



# Governança da Educação

A relação da governança  
com o controle

3

OEI

2022

 FGV | DGPE  
EDITORA

**Governança**

**da Educação**

# Governança da Educação

2022

A relação da governança  
com o controle

3

Realização

Apoio

**OEI**

**FGV**

DGPE  
EDITORA

# Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura

## Secretário-Geral da OEI

Mariano Jabonero Blanco

## Diretor e Chefe de Representação da OEI no Brasil

Raphael Callou

## Organização Editorial da Coletânea de Livros

Rodrigo de Oliveira Santos Rossi

## Coordenação e Organização da Publicação

Benjamin Zymler

## Cocoordenação

Karine Lílian de Sousa Costa Machado

## Revisão

FGV Editora

## Capa e Projeto Gráfico

Fábio Oki e Bárbara Monteiro

## Diagramação e Impressão

Cidade Gráfica e Editora Ltda.

Copyright © 2022 by Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI)

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo o ponto de vista da OEI. Fontes de imagens e dados de gráficos e tabelas são de responsabilidade dos autores.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contido, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Governança da educação : a relação da governança com o controle : livro 3 / coordenadores Raphael Callou, Karine Lílian de Sousa Costa Machado; [organizador editorial] Rodrigo Rossi. -- Brasília, DF : Cidade Gráfica e Editora ; Rio de Janeiro : FGV Editora, 2022.

Vários autores.  
Bibliografia.  
ISBN 978-65-87522-09-8

1. Educação - Brasil 2. Educação básica 3. Educação pública 4. Educadores  
5. Educadores - Formação 6. Escolas - Administração e organização 7. Escolas  
- Aspectos sociais 8. Gestão educacional 9. Gestores escolares 10. Governança  
I. Callou, Raphael. II. Machado, Karine Lílian de Sousa Costa. III. Rossi, Rodrigo.

---

22-137744

CDD-371.2

Índices para catálogo sistemático:  
1. Gestão educacional : Escolas :  
Administração : Educação 371.2  
Henrique Ribeiro Soares - Bibliotecário - CRB-8/9314

# Sumário

## CAPÍTULO 1

**A introdução da governança no Brasil no âmbito do controle externo** 10

Benjamin Zymler

## CAPÍTULO 2

**Quando o controle previne e não sufoca: a governança como meio de atuação preventiva** 28

Wagner Rosario

## CAPÍTULO 3

**Controle judicial de políticas públicas** 46

Jessé Torres Pereira Junior

## CAPÍTULO 4

**Governança multinível: o Sistema Nacional de Educação e outros mecanismos de articulação interinstitucional** 62

Ismar Barbosa Cruz

## CAPÍTULO 5

**Governança, controle e acordos de cooperação técnica celebrados com organismos internacionais** 80

Luís Fernando Belém Peres

André Ávila

## CAPÍTULO 6

**O controle da formulação de uma política pública pelo Congresso Nacional: o caso do FUNDEB** 106

Sylvia Cristina Toledo Gouveia

Danuta R. N. de Souza Calazans

CAPÍTULO 7

**Governança e controle dos processos seletivos no âmbito do Ministério da Educação**

126

Maria Inês Fini

## Apresentação

É amplamente reconhecido que o aperfeiçoamento da governança pública é fundamental para a prestação de serviços públicos aptos a satisfazer as necessidades e as demandas da população brasileira. No setor educacional, o tema adquire relevância ainda maior, uma vez que fatores como a erradicação da pobreza e o desenvolvimento socioeconômico da população dependem, em larga medida, da melhoria dos resultados obtidos na formação de crianças e jovens do nosso país. Entre as perspectivas de análise da governança, a dimensão do controle possui especial destaque, posto que representa uma das principais estratégias de avaliação da capacidade de gestão da administração pública, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas por meio do aprimoramento de seu processo de formulação e implementação.

Nesse contexto, é importante salientar que a escolha do modelo educacional trazido pela Constituição Federal de 1988 resultou em uma atuação complexa, que alcançando todas as esferas federativas distribuiu o poder decisório entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Dessa forma, nasce, junto ao pacto federativo, o desafio de coordenar as ações de todos os entes, a partir da implementação de estratégias de governança sem as quais o sucesso das políticas públicas de educação restaria largamente prejudicado. Assim, a boa governança pública permite racionalizar e otimizar os gastos públicos, de forma a promover o equilíbrio fiscal e a estabilidade monetária e incrementar os investimentos. Por via de consequência, possibilita que o governante atenda às demandas e às necessidades da sociedade civil.

Com o objetivo de contribuir para a ampliação do debate sobre o tema, a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), por meio do seu Escritório de Representação no Brasil, desenvolveu uma coletânea de três livros, buscando entender, na prática, qual reflexo e importância da governança da educação para

estudiosos, gestores e demais atores da educação. A ação conta, também, com o apoio do Centro de Desenvolvimento de Gestão Pública e Políticas Educacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV DGPE), que tem por missão apoiar o aperfeiçoamento da gestão dos entes públicos das três esferas de governo.

Esta publicação, em específico, trata do tema da “A Relação da Governança com o Controle”. Além de apresentar um panorama da atuação dos entes de controle – jogando luz sobre os desafios e soluções até aqui detectados, a partir de uma perspectiva de evolução histórica –, analisa os impactos positivos que dela se espera. Nesse particular, avalia como tais órgãos podem contribuir para a implementação de práticas adequadas e sustentáveis de governança que darão suporte a uma eficiente execução dos programas públicos educacionais. Composta por artigos de agentes públicos com vasta experiência profissional e sólido conhecimento teórico, esta obra fornecerá subsídios para o debate e a reflexão sobre o papel que pode e deve ser desempenhado pelos diversos entes dedicados ao controle da administração pública no que concerne ao aprimoramento da governança pública na área da educação. Com o fito de possibilitar uma análise ampla e crítica das questões abordadas nesta obra, foram convidados autores que atuam no Poder Executivo, no Tribunal de Contas da União, na Controladoria-Geral da União, no Congresso Nacional e no Ministério Público, razão pela qual foi possível coletar diversas perspectivas sobre o tema em enfoque.

Por fim, reiteramos a opinião dos autores não retratam, necessariamente, o posicionamento institucional da OEI. O objetivo aqui é reunir diferentes espectros de visão sobre o tema, esperando lançar e despertar nos leitores reflexões que contribuam para a formulação e a implementação de práticas de governança pública que viabilizem a adoção de políticas públicas exitosas na área da educação.

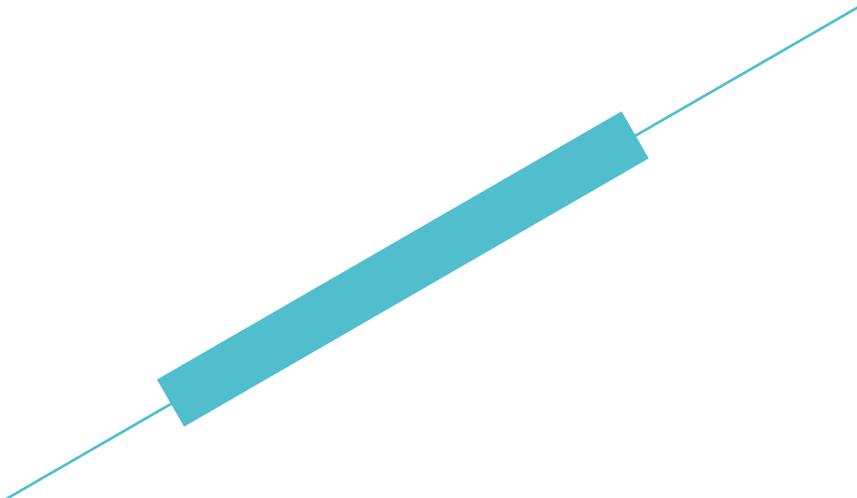
Boa leitura!

**Raphael Callou**

Diretor e chefe de representação  
Escritório Regional da OEI no Brasil

**Benjamin Zymler**

Coordenador da publicação



# Capítulo 1



# A introdução da governança no Brasil no âmbito do controle externo

Benjamin Zymler

## Introdução

A Constituição Federal de 1988, em seus preâmbulos e art. 1º, estabelece que a República Federativa do Brasil constitui um “Estado Democrático de Direito”, o qual visa assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Com esse desiderato, o Estado deve atuar de forma eficiente, transparente e proba, prestando os serviços públicos almejados pela população, com a qualidade e a tempestividade necessárias.

Tendo em vista que a implementação de instâncias de governança, que atuem de forma efetiva, contribui de forma significativa para a consecução desse objetivo, em especial no que concerne à área educacional, considera-se oportuno e necessário abrir o terceiro volume desta obra com uma rápida explanação sobre o conceito de governança e como ele foi incorporado à temática dos órgãos de controle externo no Brasil.

Após uma exposição de alguns conceitos fundamentais sobre governança, será analisada a forma como esse tema vem sendo tratado no âmbito do Tribunal de Contas da União, que desempenha um papel central no sistema de controle externo.

Pretende-se traçar um diagnóstico do estágio evolutivo da governança pública e apresentar algumas propostas formuladas pela Corte de Contas federal visando ao aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas pelos entes federais.

## Governança pública: considerações iniciais

A ideia de governança surge, no âmbito privado, com o intuito de melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para os proprietários das empresas.

Em especial, ela se tornou necessária quando as organizações deixaram de ser geridas por seus proprietários e passaram a ser administradas por terceiros, a quem foi delegada competência para tanto. Afinal, nesse momento, surge a possibilidade de ocorrerem conflitos de interesses entre os donos do capital e os executivos, com cada um desses grupos tentando maximizar seus próprios objetivos<sup>1</sup>.

Como um marco histórico, pode ser citada a criação, em 1934, nos Estados Unidos da América, da US Securities and Exchange Commission (SEC), com o intuito de proteger investidores, garantir a ordem e a eficiência dos mercados e facilitar a formação de capital.

A necessidade de aperfeiçoar a administração das entidades privadas ficou evidente devido aos inúmeros problemas detectados pelos entes públicos em vários países. Nesse sentido, lembro que, no começo da década de 1990, em função das crises financeiras vivenciadas, o Banco da Inglaterra<sup>2</sup> criou uma comissão para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa.

Nesse contexto, foi publicado o Cadbury Report<sup>3</sup>, no qual foram proferidas recomendações sobre a organização dos conselhos de adminis-

---

1 O conflito agente-principal ou conflito de agência surge quando os interesses daqueles que têm direitos (principal) não são adequadamente atendidos pelos agentes incumbidos de respeitá-los e atendê-los. Saliente que esse conflito pode surgir tanto na área privada quanto na área pública. Para uma análise detalhada, recomendo ver Jensen e Meckling (2008).

2 O Banco da Inglaterra desempenha as atribuições típicas de um banco central, entre as quais se destaca a regulamentação das atividades desempenhadas pelos entes financeiros daquele país.

3 O Relatório Cadbury (Cambridge, 1992) pode ser consultado *no site* da Judge Business School da Universidade de Cambridge (<http://cadbury.cjbs.archivos.info/report>).

tração e dos sistemas de contabilidade, com o fito de mitigar os riscos de ocorrência de falhas na governança corporativa. Tais recomendações foram utilizadas como subsídios para a redação de diversos códigos, como os da OCDE, da União Europeia, dos Estados Unidos da América e do Banco Mundial.

Em 2002, depois que ocorreram escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditoria, publicou-se, nos Estados Unidos, a Lei Sarbanes-Oxley, visando melhorar os controles para garantir a fidedignidade das informações constantes dos relatórios financeiros. No mesmo ano, com o fito de apoiar a investigação independente e induzir à melhoria da governança, fundou-se o European Corporate Governance Institute (ECGI).

No Brasil, a questão da governança no setor privado ganhou mais relevo nas últimas décadas. Cito, a título de exemplo, que o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa publica, desde 1999, o “Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa”.

No plano legislativo, cumpre mencionar, entre outros normativos, a Lei nº 10.303/2001, que alterou a Lei nº 6.404/1976, com o objetivo de reduzir os riscos corridos pelos acionistas minoritários e permitir a participação deles nos conselhos das empresas. Mais recentemente, foi editada a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção.

No âmbito do setor público, o gradativo esgotamento do modelo de administração pública burocrático-weberiano ao longo do século XX, associado à crise fiscal verificada nos anos 1980, ensejou a necessidade de alterar o modelo de administração pública, com o fito de tornar o Estado mais eficiente e capaz de atender às crescentes demandas pela prestação de mais e melhores serviços.

Nesse contexto, diversas organizações internacionais, com destaque para o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) iniciaram uma ampla discussão sobre governança pública.

Em 1991, o Banco Mundial destacou que era preciso aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente<sup>4</sup>. Aduziu

---

4 Consoante exposto no documento “Managing development: the governance dimension”, publicado pelo Banco Mundial (Cambridge, 1992).

ser necessário ampliar o “foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1995:400).

Em 2001, a Internacional Federation of Accountants (IFAC) publicou um estudo denominado “Boa Governança no Setor Público”, no qual foram estabelecidos os princípios básicos que norteiam as boas práticas<sup>5</sup>.

Posteriormente, em 2003, o Australian National Audit Office (ANAO) publicou o Guia de Melhores Práticas para a Governança no Setor Público, no qual ratificou os princípios mencionados anteriormente e acrescentou outros três, quais sejam, liderança, compromisso e integração.

