18400-180 - 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



ESCOLA PAULISTA DE CONTAS PÚBLICAS

Presidente Washington Luís

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Direção

Bibiana Helena Freitas Camargo

Equipe

Bruna Castilho Marques

Bruno Horota Horioka

Cinthya Harumi Yabasse

Fatima Aniceto Rodrigues dos Reis

Gabriela Giardino Costa Bernardino

Ivan Moncoski Mangano

José Luiz Ribeiro Vignoli Filho

Jurema Fernandes Alves

Marconi Cavalcante Benck

Maria Luiza Costa Pascale

Marina Guglielmetti Ashcar

Maurício de Freitas Bento

Patrick Raffael Comparoni

Rosmary Donadio Tavares

Suane Jesus Aragão

Victor Jung

Edição nº 5.

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