O Banco Mundial apresentou a seguinte definição de governança pública<sup>6</sup>:

É a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento e à capacidade dos governos de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções [Banco Mundial. Governança e Desenvolvimento, maio 1992].

A partir dessa definição, pode-se concluir que a governança é um requisito fundamental para o desenvolvimento sustentável que propicie o crescimento econômico conjugado com a equidade social<sup>7</sup>. Acrescento que a capacidade governativa não deve ser avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma como o governo exerce seu poder.

Sendo assim, a governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos (cidadãos, representantes eleitos, alta administração, gestores e servidores) com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos<sup>8</sup>.

---

5 Os três princípios básicos então enumerados são: transparência, integridade e prestação de contas.

6 Definição contida no documento citado anteriormente.

7 Nesse sentido, ver Santos (1997:340-341).

8 Cumpre salientar as diferenças existentes entre governança e gestão. Essa última diz respeito ao funcionamento cotidiano das organizações no contexto de estratégias, políticas, processos e procedimentos que foram estabelecidos pelo órgão. Por meio da gestão, busca-se implementar programas, garantir a conformidade com as regulamentações, revisar e reportar o progresso de ações, garantir a eficiência administrativa, manter a comunicação com as partes interessadas e avaliar o desempenho. Em síntese, pode-se dizer que a governança é uma superestrutura que analisa, supervisiona e avalia a gestão.

A governança pública, portanto, compreende a estrutura (administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal) implementada visando garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas<sup>9</sup> sejam adequadamente definidos e alcançados.

Em 2013, a IFAC (2013) concluiu, com fulcro nos estudos realizados por diversos organismos internacionais, que a melhoria da governança pública pode:

1. Garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança;
2. Controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos;
3. Observar e garantir a aderência das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões;
4. Garantir a transparência e a efetividade das comunicações; e
5. Balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas e iniciativa privada).

Pelo ponto de vista jurídico, ressalto que a Constituição Federal de 1988, no *caput* do seu art. 37, estabeleceu alguns princípios que estão diretamente ligados à prática da boa governança<sup>10</sup>, quais sejam: publicidade, impessoalidade, economicidade, legalidade e eficiência.

De igual forma, versam sobre governança as normas constitucionais que focam o planejamento, o controle, a eficácia, a efetividade e a transparência. Em especial, tendo em vista os objetivos deste capítulo, cito os arts. 70 e 74 de nossa Lei Maior.

Concluindo essa rápida exposição, esclareço que o Tribunal de Contas da União entende que o gestor público deve pautar sua atuação pela busca da eficiência, eficácia e efetividade. Com esse desiderato, deve promover um bom nível de governança em sua organização.

---

9 Partes interessadas (*stakeholders*) são pessoas, grupos ou instituições com interesse em bens, serviços ou benefícios públicos, que podem ser afetados positiva ou negativamente pelo processo de prestação de serviços públicos. Em resumo, são aqueles cuja atuação e opinião devem ser levadas em conta na formulação de estratégias e na transparência. No *setor público*, abrangem: agentes políticos, servidores públicos, usuários de serviços, fornecedores, mídia e cidadãos em geral, todos com interesses legítimos em relação à atuação da organização pública.

10 A boa governança é aquela que propicia o gerenciamento adequado dos recursos econômicos e sociais de forma a desenvolver o país. Nesse sentido, ela se caracteriza pela formulação e implementação de políticas públicas que dão concretude ao interesse público, ou seja, que viabilizam a consecução das metas coletivas.

Adicionalmente, o TCU considera que a governança no setor público compreende, essencialmente, os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade<sup>11</sup>.

Mais concretamente, a Corte de Contas entende que a boa governança pública permite racionalizar e otimizar os gastos públicos, de forma a promover o equilíbrio fiscal e a estabilidade monetária e incrementar os investimentos em infraestrutura, saúde, educação, mobilidade urbana, habitação e segurança. Por via de consequência, possibilita que o governante atenda às demandas e às necessidades da sociedade civil.

## O controle externo da administração pública federal e o papel do Tribunal de Contas da União

A moldura constitucional conferida ao Estado brasileiro consagra, como princípio fundamental, a separação dos poderes do Estado. Contudo, a tripartição dos poderes não implica que cada poder apenas desenvolva as atividades que lhe sejam precípua, mas prevê a existência de competências predominantes.

Ademais, a divisão de funções entre os órgãos de cada poder e a respectiva independência não são absolutas. Com o fito de evitar a eventual preponderância de um poder sobre os demais, engendrou-se no constitucionalismo moderno um sistema classicamente denominado “freios e contrapesos”.

Mediante essa sistemática, o texto constitucional delega aos entes estatais competências que visam impedir o exercício arbitrário e abusivo do poder. Logo, há necessidade de desenvolver mecanismos de controle da atuação estatal, os quais se situam no âmbito do próprio aparelho do Estado e na sociedade civil.

Nesse contexto, os órgãos e as entidades públicas devem se submeter aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal – legalidade,

---

<sup>11</sup> Consoante exposto no Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, que foi elaborado pelo TCU.

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, que servem como parâmetros para o exercício da atividade de controle.

O controle pode ser classificado como interno ou externo, dependendo da posição ocupada pelo órgão controlador em relação ao órgão controlado.

O controle interno é composto por duas espécies: o controle administrativo e o sistema de controle interno.

O primeiro é o controle exercido pela própria administração, tendo por objeto a oportunidade e o mérito do ato administrativo. Ele se propõe a verificar a eficácia, eficiência e efetividade da atuação dos agentes públicos. Caso seja detectado algum ato irregular, cumpre utilizar o poder-dever de autotutela da administração, consoante se extrai Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O poder público dispõe, ainda, de outros meios para exercer o controle interno de seus atos. São eles: a fiscalização hierárquica, os recursos administrativos, as inspeções, as auditorias e as correições, a supervisão, os pareceres vinculantes, o *ombudsman* etc.

O sistema de controle interno foi incumbido, pelo art. 74 da Constituição Federal, de exercer o controle financeiro e orçamentário. Entre as principais atividades desse sistema, destacam-se a avaliação do atingimento das metas previstas no plano plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal; o controle das operações de crédito, dos avais, das garantias, dos direitos e dos haveres da União; o controle do endividamento federal e o acompanhamento da elaboração da programação financeira do Tesouro Nacional.

O controle externo, entendido em seu sentido amplo, é aquele exercido por órgãos estranhos ao poder controlado. Ele pode ser dividido em controle jurisdicional, por meio do qual são apreciados atos, processos e contratos administrativos, com o intuito de assegurar a observância das normas que orientam a atuação dos agentes públicos. Cumpre destacar a tendência de ampliação do escopo dessa modalidade de controle, que cada vez mais passa a analisar a legalidade, os motivos e os fins do ato administrativo.

Considerado como sendo um corolário do regime democrático de governo, o controle da administração pública pelo Poder Legislativo tem preponderado em boa parte dos Estados modernos. Em tese, é no Congresso Nacional que a democracia representativa aflora como fonte real de poder, uma vez que seus titulares são sufragados como representantes do povo e, em nome dele, exercem seus mandatos. Aduzo que a representatividade de interesses de diversos segmentos sociais, verificada nos parlamentos, confere legitimidade ao controle parlamentar.

O controle externo exercido pelo Poder Legislativo desdobra-se em duas vertentes: o controle político, realizado pelas casas legislativas, e o controle técnico, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União. Considerando os objetivos deste capítulo, analisarei em detalhes apenas a segunda vertente, que é usualmente denominada controle externo em sentido estrito.

O exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária está previsto nos arts. 70 e 71 da nossa Lei Maior. Destaco o *caput* dos referidos dispositivos que apresentam a seguinte redação:

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

[...].

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...].

Da leitura desses dispositivos, depreende-se que a titularidade do controle externo da administração financeira e orçamentária foi atribuída ao Legislativo. Friso que, desde a assinatura da Carta Magna, em 1215, pelo rei da Inglaterra, instituiu-se um princípio<sup>12</sup> segundo o qual compete ao Parlamento aprovar a cobrança de tributos, autorizar a realização de despesas<sup>13</sup> e fiscalizar a regular realização dessas despesas.

Destaco que a Constituição atribuiu ao Tribunal de Contas da União as competências necessárias para auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Cabe salientar que o TCU possui uma natureza jurídica peculiar, uma vez que possui autonomia funcional, financeira e administrativa. Além disso, é um tribunal administrativo, que, no âmbito de sua jurisdição, julga processos e profere decisões que só podem ser contestadas no Poder Judiciário, não podendo o Parlamento rever tais decisões.

Diante disso, concorda-se com o seguinte entendimento esposado por Ives Granda Martins (1996:178-179, v. 4), para quem o TCU é um

[...] órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeira-orçamentária, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade judicial.

Com o fito de bem desempenhar o papel que lhe foi cominado pela nossa Lei Maior, o TCU definiu que sua missão consiste em atuar na prevenção, detecção, correção e punição da fraude e do desvio na alocação de recursos federais, colaborar para a melhoria da gestão e do desempenho da administração pública e estimular o desenvolvimento do controle social, em especial por meio do incremento da transparência dos atos praticados pelos gestores públicos<sup>14</sup>.

Friso que o TCU pretende induzir o aperfeiçoamento da administração pública como um todo, por meio da consecução de objetivos

---

12 Na Carta Magna, foi estabelecido que não pode haver tributação sem representação (*no taxation without representation*). Esse princípio representou uma limitação efetiva ao poder real, que foi posteriormente incorporado ao constitucionalismo.

13 Sob a égide da Constituição de 1988, o Congresso Nacional autoriza a realização de despesas públicas por meio da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

14 Para obter uma visão detalhada da missão, da visão e da estratégia do Tribunal de Contas da União, consultar o Plano Estratégico 2019-2025 do tribunal (Brasil, 2019).

estratégicos dispostos em temas específicos de controle externo, de forma que o tribunal possa contribuir cada vez mais para a transformação social e para o desenvolvimento do país<sup>15</sup>.

Entre esses objetivos estratégicos, destaca-se o estímulo à implantação da boa governança<sup>16</sup>, que será objeto do próximo tópico.

## A governança pública vista pelo TCU

Consoante exposto no seu Referencial Básico de Governança, o TCU avalia a governança pública a partir dos três eixos de significação citados por Humberto Falcão Martins (IPEA, 2018:57):

1. Perspectiva organizacional, que se refere ao desempenho individual das organizações públicas e de outros entes jurisdicionados ao TCU;
2. Perspectiva de políticas públicas, que diz respeito ao desempenho dos programas e das políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre entes públicos e privados para sua realização; e
3. Perspectiva de centro de governo, que trata do direcionamento que o governo é capaz de dar à nação e da sua legitimação perante as partes interessadas.

O TCU tem adotado a perspectiva organizacional desde que foram realizados trabalhos pioneiros versando sobre temas transversais ao serviço público como tecnologia da informação, pessoal e aquisições logísticas.

O primeiro levantamento do perfil de governança de TI ocorreu nos anos de 2007 e 2008, tendo resultado nos acórdãos nº 1.603/2008-Plenário e nº 2.471/2008-Plenário. Em 2013 e 2016, as secretarias de Controle Externo de Aquisições Logísticas (SELOG) e de Fiscalização de Pessoal (SEFIP), respectivamente, efetuaram levantamentos. Foram encami-

---

15 Conforme consignado na p. 21 do Plano Estratégico 2019-2025 do TCU.

16 Consoante apontado na p. 19 do referido plano.

nhados questionários para centenas de organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, os quais continham perguntas relativas à governança e à gestão geral desses entes.

Posteriormente, em 2014 e 2015, contando com apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), o TCU realizou novo levantamento, que abrangeu mais de 12 mil entes públicos das três esferas da federação. Esse trabalho alcançou grande repercussão nacional.

Em 2018, o TCU efetivou mais um levantamento, dessa feita incluindo aspectos referentes ao combate à fraude e à corrupção.

Quanto aos efeitos práticos desses trabalhos, esclareço que a maioria das organizações públicas evoluiu bastante no que concerne ao planejamento estratégico desde 2007, uma vez que, em 2018, 85% desses entes confirmaram sua existência. Contudo, a adoção de medidas pertinentes à gestão de riscos ainda é rara, tendo sido tais providências adotadas em apenas 16% dos entes pesquisados, o que desperta grande preocupação.

A adoção, pelo TCU, da perspectiva de políticas públicas remonta à criação da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (SEPROG), ocorrida no fim do ano 2000. Antes disso, o tribunal havia avaliado políticas públicas contando com a cooperação técnica do Reino Unido.

Em 2014, contando com o apoio da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o TCU consolidou o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. De acordo com o disposto nesse documento, o tribunal deve avaliar a forma como são estabelecidas as normas e realizados os processos decisórios, identificar os atores envolvidos e suas competências e avaliar os recursos utilizados. Deve ser conferida ênfase à análise do envolvimento das partes interessadas, que contribui para legitimar e conferir eficácia à política.

Cabe destacar ainda a importância da coordenação das atividades de cada organização envolvida na formulação e implementação da política pública, visando evitar sobreposição de esforços e gerar a sinergia adequada ao alcance dos resultados pretendidos.

Ademais, o tribunal frisou a relevância do monitoramento contínuo da implementação da política por meio de indicadores e da avaliação dos resultados da intervenção. Ele deve ocorrer em conjunto com um

processo de gestão de riscos, o qual identifica, avalia e trata os riscos porventura detectados.

Por fim, a Corte de Contas salientou a obrigação de prestar contas e dar transparência sobre as operações e resultados alcançados pela política pública, garantindo a responsabilização dos atores envolvidos.

A terceira perspectiva diz respeito ao centro de governo, que é o conjunto de instâncias que fornece apoio ao chefe do Poder Executivo, coordena a totalidade da ação governamental e assegura coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelo governo eleito. Ele desempenha um papel fundamental para a melhoria dos padrões de qualidade dos serviços estatais e o desenvolvimento socioeconômico sustentável do país.

Por meio dessa análise, busca-se verificar a capacidade do governo de exercer adequadamente as competências que lhe foram conferidas pela sociedade mediante o voto e sua legitimação política decorrente da avaliação, pela população, dos serviços públicos a ela prestados.

O TCU começou a desenvolver trabalhos sob essa perspectiva a partir da celebração, em 2013, de um acordo de cooperação com a OCDE. Naquela ocasião, o tribunal expediu recomendações no sentido de melhorar a organização do centro de governo brasileiro.

Em 2016, a Corte de Contas publicou o Referencial de Avaliação da Governança do Centro de Governo, vocacionado para o exame das contas e do funcionamento dos órgãos centrais do Poder Executivo federal.

Nessa perspectiva, são analisadas:

- 1.**A estratégia, que engloba a definição das prioridades governamentais, a elaboração de planos alinhados à visão de longo prazo, a promoção da gestão de riscos e as tomadas de decisões baseadas em evidências;
- 2.**A coordenação, que trata dos mecanismos de articulação política entre o centro de governo e os ministérios de linha, Poder Legislativo, demais entes federativos, setor privado e sociedade organizada;
- 3.**A supervisão, que versa sobre o monitoramento contínuo da implementação das políticas e avaliação do desempenho governamental;

#### 4. A transparência, referente à comunicação em prol da integração das ações governamentais e da participação social.

Friso que, consoante exposto por Humberto Falcão Martins (IPEA, 2018), as perspectivas se relacionam e são interdependentes. Afinal, a capacidade de implementar políticas públicas efetivas está ligada à capacidade de o centro de governo estabelecer diretrizes claras, identificando problemas e iniciativas prioritárias; também está ligada à capacidade de a máquina pública (organizações individuais ou segmentos de função de governo/Estado) responder ao que se venha a demandar dela para executar políticas e prestar serviços públicos adequados. A partir das três perspectivas apresentadas, posso dizer que, para alcançar essa efetividade, as organizações públicas devem ser bem governadas, para executar políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade, sob a liderança de um centro de governo que dê coerência e coordenação a esses movimentos.

### A governança no plano estratégico do TCU

No seu Plano Estratégico 2019-2025 (Brasil, 2019), o TCU acentuou sua preocupação com a governança do setor público. Em especial, definiu como um de seus objetivos prioritários a indução do aprimoramento da governança do centro de governo e da integração das políticas públicas federais.

Consoante exposto anteriormente, o centro de governo é o grupo de instituições que fornece apoio ao chefe do Poder Executivo de uma nação. Enquanto os ministérios de linha preocupam-se com a ação setorial do poder público, o centro de governo é responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar a coerência e a coesão das diversas iniciativas propostas pelo governo eleito.

Cabe salientar que ministérios e agências atuando de forma isolada não conseguem fornecer respostas à altura dos grandes desafios enfrentados pelo Estado e pela sociedade civil, tais como, saúde, educação, competitividade econômica, desigualdade social, desemprego de jovens e segurança. Em tempos de problemas transversais, as respostas aos problemas também devem ser dadas transversalmente.

Nesse contexto, o TCU conferiu destaque ao aperfeiçoamento da gestão de riscos e dos controles internos na administração pública federal. A gestão de riscos aumenta a capacidade de tomar boas decisões em relação a estratégias, projetos, políticas, programas, processos de trabalho e atividades. Já o correto funcionamento dos controles internos minimiza as chances de ocorrerem fraudes ou desperdícios, que dificultam o atingimento dos objetivos das políticas e dos programas governamentais. Assim, uma gestão de riscos adequada e o bom funcionamento dos controles internos são essenciais para que a administração pública atue de forma eficiente, eficaz, efetiva e transparente.

Com espreque nessas considerações, o TCU concluiu ser necessário avaliar o governo como um todo, adotando o denominado *whole-of-government approach*, o qual confere ênfase ao estabelecimento de uma estratégia comum. Há a necessidade de uma instância superior, que observe a ação setorial do governo e verifique como ela se encaixa no plano maior da administração. Deve ser avaliado como as diversas políticas contribuem para o atingimento dos grandes objetivos nacionais.

O centro de governo deve cuidar para que as políticas públicas propostas pelo governo atinjam o resultado esperado, dentro do plano de ação do chefe do Poder Executivo. Nesse contexto, ele deve acompanhar, monitorar e viabilizar a consecução dos objetivos das principais políticas públicas do país (traduzidas como prioridades nacionais).

O TCU pode contribuir para esse objetivo induzindo a adoção de boas práticas de governança por essas organizações do centro de governo, na perspectiva de “governança organizacional”<sup>17</sup>.

O Plano Estratégico do tribunal também ressaltou o acompanhamento da formulação e execução das políticas públicas descentralizadas, como é o caso daquelas relativas à educação. A responsabilidade por essa execução é compartilhada entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Contudo, verifica-se que, com frequência, tais entes carecem de capacidade organizacional, pessoal, planejamento estratégico e processos adequados. Além disso, nem sempre há sintonia, coerência e alinhamento entre as atuações dos referidos entes da federação.

---

17 Para uma exposição detalhada dessa questão, ver Brasil (2019:58-59).

Diante desse cenário, em conformidade com o estabelecido no Plano Estratégico do TCU, o tribunal deve contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de governança multinível das políticas públicas a cargo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios<sup>18</sup>.

Considerando a distribuição de competências entre os tribunais de contas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para que tal objetivo seja alcançado é necessário desenvolver uma estratégia integrada de controle das políticas públicas descentralizadas. Em consonância com essa estratégia, o TCU pretende executar ações de controle próprias ou integradas com as demais cortes de contas.

## Conclusão

Consoante exposto ao longo deste capítulo, a governança pública pode ser entendida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país, com vistas a dotar os governos das condições necessárias para planejar, formular e programar políticas e cumprir funções.

Tendo em vista que a melhoria da gestão e do desempenho dos entes públicos tem sido um dos principais resultados almejados pela Corte de Contas, o TCU tem incentivado a implementação da boa governança, com o intuito de gerar ganhos de eficiência nas ações governamentais e induz a redução do desperdício de recursos públicos provocado por deficiências administrativas.

Consoante exposto em estudo comparativo realizado pela OCDE, o TCU deve exercer um papel central entre as entidades de fiscalização superiores no apoio à boa governança pública, “ao assegurar *accountability* do uso dos recursos públicos e do desempenho dos serviços prestados pelo Estado” (Brasil, 2016:18).

Nesse contexto, o tribunal tem realizado análises específicas sobre a governança pública para o desenvolvimento, com foco no planejamento e na implementação de políticas públicas prioritárias para a promoção do desenvolvimento nacional justo e sustentável, que constitui um objetivo

---

18 Para mais detalhes, ver Brasil (2019:58-59).

fundamental da República Federativa do Brasil, conforme estabelecido no art. 3º, II, da Constituição Federal.

É necessário que o Estado garanta a prestação dos serviços públicos indispensáveis para a manutenção do padrão de vida característico de uma sociedade em um dado momento histórico. Aduzo que tais serviços devem ser prestados com o nível de qualidade demandado pelos seus destinatários.

O foco na obtenção dos resultados almejados quando da implementação das políticas públicas encontra amparo na nossa Lei Maior, cujo art. 37, *caput*, consagra a eficiência entre os princípios regentes da administração pública. Adicionalmente, deve ser almejada uma atuação eficaz, tendo em vista a necessidade de atender às necessidades e às demandas legítimas dos cidadãos.

Em outras palavras, os gestores públicos devem direcionar esforços para a consecução de resultados, sendo insuficiente, apesar de obrigatório, o atendimento aos imperativos legais e infralegais.

Por fim, saliento que a implantação da boa governança depende da adequada estruturação do Estado e da observância, pela administração pública, de alguns princípios básicos, quais sejam: atuação pautada pela ética e em conformidade com os princípios jurídicos, transparência e prestação de contas.

## Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação de governança do centro de governo. Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Plano estratégico 2019-2025*. Brasília: TCU, 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública*. 3. ed. Brasília: TCU, 2020.

CAMBRIDGE. University of Cambridge. *The Cadbury Report: report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*: Cambridge, 1992.

DINIZ, Eli. governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, 1995.

IFAC. The International Federation of Accountants. *Comparison of principles*. Nova York> IFAC, 2013.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Boletim de Análise Político-Institucional: governança pública*, n.19. Brasília: Ipea, 2018.

JENSEN, C; MECKLING, W. H. *Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade*, *RAE Clássicos Revista de Administração de Empresas*, v. 48, n. 2, jun. 2008.

MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1996. V. 4.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-Constituinte. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997.

WORLD BANK. The International Bank for Reconstruction and Development. *Managing development: the governance dimension*. Washington, DC: World Bank, 1991.

# Capítulo 2



# Quando o controle previne e não sufoca: a governança como meio de atuação preventiva

Wagner Rosario

## Introdução

A governança, um conceito do campo da gestão de pessoas jurídicas privadas, foi apropriado pela moderna administração pública e, inclusive, positivado em leis e decretos como mandamento normativo. Conforme a Instrução Normativa CGU nº 3, de 9 de junho de 2017 (Brasil 2017b:34), é o conjunto de “mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Dessa forma, pode-se compreender que a governança é posta em prática a partir da existência de líderes dotados de capacidade técnica e moral, capazes de traçar estratégias que permitam a execução das políticas públicas, abarcando nesse contexto a adoção de controles que permitam o atingimento dos objetivos estratégicos de um órgão/entidade.

Essas medidas de controle devem ser antecedidas da implementação de um sistema efetivo de gestão de riscos que seja voltado para o tratamento de eventos que possam causar embaraços, ou mesmo impedir o atingimento dos objetivos estratégicos da organização. Além desses controles em nível de gestão, as instituições públicas deverão contar ainda com uma auditoria interna e com mecanismos de prestação de contas e transparência que possam viabilizar o controle externo e social.

No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão central do sistema de controle interno, sendo também o órgão de auditoria interna da administração direta federal. No papel de órgão central desse sistema, cabe à CGU emitir orientações técnicas a serem seguidas pelas auditorias internas das estatais, das autarquias e das fundações.

A auditoria interna governamental, segundo a Instrução Normativa CGU nº 3/2017,

[...] é uma atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização. Deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos [Brasil, 2017b:6].

Pode se depreender das explicações supramencionadas que o papel da auditoria interna do Poder Executivo federal é auditar os órgãos e entidades da administração pública com a finalidade de aprimorar seus processos de governança. Porém, no decorrer de sua atuação, falhas e descumprimento de normas podem ser identificados, sendo que a partir das publicizações dos resultados dessas auditorias, diversos órgãos podem se utilizar das informações disponíveis para a adoção de medidas sancionadoras de natureza administrativa, cível ou mesmo penal.

Além desse aspecto, as instituições podem sofrer ações de auditoria/fiscalização diretamente pelos órgãos de controle externo, ou mesmo serem questionadas por esses mesmos órgãos a partir da publicização de seus processos, visto que a transparência e a prestação de contas são princípios da governança pública (Nardes, Altounian e Vieira 2016).

Soma-se aos controles citados uma variedade de interpretações distintas das normas vigentes e um momento de desconfiança generalizada, como o vivido atualmente no Brasil, em que todos são considerados culpados e corruptos até que se prove o contrário, e, com isso, temos a fórmula perfeita do conhecido “apagão das canetas”, que, segundo Scaff (2018), caracteriza-se pelo receio, que as autoridades administrativas passaram a ter ao decidir, de ser apenadas pelos órgãos de controle.

Dessa maneira, o presente capítulo tem por finalidade explorar como a governança pode auxiliar os gestores públicos a prevenir os riscos de responsabilização administrativa, cível e penal a que estão expostos, e como os órgãos de controle podem contribuir para que a administração pública brasileira possa ser mais efetiva.

## Desenvolvimento

### Controle

Segundo Lazo Vitoria (2008), falar de controle em geral é referir-se a um termo que se vincula a uma grande quantidade e heterogeneidade de espécies de controles que operam sobre as diversas atividades do poder público. Esses controles podem ser visualizados sob diversas perspectivas, tais como: (1) controle conforme os meios utilizados; (2) controle conforme o objeto (leis, regulamentos, instruções normativas etc.); (3) controle conforme o parâmetro utilizado (jurídico, político, administrativo etc.); (4) controle conforme os sujeitos que o exercem (juízes, auditores, procuradores, deputados etc.); (5) controle conforme a finalidade.

Trazendo os conceitos supramencionados para a realidade brasileira e dando ênfase à classificação conforme o parâmetro utilizado, é possível identificar a existência de quatro grandes tipos de controle a saber: administrativo, político, judicial e social.

Focando no controle administrativo, pode-se dividi-lo em dois: (1) controle interno e (2) controle externo. A definição de controle interno é importante para se evitar uma discussão que causa dúvidas em muitos

que tentam compreender os conceitos pertinentes a essa área do saber. Inicialmente, vale mencionar a Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988), a qual afirma em seu art. 70 que:

Art. 70 A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo *sistema de controle interno de cada Poder* [grifo nosso].

Esse sistema de controle interno de cada poder, tratado na carta cidadã de 1988, refere-se, na realidade, aos órgãos de auditoria interna. Verifica-se claramente que o sistema de controle interno mencionado na Constituição Federal é aquele que realiza auditorias de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial.

Conforme a Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 1 (Brasil 2016), o sistema de controle interno do Poder Executivo federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo, dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

Diferente da definição de “sistema de controle interno” anteriormente explanada, existe a definição de controle interno. Conforme Miranda (2017), a expressão controle interno é utilizada para se referir ao conjunto de políticas, procedimentos e atividades que a administração de uma organização adota para gerenciar seus objetivos, mediante o tratamento dos riscos a ele associados.

Segundo a Instrução Normativa CGU nº 3/2017 (Brasil, 2017b:7), a

[...] estrutura de controles internos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal deve contemplar as três linhas de defesa da gestão, a qual deve comunicar, de maneira clara, as responsabilidades de todos os envolvidos, provendo uma atuação coordenada e eficiente, sem sobreposições ou lacunas.

Conforme o Referencial de Combate à Fraude e Corrupção (Brasil, 2018), a primeira linha de defesa é composta pelos controles internos operacionais, dos gestores e diretos sobre as atividades. São os gestores

que detêm os riscos dos negócios e os gerenciam, sendo responsáveis por identificar, avaliar, controlar e mitigar os riscos, guiando o desenvolvimento e a implementação de políticas e procedimentos internos destinados a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da organização.

“As instâncias de segunda linha de defesa estão situadas no nível da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada” (Brasil, 2017b:7). Segundo o TCU (Brasil, 2018), é aí que está a função de gerenciamento dos riscos ou a coordenação dessa função. Essas instâncias são destinadas a apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento.

A terceira linha de defesa constante na estrutura dos controles internos administrativos é representada pela atividade de auditoria interna governamental, que tem por função prestar serviços de avaliação e consultoria com base nos pressupostos de autonomia técnica e objetividade. Pode-se afirmar que se trata do já explicitado sistema de controle interno.

Já o controle externo é aquele que se encontra fora da estrutura controlada. No Brasil, o controle externo para a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial está a cargo do Congresso Nacional (controle político), que conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União (controle administrativo).

Conforme já mencionado, a administração pública ainda conta com os controles judiciais, que tratam do controle da atuação dos gestores públicos com base na legislação cível e penal, bem como da revisão dos atos administrativos quanto ao aspecto da legalidade.

Por último, ressalta-se o conhecido controle social, que, conforme Ribeiro Filho et al. (2008), possui como ideia subjacente o pressuposto do exercício, pelos cidadãos, de formas de democracia direta. Em face do objetivo do presente trabalho, apesar de sua importância, esse tipo de controle não será aprofundado.

## Governança

Conforme Teixeira e Gomes (2019), a governança é aplicável a diversas formas organizacionais, inclusive às organizações públicas, uma vez que seus princípios e ações objetivam otimizar os resultados pretendidos pelos seus *stakeholders*, gestores e proprietários. No caso da administração pública, a relação de assimetria de informações se dá entre os cidadãos (principal) e os gestores públicos (agentes).

Nardes, Altounian e Vieira 2016 afirmam que existem diversos conceitos de governança, porém, enxergam a existência de uma convergência para alguns pilares afetos à transparência, ao direcionamento das ações, ao controle do uso dos recursos, à capacidade de articulação e coordenação dos diversos segmentos interessados e do atendimento efetivo das necessidades da população.

De acordo com a Instrução Normativa CGU nº 3/2017 (Brasil 2017b), são princípios da governança pública: a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade, e a transparência. Verifica-se que os princípios da governança se relacionam com os seguintes pontos: (1) a entrega de produtos e serviços de qualidade à sociedade; (2) adoção de rígidos padrões de conduta; (3) a transparência dos processos.

Entre as diretrizes de governança pública contidas no próprio normativo supramencionado, destacam-se duas: (1) monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas; e (2) implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.

Verifica-se que a governança pública tem como diretriz o monitoramento e a avaliação da concepção, da implementação e dos resultados das políticas. O monitoramento é realizado normalmente pela segunda linha de defesa, já explicada no capítulo específico dos controles. Já as atividades de avaliação são conduzidas pela terceira linha de defesa, que é a área específica responsável pela auditoria governamental.

Vale ainda mencionar a implementação de controles internos baseados na gestão de riscos. Uma sólida governança tem a necessidade de identificar os riscos que possam interferir no alcance dos objetivos

estratégicos do órgão/entidade pública. Esse processo de identificação e tratamento dos riscos permite ao gestor se antecipar aos problemas, viabilizando, dessa maneira, a adoção de controles internos que eliminem ou mitiguem os riscos inerentes ao processo.

Ribeiro (2020a) define riscos como eventos que podem ter algum efeito negativo ou adverso na capacidade da entidade para implementar adequadamente a estratégia organizacional e alcançar os objetivos e que, portanto, exigem avaliação e resposta adequada. Ou seja, a partir do momento em que o gestor público tem a exata noção dos objetivos a serem alcançados, ele passa a ter melhores condições de identificar os riscos que possam impedir seu alcance.

A identificação dos riscos é uma das etapas do processo de gerenciamento de riscos. De acordo com Ribeiro (2020b), o processo de gestão de riscos pode ser definido como o conjunto de análises dos riscos inerentes às atividades de competência da organização, tendo por objetivo, no âmbito da administração pública, tanto a defesa da entidade quanto a dos interesses dos cidadãos em geral e do público-alvo afetado pelas políticas públicas.

Já Miranda (2017) afirma que a gestão de riscos é um elemento-chave da governança nas organizações do setor público, em termos de suas estruturas, processos, valores corporativos, cultura e comportamento. Segundo o mesmo autor, trata-se de uma pedra angular da arquitetura de uma organização viabilizando seu sucesso estratégico e operacional.

Segundo a ABNT (2009:2), o processo de gestão de riscos consiste na “aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas de gestão para as atividades de comunicação, consulta, estabelecimento do contexto, e na identificação, análise, avaliação, tratamento, monitoramento e análise crítica dos riscos”.

Ao abordar-se os riscos a que as instituições estão expostas, faz-se necessário conhecê-los. Segundo a Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 1 (Brasil 2016, art. 18),

[...] os órgãos e entidades, ao efetuarem o mapeamento e a avaliação dos riscos, deverão considerar, entre outras possíveis, as seguintes tipologias de riscos: a) riscos operacionais [...]; b) riscos de imagem/reputação do órgão [...]; c) riscos legais [...]; d) riscos financeiros/orçamentários [...].

Todos os riscos supramencionados afetam negativamente o atingimento dos objetivos estratégicos de uma organização, porém, além das consequências deletérias para os órgãos e entidades públicas, esses riscos, caso concretizados, podem gerar a responsabilidade individual dos gestores.

É nesse ponto que se adentra em uma área específica a qual permeia o objetivo do presente capítulo: identificar como a governança pública pode auxiliar o gestor a prevenir a ocorrência de fatos que possam suscitar, além do não atingimento dos objetivos dos órgãos/instituições públicas, a responsabilização daqueles que assumem cargos públicos.

### A governança como ferramenta de prevenção para os gestores públicos e a importância do trabalho dos órgãos de controle

Conforme já narrado, e de acordo com Simão (2020:117), é da natureza da atividade do gestor público a prestação de contas, também chamada de *accountability*. O gestor público trata de recursos que pertencem à sociedade como um todo, e que devem ser geridos em conformidade com os princípios da administração pública, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

As controladorias, os tribunais de contas e os ministérios públicos fazem parte do aparato de controle estatal que, conforme observação empírica, evoluiu tanto no aspecto operacional quanto no legal. Tem-se como exemplo da evolução legal inúmeros normativos que empoderam esses órgãos de controle e que criam sanções aos gestores, objetivando, ao fim e ao cabo, a melhoria da gestão pública e o combate à corrupção.

Exemplos dessa evolução legal são a Lei nº 13.844/2019, que traz as competências da CGU, a Lei nº 8112/1990, que trata do estatuto do servidor público e, especialmente, do seu regime disciplinar, a Lei nº 8443/1992 (Lei Orgânica do TCU), a Lei nº 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses), a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos), a Lei Complementar nº 75/1993 (Estatuto do MPU), a Lei nº 8429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), entre outras.

Vale a pena recordar, conforme Simão (2020:117), que o controle da administração pública no Brasil possui um foco muito específico na pessoa do gestor. Segundo o autor, esse fenômeno deriva do comando

constitucional que atribui ao Tribunal de Contas da União competência para “julgar as contas dos administradores públicos”. Essa previsão individualiza a responsabilidade pelos atos de gestão. Em face do exposto anteriormente, resta a seguinte pergunta: como o gestor público pode diminuir seu risco de ser responsabilizado durante seu período de gestão? A resposta é simples e única: a partir da implementação de uma boa governança.

Conforme já citado neste trabalho, durante a implementação de um sólido trabalho de governança nas instituições, faz-se necessária a fixação de objetivos. Miranda (2017) afirma que todas as organizações existem para cumprir determinado propósito. Na área pública, esses propósitos estarão necessariamente vinculados à entrega de um serviço ou de um resultado à sociedade.

Definidos os objetivos estratégicos a serem alcançados, a boa governança nos obriga a identificar eventos de risco que possam afetar negativamente o alcance deles. Aí entra o importante trabalho de gestão de riscos, que deverá ser voltado não só para as instituições, mas também para a responsabilidade individual do gestor público.

É de suma importância que o gestor público se cerque de pessoas capacitadas que conheçam as responsabilidades administrativas, cíveis e penais decorrentes das ações a serem adotadas em seu dia a dia, de tal forma a identificar as ações e omissões da gestão que possam resultar em consequências de natureza pessoal.

Ao identificar os eventos de risco a que os órgãos/entidades estão expostos, serão identificados riscos legais, de imagem, orçamentários/financeiros e operacionais. Todas essas categorias de riscos podem apresentar consequências para o gestor público.

Como exemplo, vale a pena imaginar uma situação que se desenrola em um contexto que se repete anualmente, e que pode se tornar uma grande dor de cabeça para os gestores públicos.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), por determinação constitucional, deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo federal até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Aprovada a nova lei orçamentária anual e no decurso do exercício financeiro, o gestor público resolve iniciar um novo programa voltado para a redução do analfabetismo.

Apesar de tal ação ser indiscutível no seu mérito, o gestor deve saber que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, conforme arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro naquele exercício e nos dois subsequentes, bem como sem uma declaração do ordenador de despesa atestando a adequação dos gastos com a LOA, a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

No cenário hipotético em tela, controles implementados a partir da identificação do evento de risco mencionado, ou seja, aumento de despesas fruto de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental sem a adoção das medidas previstas em lei protegem o órgão/entidade e o gestor público, pois todos os atos adotados pela gestão terão reflexo na pessoa física do administrador público devido ao fenômeno denominado por Simão (2020:117) “fulanização do controle”.

Se, pelo lado da instituição, os controles evitariam a ocorrência de riscos legais, de imagem e orçamentários/financeiros, pelo lado da responsabilização do gestor tais controles evitariam a aplicação de multa pelo Tribunal de Contas da União, conforme previsto na Lei nº 8443/1992, além de um possível processo de improbidade administrativa, conforme art. 73 da LRF, que poderia culminar com ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por três a cinco anos, pagamento de multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de três anos.

Inúmeros são os eventos de riscos que assombram a vida dos administradores públicos, porém, conforme exemplificado anteriormente, uma boa governança, estruturada em uma gestão de riscos efetiva e eficiente, é peça fundamental para a mitigação desse risco de responsabilidade pessoal que afeta diretamente a capacidade de resposta da administração pública brasileira.

Acrescenta-se, ainda, que a estruturação de um sistema de governança baseado em uma sólida gestão de riscos demonstra aos órgãos de controle a preocupação e o cuidado do gestor com a coisa pública, o

que também pode servir de elemento atenuante ou mesmo excludente de responsabilização.

Porém, além do papel preventivo da governança, é importante ressaltar como os órgãos de controle, em especial a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, podem colaborar evitando o sufocamento dos gestores públicos. Sobre esse ponto, o atual avanço legal trazido pela Lei nº 13.655/2018, que alterou o Decreto-Lei nº 4657/1942, também conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), pode se constituir em uma importante ferramenta de transformação.

A título de exemplo, vale a pena citar a recente alteração materializada pela Lei nº 3.655/2018, que incluiu o art. 20 na LINDB, que prevê o seguinte:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

A leitura do dispositivo já esclarece que as decisões administrativas não poderão ser tomadas sem que sejam consideradas suas consequências práticas. Porém, para que essa decisão seja adotada nessa direção, é necessária a descrição do motivo do ato, que segundo Furtado (2010) é um dos requisitos de validade do ato administrativo. Conforme o autor, não existe ato administrativo sem motivo ou sem finalidade determinada, real e efetiva.

Dessa maneira, a LINDB abre ao gestor a possibilidade de, ao motivar seus atos, especificar as razões da decisão que o levou a não se posicionar exatamente de acordo com posicionamentos jurídicos abstratos, bem como obrigar os órgãos de controle a examinar esses mesmos atos conforme as motivações descritas. Ou seja, passa o controlador a ter a obrigatoriedade de decidir levando em conta as motivações descritas no processo.

Conforme Mello e Pereira (2018), o que se visa combater é a utilização excessiva de valores jurídicos abstratos (princípios), limitando-se o uso de expressões genéricas e conceitos jurídicos indeterminados a fim de evitar decisões vazias e imotivadas, sem exame pormenorizado dos possíveis impactos futuros.

O art. 22 também traz importante adequação acerca da hermenêutica a ser aplicada ao direito público:

Art. 22 – Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

O artigo alerta que a interpretação das normas sobre gestão pública deverá levar em consideração as dificuldades do gestor e as exigências públicas do cargo. Verifique-se que a exigência legal é voltada para a racionalidade, ou seja, a busca da sensatez com base em fatos ou razões. Análises com esse viés pelos órgãos de controle podem auxiliar a retirar dos gestores públicos esse temor de responsabilização que inviabiliza uma administração pública mais efetiva.

Por último, vale a pena transcrever o art. 28 da LINDB:

Art. 28 – O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Esse artigo da lei, além de buscar trazer um conforto muito maior ao gestor público, obriga os órgãos de controle a somente penalizar os agentes públicos que agiram com dolo ou erro grosseiro. O dolo não deixa

muita dúvida quanto a sua definição, já o erro grosseiro se torna mais complicado, visto que a tentativa de sua definição foi vetada quando da aprovação da Lei nº 13.655/2018, que assim o definia:

§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

Em que pese o texto ter sido vetado, é óbvio que essas ideias – que na sua substância não são nada mais do que a destilação, em prudência e bom senso, de aspectos do princípio da razoabilidade – serão trazidas nas discussões jurídicas/administrativas sobre o tema, cabendo aos órgãos de controle compreender sua responsabilidade em se utilizar dessas alterações legais para a promoção de uma administração pública mais efetiva.

Sobre a atuação dos órgãos de controle a partir da breve exposição feita com base em três artigos da LINDB, é importante esclarecer que não se trata da defesa de uma atuação leniente desses órgãos. Trata-se sim de uma visão baseada na realidade e que busca trazer maior grau de razoabilidade em seus posicionamentos.

Conforme Binenbojm e Cyrino (2018), o mundo da aplicação da lei de ofício é um lugar bastante seguro para o agente público. Segundo os autores, seguindo-se fria e acriticamente o comando legal evitam-se problemas, pois aquele que cumpre a lei é probo em qualquer cenário e sua ação nada mais é do que o reflexo da vontade geral.

Porém, é de conhecimento daqueles que já estiveram com a responsabilidade da adoção de atos de gestão que esse mundo conforme a lei só existe nos livros. A realidade é completamente diferente, visto que uma lei, por suas limitações inerentes, jamais conseguirá prever todas as situações que amparem a atuação daqueles que tem a obrigação de decidir.

Dessa maneira, é impensável que os órgãos de controle não se posicionem de maneira racional e construtiva nesse processo, sob pena de sua omissão significar o abandono de pessoas compromissadas e preparadas do meio público, abrindo espaço para aqueles que não possuem compromisso com os fins públicos exigidos pela sociedade.

## Conclusão

A administração pública brasileira vem sofrendo de um fenômeno apelidado por estudiosos brasileiros de “apagão das canetas”. Esse receio de assumir riscos na gestão deve-se muito ao desconhecimento de alguns gestores públicos que não implementam medidas efetivas de governança, bem como à atuação equivocada de uma pequena parcela de integrantes dos órgãos de controle que insistem em se apegar a conceitos jurídicos abstratos ao invés de considerar a realidade que levou os gestores a adotarem as medidas em análise.

O presente trabalho deixa claro que a implementação de uma governança baseada em riscos pode ser uma excelente maneira de criar controles em resposta aos eventos de riscos identificados que possam impedir o alcance dos objetivos estratégicos institucionais e que gerem a possibilidade de responsabilização individual do gestor público nas esferas administrativa, cível e penal.

Na mesma esteira do exposto anteriormente, torna-se necessária a atuação responsável e razoável dos órgãos de controle, buscando sempre uma atuação com o viés mais preventivo que sufocador. Trata-se de uma atuação que privilegie todo o contexto da decisão, conforme motivação expressa no processo, de tal forma a abster-se da adoção de conceitos jurídicos abstratos como base única de seu posicionamento institucional.

## Referências

ABNT. *NBR ISO 31000: Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes*. Rio de Janeiro. ABNT, 2009.

BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, ed. especial, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77655/74318>. Acesso em: 10 abr. 2021>.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Rio de Janeiro, DF, 19 set. 1942.

- . Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 jan. 2021.
- . *Instrução Normativa Conjunta MP-CGU nº 01, de 10 de maio de 2016*. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, DF: MP/CGU, 2016. Disponível em: <[www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21519355/do1-2016-05-11-instrucao-normativa-conjunta-n-1-de-10-de-maio-de-2016-21519197)>. Acesso em: 2 abr. 2021.
- . *Decreto 9203, de 22 de novembro de 2017*. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm)>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- . *Instrução Normativa CGU nº 03, de 09 de junho de 2017*. Aprova o referencial técnico da Atividade de Auditoria Interna do Poder Executivo Federal. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2017b. Disponível em: <[www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19111706/do1-2017-06-12-instrucao-normativa-n-3-de-9-de-junho-de-2017-19111304)>. Acesso em: 1 abr. 2021.
- . Tribunal de Contas da União. *Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. 2. ed. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_combate\\_fraude\\_corrupcao\\_2\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf)>. Acesso em: 1 abr. 2021.

FURTADO, L. R. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

LAZO VITORIA, X. *El control Interno del gasto público estatal: un estudio desde el derecho administrativo*. Madri: Tecnos, 2018.

MELLO, M. B. C.; PEREIRA, T. A. N. G. A segurança jurídica e o controle à luz dos novos conceitos da LINDB: uma releitura do dever de motivação do agente público. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*. Curitiba, v. 5, n. 9, 2018. Disponível em: <[www.mpc.pr.gov.br/revista/index.php/RMPCPR/article/view/33/31](http://www.mpc.pr.gov.br/revista/index.php/RMPCPR/article/view/33/31)>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MIRANDA, R. F. A. *Implementando a gestão de riscos no setor público*. Belo Horizonte: Forum, 2017.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. *Governança pública: o desafio do Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

RIBEIRO, R. *Gestão de riscos no setor público: normas e padrões internacionais, análise das legislações nacionais de Portugal e do Brasil e aplicação na base normativa do setor público*. Brasília: Athenas, 2020a.

\_\_\_\_\_. *Gestão de riscos em organizações públicas: normas e padrões internacionais utilizados para a gestão de riscos, etapas do processo e análise da base normativa de Portugal e do Brasil*. Lisboa: Exlibris, 2020b.

RIBEIRO FILHO, J. F. et al. Controle interno, controle externo e controle social: análise comparativa da percepção dos profissionais de controle interno de entidades das três esferas da administração pública. *Revista Universo Contábil*, v. 4, n. 3, 2008. Disponível em: <<https://bu.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/980/734>>. Acesso em: 08abr. 20el21.

SCAFF, F. F. Quem controla o controlador? Notas sobre alteração na LINDB. *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*, Curitiba, v. 5, n. 9, 2018. Disponível em: <[www.mpc.pr.gov.br/revista/index.php/RMPCPR/issue/view/14](http://www.mpc.pr.gov.br/revista/index.php/RMPCPR/issue/view/14)>. Acesso em: 3 abr. 2021.

SIMÃO, V.M. *Manual de sobrevivência do administrador público: 10 passos para a excelência da sua gestão*. São Paulo: Trevisan, 2020.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. *Revista Serviço Público de Brasília*, v. 70, n. 4, 2019. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IJFqsFaPv14j:https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/3089/2325/12787+&cd=3&hl=p-t-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>>. Acesso em: 5abr. 2021.

# Capítulo 3



# Controle judicial de políticas públicas

Jessé Torres Pereira Junior

## Introdução

O Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro é o segundo do país em volume de processos sob sua jurisdição, sendo primeiro o do estado de São Paulo e terceiro o do estado de Minas Gerais, segundo dados divulgados, anualmente, pelo Conselho Nacional de Justiça. Em números redondos, ingressam, nos 700 órgãos prestadores de jurisdição desse tribunal, em primeiro e segundo grau, a cada ano, dois milhões de processos novos, sendo julgados um milhão e trezentos mil daqueles em andamento, havendo um acervo que se acumula a partir de dez milhões de processos em tramitação, ao fim de cada ano. O perfil das características das causas em curso no Judiciário fluminense constitui, portanto, amostragem idônea do que se passa no Judiciário brasileiro.

criteriosa seleção a que procedeu o Serviço de Pesquisa Jurídica, da Divisão de Gestão de Acervos Jurisprudenciais da Diretoria Geral de Gestão do Conhecimento do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro, reuniu acórdãos em sua maioria proferidos entre 2005 e 2012, pelos tribunais superiores e por oito tribunais estaduais (Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Santa Catarina, Distrito Federal,

Goiás e Acre), com base nos quais se pode afirmar a existência de consolidada tendência à invocação da tutela jurisdicional para assegurar o pleno exercício dos direitos sociais fundamentais inscritos no art. 6º da Constituição da República (CR/88), bem como das obrigações de fazer ou de não fazer decorrentes de políticas públicas destinadas a implementar aqueles direitos.

O quadro inserido adiante demonstra o cenário geral dos pedidos formulados em juízo, mediante ações individuais ou coletivas, estas de iniciativa preponderante do Ministério Público ou da Defensoria Pública, classificáveis, de acordo com a rubrica constitucional, em cinco áreas: educação, saúde e meio ambiente, moradia, segurança pública e assistência social. Em termos proporcionais, as demandas pertinentes à saúde e ao meio ambiente representam 60% do total; as de educação, 15%; as de moradia, 10%; as de segurança pública, 8%; e as de assistência social, 7%.

Desses acórdãos extraem-se conclusões setoriais e globais de largo alcance quanto aos rumos que essa “judicialização” em escala está a percorrer e aos resultados, positivos e negativos, que vem colhendo ou sugere para o futuro previsível. Passada uma década daquele levantamento, o perfil das demandas levadas ao Judiciário fluminense, relativas ao cumprimento daquelas políticas públicas nomeadas no texto constitucional e em leis infraconstitucionais, mantém-se o mesmo, com alguns acréscimos sobretudo relativos a políticas de inclusão de minorias.

## **A resistência dos entes públicos**

Na totalidade das ações aforadas, os entes públicos réus – estados e municípios, tendo a pesquisa deixado de se estender às concessionárias de serviços públicos, por desempenharem a respectiva execução mediante delegação do poder público e, portanto, no cumprimento das políticas por este definidas, como resulta do disposto no art. 175 e seu parágrafo único da CR/88 – resistem ao pleito autoral, deduzindo, alternativa ou cumulativamente, que: (1) o princípio da separação dos poderes impede o ativismo judicial indiscriminado; (2) há limitações orçamentárias

que traçam a reserva do possível; (3) os gestores são vinculados aos balizamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal; (4) prevalece a discricionariedade política e administrativa quanto à eleição de prioridades de objetivos a atender e às disponibilidades dos meios para efetivá-las, no plano macro, impenetrável por interesses individuais e pela tutela jurisdicional.

Em 2020, a essas objeções se veio somar a impossibilidade material de destinar verbas ao atendimento dessas políticas públicas, diante dos esforços que União, estados e municípios estão sendo pressionados a concentrar em providências destinadas a reduzir os efeitos da pandemia da covid-19, especialmente junto à população de baixa renda ou desempregada, o que não deveria ser objeto de intervenções judiciais.

## Os fundamentos da intervenção judicial

Os acórdãos pesquisados, em sua maioria mantendo sentenças de procedência dos pedidos articulados, afastam a resistência dos entes públicos réus com esteio nos seguintes motivos, matizados segundo o suporte factual demonstrado na instrução do processo, em cada caso: (1) a intervenção judicial não ofende o princípio da separação dos poderes na medida em que se dá para acudir a situações excepcionais, nas quais sob xeque se encontra a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa brasileira, posto no art. 1º, III, da Constituição Federal, portanto acima da instrumentalidade da governança, inspiradora da separação dos poderes do estado; (2) a reserva do possível – cunhada pela experiência da corte constitucional alemã com o fim de afastar das obrigações estatais a prestação de supérfluos –, subordina-se ao mínimo existencial, cujo núcleo irreduzível é integrado pelos direitos sociais fundamentais inscritos na Constituição (arts. 5º, 6º e 7º), e que, por isso mesmo, gera obrigações de fazer irrecusáveis pelos administradores públicos; (3) o princípio da proibição do retrocesso impede reduções ou supressões, pelo Estado, de direitos sociais já consagrados na ordem constitucional; (4) se materialmente inatendível for a obrigação original, posta na Constituição, o art. 461 do revogado CPC de 1973 e o art. 536

do vigente CPC de 2015 autorizam o juiz a determinar medidas que garantam resultado prático equivalente ao da obrigação eventualmente descumprida; (5) configura-se como dano indenizável, inserido na responsabilidade objetiva do Estado (CR/88, art. 37, § 6º), aquele a que deu causa o descumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer pelo ente público.

## Os parâmetros da tutela jurisdicional em tese

Nada obstante a dominante tendência em favor da procedência dessas demandas, a escala geométrica de seu incremento perante os tribunais, nas décadas iniciais deste século XXI, e a diversidade das situações de que se originam recomendam um esforço de definição e sistematização dos parâmetros que poderiam balizar, na média das situações, o desempenho do controle judicial sobre as obrigações de fazer ou de não fazer decorrentes de políticas implantadas ou da não implantação das políticas que atenderiam aos direitos sociais fundamentais. Propõe-se reflexão acerca da seguinte pauta de possíveis parâmetros:

1. As políticas públicas definidas na Constituição da República de modo completo – porque há políticas públicas que a Constituição apenas esboça suas linhas gerais principiológicas – carecem de implementação, cujo grau de intensidade – implemento imediato ou gradual – dependerá da demonstração pelas partes, em cada lide, dos meios disponíveis ou mobilizáveis, cabendo ao juiz sopesá-los, assegurados o contraditório e o devido processo legal (*due process of law*), igualmente garantias constitucionais fundamentais (art. 5º, incisos LIV e LV);
2. Soa impossível definirem-se, *a priori*, quantitativos de satisfação individual dos direitos sociais e suas políticas de implantação;
3. Indispensável que, em cada demanda, proceda-se ao ajustamento dos reflexos da equação definida por sobrecarga de demandas/escassez de recursos;

4. Conferência de prioridade a sujeitos desses direitos que se encontrem em peculiar situação de vulnerabilidade, aferida a cada caso concreto;
5. As normas constitucionais de inclusão social carecem de interpretação integrativa, no sentido de se promover a conciliação entre os segmentos de sujeitos a serem atendidos e o custo do atendimento, a ser suportado pela sociedade;
6. Os juízes e tribunais devem manejar, nesse mister, preferencialmente, os instrumentos da consensualidade, tais como audiências públicas, termos de ajustamento de conduta, arbitragem, conciliação, mediação e autocomposição;
7. A eventual substituição da discricção administrativa pela intervenção judicial há de levar em conta prova técnica consistente, colhida sob o pálio do contraditório;
8. A justiça que se distribuirá será, sempre, a do caso concreto, sem preconceitos formulados em demandas anteriores, ainda que reiteradas, mas guiada a solução do caso por parâmetros consagrados pela ordem jurídica.

## A questão do dano indenizável

Em sua maioria, os acórdãos pesquisados acolhem os pedidos condenatórios do Estado ao cumprimento da obrigação, mas recusam a imposição de dever reparatório de danos.

A questão é controvertida e certamente avançará no debate jurisprudencial. Por ora, é de se propor uma segunda pauta de reflexão sobre os parâmetros de configuração do dano indenizável, apta a gerar a condenação do Estado, em nexa com o descumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, oriunda de política pública. Seus pressupostos cumulativos seriam:

1. Que a política pública conste, expressa e completa, do texto constitucional, carecendo sua implementação tão só da alocação de recursos pelo ente competente, no desempenho dos níveis gerenciais e operacionais de sua ação administrativa, que se mostraria, então, omissa ou insuficiente;

2. Se material o dano, a objetiva comprovação de perda ou redução de patrimônio preexistente da vítima;
3. Se moral o dano, a demonstração da ocorrência de lesão a direitos da personalidade, autônoma e individualizada em relação à frustração genérica pela não implantação da política pública, não se constituindo a só frustração como dano indenizável;
4. O afastamento do risco de a sociedade punir a si mesma pela inexistência de meios para a imediata e plena implementação da política pública considerada, devendo ser aquela estimulada a buscar tais meios não pelo temor da punição do Estado – que redundaria, afinal, no compartilhamento do valor da verba compensatória entre os contribuintes, agravando a carência de recursos, por força da solidariedade social em que se funda a teoria do risco administrativo, adotada no direito constitucional brasileiro –, mas pelos benefícios da transformação social que produziriam.

## Uma reflexão doutrinária: o “direito justo”

Na conferência de abertura do VII Congresso de Direito Administrativo do Estado do Rio de Janeiro, proferida aos 5 de novembro de 2014, o saudoso professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto deixou locução inspiradora, que se toma como reflexão doutrinária permanente e atualizada sobre o tema sob prospecção, do ponto de vista do “direito justo”. Transcreve-se:

Cabe aqui expressar uma apreciação que irá suscitar, compreensivelmente, algum desassossego por parte dos que ainda aceitem algumas afirmações datadas, tais como: a suficiência jurídica do Direito positivo, a exclusividade dos legisladores para definir os valores jurídicos legalizados, e o estrito papel de “boca da lei” atribuído aos juízes.

A nova principiologia [...] veio transformar profundamente o mundo do Direito, em sua substância e em sua dinâmica. Primeira, em sua substância, quanto à visão que se tem do próprio Direito, não mais como mero sinônimo de legislação; e, em se-

gundo lugar, em sua dinâmica, quanto à visão que se tem dos operadores do Direito, não mais como aplicadores mecânicos de normas legais, mas como seus intérpretes necessários para situá-las em seu contexto aplicativo e, por isso, como coformuladores necessários da norma aplicável, e, terceiro, ainda quanto à sua dinâmica, quanto à visão que se tem dos juízes, os aplicadores finais, postados no extremo conclusivo do processo interpretativo, aos quais cabe definir e firmar a versão última da norma jurídica aplicada.

Com efeito, a mutabilidade é inevitável: tempo e circunstâncias concorrem para que as normas legais necessitem de ser objeto de interpretação, quanto à vigência e quanto à importância dos próprios valores nelas contidos. A respeito, LARENZ corrobora com a afirmação de que “a maior parte das regras contidas na lei não pode ser aplicada a fatos concretos tal como literalmente rezam, sem a intermediação de alguma operação intelectual (Derecho Justo. Fundamentos da Ética Jurídica. Madrid: Civitas, 2001, tradução), o que exige dos juízes sintonia com seu tempo e com os valores de justiça da sociedade em que vivem e a dos demais intérpretes autorizados, que os levem a eles [...]. Ao considerar “entre dezenas de instituições que cumprem funções neutras acolhidas nas Constituições contemporâneas, a realidade de que “os tribunais judiciais constituem, hoje, o esquadro da generalizada insatisfação dos titulares de direitos desatendidos pelo Estado, concessionárias e permissionárias de serviços. Tenha-se, pois, em vista que a função dos princípios jurídicos é a de conduzir a uma aplicação justa da lei, mas não de substituí-la – consistindo, portanto, nesta, a sua função positiva: a de orientar o intérprete. Em tais casos, não pode subsistir uma pretensão que se fundamente apenas sobre uma mera invocação direta de princípios. Distintamente, em sua função negativa, os princípios jurídicos atuam diretamente sempre que seja para inibir uma aplicação de lei injusta, pois, nestes casos, não poderá subsistir pretensão que possa recuar e retroceder em relação ao princípio fundamental do respeito”.

Mas há ainda mais um aspecto a considerar com relação a essa função negativa, que impõe a vedação de retrocesso, é o fato de que, em casos tais, o princípio transcende as aplicações judiciais e se projeta no campo legislativo – tema particularmente importante para o Direito Administrativo e para o Direito Público em geral – pois é a História da civilização que, não obstante todos os percalços, aponta para o aperfeiçoamento da convivência

humana, em todos os níveis, ainda que lento, graças às conquistas do Direito.

Portanto, cada progresso, por mínimo que seja, na afirmação da paz jurídica e da justiça, ou seja, da evolução do justo, não deve ser estorvado nem prejudicado por legislador algum, pois seria inimaginável que um Direito “que se encontre no caminho do justo, possa recuar e retroceder em relação ao princípio fundamental do respeito”, pela incoerente incorporação de leis injustas, regressivas e abrogativas das penosas e demoradas conquistas da justiça, bem como, ainda mais inimaginável, que esse hipotético legislador tivesse legitimidade para fazê-lo.

“Assim vistas, a história do Direito e a história do pensamento jurídico sejam algo assim como a progressiva revelação dos critérios sobre o justo, ainda que nós não cheguemos a dominá-los por completo”. E, quanto à sua visão jurídica, em que traz a afirmação do duplo redimensionamento do Direito – como técnica do poder, como se firmou após milênios de autocracia, mas, também, como técnica do justo, como dele se espera na democracia – sintetizada neste parágrafo, perpassado de esperança: “Hoje, não sabemos se a humanidade enfrenta o seu ocaso ou se alcançará, em novas fronteiras, renovadas e melhores formas de vida em comum, com mais dimensões de amplitude mundial. Mas parece certo que só pode assegurar uma paz jurídica duradoura mediante o Direito que seja algo mais que uma técnica do poder; um Direito que se oriente para o justo, tal como o podemos conhecer, e que se situe sob a clara exigência, perpétua, para todos aqueles que o aplicam e o configuram, como um Direito Justo”.

Pois bem: no mesmo sentido, da proteção de valores do justo em relações assimétricas de poder, no campo do Direito Administrativo, apenas duas décadas depois, Garcia de Enterría assim se expressaria sobre o triunfo do justo sobre a invocação retórica de interesses gerais, desgastada e obsoleta fórmula de poder: “A subjetivação definitiva da justiça administrativa, que rompeu o mito histórico de sua suposta objetividade, com a qual se mascarava uma superioridade formal da Administração sobre o cidadão, considerado ainda como súdito que deveria ceder ante a suposta superioridade dos interesses gerais geridos pela Administração, já é um ganho definitivo e, por isso, definitivamente irrenunciável, de nosso tempo” (As transformações da justiça administrativa: da sindicabilidade estrita para a plenitude jurisdicional – uma mudança de paradigma? Belo Horizonte: Ed. Forum, 2010, p. XIII. Tradução).

A beleza do legado luminoso de Mestres desse porte de Titãs – como o são LARENZ e ENTERRÍA –, homens que viveram, ambos, em seus respectivos países, tempos de ditadura, de arbítrio, de poder sem limites e parcos de justiça, e que, assim mesmo, lograram se alçar acima de tantos desafios, está em nos deixar seu confortante testemunho da certeza de que o progresso do Direito em direção ao justo é inexorável e a esperança, sempre possível<sup>1</sup>.

## Os novos paradigmas objetivamente considerados

O direito público ocidental conheceu, nos últimos 50 anos, notável revisão de conceitos. Moveu-a, e ainda a move, a estratégia de submeter o Estado a controles que afastem a concentração de poderes de que se valem regimes totalitários para, qualquer que seja a matriz ideológica ou idiossincrática dominante, haver produzido duas grandes guerras mundiais na primeira metade do século XX, com toda sorte de perdas, traumas e consequências. Além de confrontos ideológicos permanentes – como a chamada “Guerra Fria”, acentuada nos anos 50 a 70 da mesma centúria –, que poderiam haver resultado em novas lutas devastadoras. Atribui-se a Albert Einstein a declaração de não saber como seria uma terceira grande guerra mundial, mas a certeza de que a quarta seria disputada com paus e pedras.

O movimento constitucionalista do pós-guerra deflagrou a revisão ao cunhar o primeiro dos paradigmas que passariam a reger a gestão estatal, qual seja o da supremacia da Constituição. Os textos fundamentais então promulgados em França, Itália, Alemanha, Espanha, Portugal – não por acaso países profundamente afetados por aqueles conflitos bélicos de 1914-18 e 1939-45 – optaram por conciliar princípios e normas, de modo a construir um modelo que invertesse a submissão da sociedade ao Estado. Eis a origem das referências expressas a fundamentos principiológicos – como o da dignidade da pessoa humana –, tanto quanto a diretrizes definidoras de políticas públicas. Tudo no evidente propósito de colocar

---

1 Gravação arquivada no Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, sintetizando tese que o expositor veio a desenvolver na obra *O direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 31-300.

o respeito ao homem e ao atendimento de suas necessidades essenciais (educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social e assistência aos desamparados) como vetores limitadores e orientadores da autoridade estatal. Nenhuma ação de Estado será legítima se os ignorar. A Carta brasileira de 1988 segue o modelo teórico ao vincular todos os poderes constituídos do Estado aos fundamentos e princípios enunciados em seus arts. 1º e 37, bem assim às políticas públicas traçadas em capítulos específicos.

O segundo paradigma, corolário do primeiro, é o da efetividade dos princípios. Os compêndios do século passado ensinavam que princípio era toda proposição geral, impessoal e abstrata a desafiar o futuro, na qualidade de norma tão só programática. Hoje, princípio continua sendo proposição geral, impessoal e abstrata, todavia com a índole de norma cogente, provida de eficácia e de sanção para o caso de descumprimento. A nenhum dos poderes da República, em qualquer das esferas federativas, é dado imaginar que os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, insertos na cabeça do art. 37 da Constituição de 1988, devam ser entendidos como mera condição – evento futuro e incerto. Devem presidir toda e cada ação de gestão estatal desde já, podendo sua dolosa desobediência configurar improbidade administrativa, tal como previsto no art. 11 da Lei nº 8.429/1992<sup>2</sup>.

O terceiro paradigma é o da motivação obrigatória. A novidade não está na admissão dos motivos (razões de fato e de direito que justificam a decisão da autoridade) entre os elementos integrantes da estrutura morfológica irreduzível de todo ato jurídico da administração, ao lado da competência, do objeto, da forma e da finalidade. A novidade está em que os motivos hão de ser, sob pena de invalidade do ato, explicitados pela autoridade quando de sua edição, de modo a propiciar o controle de sua veracidade e idoneidade para produzir resultados conformes ao interesse público, ditos almejados pela autoridade. Daí distinguir-se motivo de motivação, esta a revelação obrigatória daquele.

O quarto paradigma é o da sujeição da discricionariedade a controle. A discricção para escolher a solução adequada entre as possíveis, quando a norma de regência não a predetermina, continua sendo atributo

---

2 Lei de Improbidade Administrativa (nº 8.429, de 2 de junho de 1992, em sua redação original).

indispensável da função administrativa, no Executivo, no Judiciário e no Legislativo. Dela o gestor público não pode prescindir ou será colhido desarmado para alinhar prioridades aos meios disponíveis, bem como para conjurar incidentes e imprevistos. O avanço está em que a discricionariedade não confere à autoridade, no exercício da função administrativa, a faculdade de escolher qualquer das alternativas possíveis. O gestor somente será fiel à discricionariedade que recebeu da lei quando, sob pena de responsabilidade, escolher a alternativa que estudos consistentes comprovaram ser a mais adequada em face da eficiência (relação custo/benefício) e da eficácia (aptidão para produzir resultados de interesse público planejados).

O quinto paradigma indica a sede formal onde estarão as provas de que o gestor agiu de acordo com a ordem jurídica, fundado em motivação idônea e legítima discricção. Trata-se da processualização da atividade decisória. A decisão da autoridade há de ser tomada ao cabo de um processo administrativo, no qual se levaram em conta levantamentos, relatórios, análises, propostas e pareceres que importavam à seriedade da decisão. É ao longo do processo que a decisão, uma vez percorrido o procedimento que a norma de regência haja fixado, amadurece e encontra os elementos de sua densidade e legitimação. Combate-se, com o devido processo, que seja em meio impresso ou eletrônico, a improvisação, o amadorismo, a superficialidade, o personalismo. Há a lei do processo administrativo federal, assim como cada estado pode promulgar a sua lei local de processo administrativo; são leis que ditam normas específicas sobre o processo administrativo, balizando-lhe a condução e o conteúdo mínimo necessário.

O sexto paradigma traduz o que se convencionou chamar de consensualidade. Abriu-lhe o caminho o art. 37, § 3º, da CR/88, com a redação da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998, ao autorizar a lei a disciplinar formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta. Desde então, leis se vêm multiplicando no emprego do novel instituto, seja exigindo, como requisito de validade, audiências públicas prévias à concretização de negócios jurídicos pelo poder público, tal como na instituição das parcerias público-privadas; seja anuindo em que o Ministério Público ponha cobro a irregularidades na esfera administrativa, mediante termos de ajustamento de conduta; seja admitindo

a introdução, em contratos administrativos, de cláusulas de arbitragem; seja estimulando outros métodos de composição de conflitos, tais como a conciliação e a mediação; seja animando os tribunais de contas a exercerem fiscalização concomitante, e não apenas *a posteriori*, dos atos de que se originam a despesa pública. As possibilidades são infinitas.

O sétimo paradigma é o compromisso com o desenvolvimento sustentável. Cuida-se de prover às necessidades do presente sem causar danos a serem suportados pelas gerações futuras. O pacto intergeracional tem raiz no art. 225, *caput*, da CR/88, que erige à qualidade de direito fundamental o “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Tal dever será igualmente jurídico e cobrará responsabilidades ao gestor público, na medida em que a lei torna exigível dos administradores a adoção de requisitos de sustentabilidade na contratação de compras, obras e serviços, de modo a evitar desperdícios ou uso irracional de água, ou de energia oriunda de fontes não renováveis, ou a elevar custos no tratamento de acidentes ou doenças que poderiam ser prevenidos. Em outras palavras, evitar a contratação de produtos e serviços inadequados do ponto de vista da sustentabilidade; incluir estudos de impacto ambiental nos processos decisórios em matérias que possam provocá-lo; escolher soluções compatíveis com a sustentabilidade, de preferência àquelas que, embora também viáveis, a desatendam; entender, afinal, que o custo da sustentabilidade será historicamente menor do que o custo de desprezá-la, embora este, no presente, possa parecer monetariamente inferior àquele.

Ao assim agir, o gestor público, na administração direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, não se estará dispensando de cumprir os demais paradigmas: reconhece a supremacia da Constituição, dá efetividade aos princípios nela inscritos, motiva suas decisões de modo idôneo e como resultado de um processo administrativo bem instruído e amadurecido, em consenso com a qualidade de vida ou o mínimo existencial a que tem direito todo cidadão, no presente e no futuro. Eis o oitavo paradigma, que é o da responsabilidade objetiva do Estado e a responsabilidade subjetiva de seus agentes, a se configurarem sempre que as obrigações primárias, que se extraem

da Constituição, das leis e dos contratos, forem desatendidas, causando danos à ordem jurídica, à própria administração ou a particulares. Nesse sentido, a responsabilidade nada mais é do que a obrigação secundária que se substitui à primária que deixou de ser cumprida.

## À guisa de conclusão

Atribuir-se ao juiz a função extraordinária de agente de transformação social, mercê da solução de demandas que buscam a satisfação de direitos sociais fundamentais ditos postergados ou ignorados pelo poder público, é, sem dúvida, desafio de enormes proporções, em país de dimensões continentais e discriminações tão extensas quanto tais dimensões.

Desafio que poderá conduzir a frustrações da mesma proporção se não for enfrentado com comedimento e prudência. É que a transformação social almejada, para ser verdadeira, perene e contínua, há de se efetivar pela emancipação das pessoas, mediante sua participação nas difíceis negociações em torno do atendimento possível e oportuno a seus enunciados direitos sociais.

Não haverá transformação social se os titulares desses direitos forem tratados como objeto da tutela, ao invés de agentes de seu próprio destino. Não haverá transformação social enquanto se mantiver a cultura que se satisfaz com a só distribuição de bens e serviços. Basta lembrar, em ano eleitoral, como se trocam votos por dádivas materiais e preferências para a obtenção de benefícios gratuitos, a gerar dependência interminável e embotadora da capacidade de crítica e de compreensão daqueles mesmos direitos.

Em síntese, a dependência do poder e daqueles que o encarnam – aí incluído o juiz – é a antítese da emancipação conducente à transformação da realidade social pelo direito, mas não apenas com o direito. E é o berço no qual se embala a cômoda e infantilizadora expectativa de que a realização individual e a transformação social se farão com a só distribuição, sem o compartilhamento dos esforços necessários para a produção e divisão de modo consequente e sustentável, ou seja, de sorte a que o atendimento das gerações do presente não signifique o aniquilamento das possibilidades de desfrute pelas gerações do futuro.

## Quadro 1

Cenário dos pedidos de tutela jurisdicional formulados em escala (CR/88, art. 6º)

EDUCAÇÃO	SAÚDE MEIO AMBIENTE	MORADIA	SEGURANÇA PÚBLICA	ASSISTÊNCIA DESAMPARADOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantir transporte gratuito para alunos da rede pública.</li> <li>– Assegurar vagas em creches e matrículas em escolas de ensino fundamental.</li> <li>– Prover vagas no quadro de professores da rede pública, seja mediante a realização de concurso ou a nomeação de aprovados em concurso já realizado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fornecimento gratuito de medicamentos e/ou insumos específicos (fraldas, leite, cadeira de rodas).</li> <li>– Dever de descentralização de pontos de distribuição de medicamentos a hipossuficientes.</li> <li>– Custeio de exames e/ou tratamentos na rede privada, se inexistentes na rede pública.</li> <li>– Garantia de vaga em UTI.</li> <li>– Custeio de tratamento de dependentes químicos.</li> <li>– Aviso de malefícios nos rótulos das embalagens de bebidas alcoólicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Oferta de abrigo para moradores de rua.</li> <li>– Construção de abrigos para crianças sem família.</li> <li>– Programa de locação social para quem teve moradia demolida.</li> <li>– Prazo para regularização de loteamento clandestino, de acordo com o plano diretor da cidade.</li> <li>– Edificação de casas para desabrigados em razão de acidentes naturais e/ou pagamento de aluguel social.</li> <li>– Implantação de sistema de alerta preventivo em áreas de risco e criação de plano de contingência emergencial de remoção para abrigos provisórios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Desbloqueio do repasse de recursos federais destinados a entes cadastrados no SIAFI como inadimplentes.</li> <li>– Impedir superlotação carcerária, mediante separação compulsória de presos provisórios e transferência para presídios dos presos definitivamente condenados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estender salário-maternidade à trabalhadora rural.</li> <li>– Assegurar transporte público para portadores de deficiências.</li> <li>– Estender a isenção de ICMS e de IPVA à compra e venda de veículo adaptado para portadores de necessidades especiais.</li> <li>– Implantação e efetivo funcionamento de conselhos tutelares municipais de atendimento a crianças e adolescentes.</li> <li>– Implementar políticas públicas em favor dos idosos por força do Estatuto dos Idosos.</li> </ul>

EDUCAÇÃO	SAÚDE E MEIO AMBIENTE	MORADIA	SEGURANÇA PÚBLICA	ASSISTÊNCIA DESAMPARADOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reparos ou instalação de redes de água e de esgotamento sanitário, mesmo em áreas de ocupação clandestina e non aedificandi.</li> <li>- Implantação de sistema regular de coleta de lixo.</li> <li>- Drenagem de águas pluviais e pavimentação de ruas.</li> <li>- Proibição da interrupção de serviços públicos essenciais como meio de cobrança de débitos pretéritos.</li> <li>- Exercício de controle de zoonoses, com extermínio de animais abandonados doentes, que ponham em risco a população.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construir e instalar abrigos para menores infratores ou em situações de risco.</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceder pensão mensal a portadores de deficiência que não possam prover o próprio sustento.</li> </ul>

Fonte: acórdãos da jurisprudência 2005-2012 do STF, do STJ, do TJRJ, do TJSP, do TJSC, do TJDF, do TJGO, do TJRS e do TJAC, reunidos pelo Serviço de Pesquisa Jurídica, da Divisão de Gestão de Acervos Jurisprudenciais, da Diretoria Geral de Gestão do Conhecimento do TJRJ.

# Capítulo 4



# Governança multinível: o Sistema Nacional de Educação e outros mecanismos de articulação interinstitucional

Ismar Barbosa Cruz

## Introdução

A forma federativa de organização do Estado brasileiro impõe a necessidade de atuação das diferentes esferas de governo na consecução dos interesses da sociedade, traduzida na forma de políticas públicas concebidas e implementadas visando dar concretude aos legítimos anseios da população.

A efetividade das ações e programas governamentais, dessa forma, está diretamente relacionada à possibilidade de que os entes responsáveis nos níveis federal, estadual e municipal atuem de maneira coordenada, sinérgica e complementar.

A realidade, contudo, mostra-nos que em diversas áreas ao cidadão do Brasil não são entregues serviços públicos adequados, ora em qualidade, ora em abrangência, ora em ambos. Em muito, isso se dá pela deficiente cooperação entre União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios na oferta das políticas públicas. Há diversos exemplos de ações e empreen-

dimentos financiados e iniciados pelo governo federal, por exemplo, e não concluídos sob a responsabilidade dos entes subnacionais que, por vezes, omitem-se no cumprimento de seus misteres. Em outros casos, a lacuna de atuação pode ser creditada à União.

Na área da educação, o quadro é agravado pela ausência de um Sistema Nacional que congregue e delimite as competências dos três níveis de governo e imponha responsabilidades, por assim dizer, inexcusáveis.

Embora prevista no Plano Nacional de Educação 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005/2014, a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE) encontra-se atrasada há cinco anos, uma vez que, de acordo com a citada lei (art. 13), o poder público tinha prazo estipulado para sua instituição até junho de 2016.

Essa omissão legislativa perpetua e agrava o cenário de deficiente articulação entre os entes federativos na promoção do direito fundamental à educação, garantido, em tese, pela Constituição Federal (CF), e contribui diretamente para a baixa resolutividade dessa política pública descentralizada.

## O arranjo federativo e a educação no Brasil

A Constituição Federal estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado e da família. Para operacionalizar tal intento, define, no âmbito dos poderes públicos, conjunto de competências prioritárias, comuns e concorrentes da União, estados, Distrito Federal e municípios, os quais devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

De maneira geral, as políticas públicas em nosso país são mesmo responsabilidade, em maior ou menor grau, das três esferas de governo, exigindo-se coordenação e articulação entre elas para o bom desempenho das ações planejadas. Ocorre que na educação, como talvez em nenhuma outra, tal exigência foi explicitada de forma cristalina pelo constituinte brasileiro.

A expressão “regime de colaboração”, inserta no art. 211 da Lei Maior, traduz de maneira insofismável o imperativo de atuação partilhada, eficaz e coerente entre os entes federativos.

Por outro lado, a organização político-administrativa do país confere, nos termos da própria Constituição Federal, autonomia plena aos entes federados, no que se refere à competência privativa, e relativa, no que se refere à competência concorrente.

Compatibilizar, assim, a necessidade de atuação integrada com a autonomia política e administrativa de cada um dos responsáveis pelo planejamento, implementação e avaliação da política pública de educação configura-se, talvez, como o maior desafio à efetivação do direito do cidadão brasileiro à educação.

Nos termos do art. 22 da CF, compete privativamente à União legislar, por exemplo, sobre direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; trânsito e transporte; populações indígenas; seguridade social; e diretrizes e bases da educação nacional.

Com exceção de suas competências constitucionais específicas, à União federal não se estabeleceu poder para definir em lei, por exemplo, a estrutura de outro ente federado, de forma que os estados, o Distrito Federal e os municípios podem dispor, soberanamente, sobre sua organização em termos de pessoal e procedimentos administrativos, inclusive com relação à gestão de recursos públicos, nos estritos limites do ordenamento jurídico.

O célebre administrativista Hely Lopes Meirelles nos lecionou que:

A organização administrativa mantém estreita correlação com a estrutura do Estado e a forma de governo adotadas em cada país. Sendo o Brasil uma Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º), em que se assegura autonomia político-administrativa aos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios (arts. 18, 25 e 29), sua administração há de corresponder, estruturalmente, a esses postulados constitucionais.

Daí a partilha de atribuições entre a União, os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios, numa descentralização territorial em três níveis de governo – federal, estadual e municipal

– cabendo, em cada um deles, o comando da administração ao respectivo chefe do Executivo – Presidente da República, Governador e Prefeito [Meirelles, 1992-626-627].

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho definiu autonomia como a capacidade do ente federativo de se autorregular no campo administrativo:

No Brasil, há três círculos de poder, todos dotados de autonomia, o que permite às entidades componentes a escolha de seus próprios dirigentes. Compõem a federação brasileira a União Federal, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (art. 18, CF). [...].

Autonomia, no seu sentido técnico-político, significa ter a entidade integrante da federação capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços [Carvalho Filho, 2005:6].

Conforme já mencionado, espera-se que o Estado brasileiro seja capaz de compatibilizar o respeito à autonomia individual relativa dos entes da federação com uma atuação harmônica e eficiente, que preze pela resolutividade das políticas públicas em seu sentido mais finalístico.

O cenário das políticas públicas descentralizadas em nosso país apresenta-se com características que representam sérios desafios a serem equalizados no que tange às necessidades de articulação entre esferas de governo.

A transferência de poderes via descentralização pode ocorrer no nível político, com a distribuição de autoridade política ou capacidade eleitoral entre níveis de governo; administrativo, com a transferência de competências e funções, incluindo planejamento, financiamento e poder de decisão, para oferecer serviços públicos; e fiscal, com a delegação de responsabilidades financeiras, seja por arrecadação própria ou transferência intergovernamental.

O que se percebe, contudo, de modo recorrente, é alguma dificuldade em se manter essa coerência, identificando-se duplicações de esforços, sobreposições de iniciativas e soluções fragmentadas para atender às demandas sociais.

Constata-se relativo fracasso na coordenação entre esferas de governo, quando interesses setoriais são priorizados, em detrimento de abordagens integrativas. Ocorre, também, uma falta de coordenação vertical, ao se identificarem lacunas de informação ou falta de dados sobre necessidades locais. A coordenação horizontal também se apresenta falha, ao haver risco de fragmentação na oferta de serviços entre jurisdições.

A falta de capacidade mostra-se como outro importante gargalo para o efetivo desenvolvimento social almejado. Envolve tanto a ausência de capacidade técnica das equipes envolvidas como a falta de capacidade financeira, por exemplo, em contextos de restrição fiscal.

O mau estabelecimento de condições materiais no nível nacional representa um transtorno administrativo para a execução e prestação de serviços descentralizados, em especial face à falta de autonomia fiscal dos entes federados e a falhas na delimitação de responsabilidades.

Segundo Abrúcio, Franzese e Sano (2013:18):

É claro que a descentralização tem produzido resultados positivos ao país. Isto pode ser aferido pelas inovações administrativas feitas no plano local, que depois foram incorporadas por outros governos, e pela pressão por maior democratização no nível municipal. Para além destas conquistas, é inimaginável que o Brasil volte ao modelo centralizador, observada a impossibilidade de governar a complexa conformação social e territorial do país a partir de Brasília.

Esse processo de descentralização, com atribuição de poder e autonomia aos municípios, gerou resultados bastante díspares pelo país, reproduzindo, em boa medida, a própria desigualdade que marca a Federação brasileira. [...]. Não seria possível, portanto, estabelecer uma maior descentralização sem a construção de mecanismos coordenadores.

Com efeito, a adoção de boas práticas em governança multinível, já consagradas e testadas, aumenta a probabilidade de sucesso na seara das políticas públicas compartilhadas.

## Mecanismos de governança multinível na educação

Na área da educação, como exemplo de mecanismo de coordenação vertical, teríamos o Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no art. 13 do Plano Nacional da Educação (PNE) 2014-2024. Além de melhor regular as responsabilidades institucionais, o SNE teria a função de definir as formas de cooperação e fortalecer os papéis federais de redistribuição de recursos e assistência técnica.

Como ainda não foi normatizado, o governo federal ficou responsável, por intermédio do Ministério da Educação, por criar uma unidade administrativa com atribuições de promover o debate sobre a criação do SNE, fomentar a cooperação entre as esferas de governo e apoiar governos subnacionais na elaboração, implementação e avaliação de seus planos de educação.

Tal providência fora realmente adotada pela União, consoante previsto no art. 7º, § 5º, da Lei nº 13.005/2014, por intermédio do Ministério da Educação, com a edição da Portaria MEC nº 619/2015, alterada pela Portaria MEC nº 1.547/2016. Todavia, segundo levantamento do Tribunal de Contas da União realizado em 2018, transcorridos mais de três anos da aprovação do PNE, a instância não havia se reunido uma única vez sequer. Em outras palavras, ela não havia de fato começado a operar.

Mais recentemente, em fevereiro de 2019, portanto já na atual gestão do governo federal, em novo prejuízo ao regime de colaboração, foi extinta a Secretaria de Articulação do Sistema Educacional (SASE) do Ministério da Educação. A SASE foi originalmente criada em 2011, como pioneiro mecanismo de coordenação vertical, com a função precípua de desenvolver ações para a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE).

Para além dessas descontinuadas iniciativas federais, foram criadas diversas instâncias de participação e diálogo, como conferências nacionais, fóruns participativos, órgãos colegiados de gestores educacionais e comissões intergovernamentais, que incluem governos subnacionais e representantes de segmentos da sociedade civil ligados à educação.

Alguns desses órgãos têm poderes de decisão, enquanto outros funcionam como instâncias permanentes de discussão e proposição de agendas, produzindo documentos que formam a base de discussão de novas políticas.

Percebe-se também a adoção de mecanismos de coordenação horizontal para o aperfeiçoamento da governança multinível.

Considerando que cooperação entre os municípios brasileiros é avaliada como baixa, ganha destaque o mecanismo de colaboração denominado Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE). A Resolução CNE nº 1/2012<sup>1</sup> define o ADE como “instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território e contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação”. Tais arranjos têm grande potencial inovador para resolver problemas complexos e multifacetados, mas sua abrangência ainda remanesce pequena.

Outro mecanismo adotado no sistema brasileiro é o consórcio público, instrumento de cooperação federativa prevista no art. 241 da Constituição, disciplinado pela Lei nº 11.107/2005 e regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007, que assim o define:

Art. 2º – Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;

Os consórcios, assim como os ADEs, enquadram-se nas relações horizontais, em especial no nível dos municípios, e podem funcionar como importantes impulsionadores da capacidade local de execução das políticas. Via consórcios, os municípios podem organizar-se melhor e obter condições mais favoráveis, por exemplo, para compras compartilhadas de insumos necessários à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Ademais, a coordenação horizontal pode envolver igualmente relações intersetoriais em um mesmo ente federativo, assim como interações com a sociedade civil.

---

1 Estabelece Diretrizes Nacionais para a Educação em Direitos Humanos.

## O potencial diferenciador do Sistema Nacional de Educação

Apesar de todas essas iniciativas meritórias, a governança da política pública de educação terá mesmo um avanço estrutural com a criação e implantação efetiva do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Em março de 2022, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 235/2019, que institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, dos arts. 211 e 214 da Constituição Federal. O projeto foi enviado à deliberação da Câmara dos Deputados, onde aguardava apreciação para, em seguida, ir à sanção presidencial.

Além de reforçar e disciplinar alguns mecanismos já existentes na legislação atual relacionadas à operacionalização do regime de colaboração entre os sistemas de ensino e dos instrumentos de federalismo cooperativo, o projeto em questão inova na criação de comissões entre gestores, com o objetivo de favorecer o planejamento e a implementação de programas, projetos e ações compartilhadas de forma colaborativa.

Prevê-se a instituição de Comissão Intergestores Tripartite da Educação (CITES), em âmbito nacional, e de Comissões Intergestores Bipartite de Educação (CIBES), em âmbito estadual.

Segundo o parecer substitutivo do Projeto de Lei Complementar nº 235/2019, de autoria do senador Dario Berger,

[...] a ideia é que essas instâncias de pactuação federativa sejam espaços de discussão e de construção coletiva, pelos gestores dos entes federados, de parâmetros e de alternativas para atuação, de forma a contribuir para que informações, dados e sobretudo políticas públicas sejam planejadas e implementadas, a partir de uma abordagem efetivamente sistêmica. Em outras palavras, as instâncias de pactuação federativa são o alicerce a partir do qual poderão ser construídos edifícios efetivamente sólidos, em termos de ação colaborativa e cooperativa<sup>2</sup>.

Prevê-se que a CITE seja composta por representantes de todos os entes federados e que seja responsável, por exemplo, por estabelecer a assistência técnica e financeira da União aos estados, ao Distrito Fede-

---

2 Parecer no 48/2021, do senador Dário Berger, p. 12. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9037959&disposition=inline>>. Acesso em: out. 2022.

ral e aos municípios, e respectivas contrapartidas; fixar os parâmetros nacionais de qualidade e de acesso para todas as etapas e modalidades da educação básica pública e fornecer subsídios para a elaboração das diretrizes nacionais das carreiras docentes.

Além disso, caberá a essa instância definir diretrizes para o planejamento regional pelas CIBES e para o fortalecimento institucional dos entes subnacionais, bem como formular estratégias para a seleção e a formação de gestores escolares.

Já as CIBES deverão integrar representantes do estado e dos respectivos municípios com as competências, entre outras, de pactuar o planejamento regional da política de educação do estado e de seus municípios e parâmetros para a execução compartilhada de programas estaduais de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde do educando.

Nesse aspecto, o projeto em vias de ser finalmente aprovado é inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ambos já consolidados e implementados há anos, e que contam com comissões intergestoras de formato muito similar ao previsto para o Sistema Nacional de Educação, com resultados muito efetivos na promoção da articulação entre os níveis de governo responsáveis pelas políticas públicas.

Não há dúvidas de que, caso aprovada, a estratégia tem potencial de contribuir sobremaneira para a superação de dificuldades de cooperação e articulação entre os entes federados na seara da educação. A inexplicável omissão do atual governo federal na coordenação nacional da política pública, somada à ausência de fórum ou colegiado de gestores unindo, total ou parcialmente, os níveis de governo, agrava bastante o quadro já historicamente deficiente de colaboração .

## Sucessos e insucessos na coordenação entre esferas de governo

Apesar de tudo, é fato que se pode inventariar casos de sucesso e boas práticas de articulação interfederativa. Segundo o Todos pela Educação<sup>3</sup>, são exemplos exitosos: os avanços do ensino fundamental no estado do Ceará nos anos 2000; a formação dos professores e o partilhamento de informações entre as secretarias municipais de Educação no noroeste paulista, promovido por Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), com progressos visíveis no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) entre 2007 e 2015; e a estratégia de mobilização social pela educação na Chapada Diamantina, arranjo regional de integração de 12 municípios, que resultou na criação de uma parceira técnica na forma de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), e que teria contribuído para que 90% dos municípios integrantes superassem a meta projetada do IDEB em 2011.

Mas também é verdade que, diuturnamente, o brasileiro se vê confrontado com notícias que revelam descabimentos administrativos na gestão de recursos públicos, na seara da educação, diretamente relacionados à deficiente comunicação, interação e repartição de responsabilidades entre União, estados, DF e municípios na execução de ações e programas de governo.

Há relato, por exemplo, de que o governo federal enviou lanchas para transporte de estudantes a vários municípios em 2012, como parte do programa “Caminho da Escola”. Na zona rural de Alfenas (MG), mais de ano e meio depois de seu recebimento encontravam-se abandonadas, sem nenhuma utilização e com sua estrutura já comprometida. Só para aquele município houve um investimento de recursos públicos da ordem de R\$ 200 mil.

Revelado pelo portal de notícias G1, o episódio ganhou destaque porque, entrevistados, os pais dos alunos revelaram que tinham receio de autorizar que seus filhos utilizassem as lanchas porque não consideravam o veículo seguro e confortável para o transporte escolar.

---

3 Cf.: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/a-uniao-faz-a-forca-tres-vezes-em-que-a-cooperacao-fez-bem-a-educacao/>>; <<http://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2014/06/apos-medo-de-estudantes-barcos-de-transporte-escolar-sao-abandonados.html>>. Acesso em: out. 2022.

O caso evidencia, no mínimo, que houve falha na especificação da compra efetuada, tendo-se adquirido um produto não adequado à necessidade a que se propunha atender. Nessa hipótese, errou o governo federal ao entregar aos municípios um bem que não atenderia aos requisitos mínimos de segurança.

Mas é possível que, se as lanchas eram seguras (aspecto não aprofundado na matéria jornalística), a impropriedade tenha sido causada pela omissão da prefeitura na sua utilização ou manutenção, ou ainda na estratégia de convencimento das famílias de que os alunos não estariam expostos a riscos.

Qualquer que seja a hipótese confirmada, só há uma certeza: a comunicação e articulação entre as esferas de governo não foram eficazes, seja por equívoco na identificação da necessidade, seja por negligência na utilização do bem, o que comprometeu a efetividade da ação planejada.

Há outros exemplos de mesma natureza, como a distribuição de equipamentos pelo governo federal que não são utilizados. Vide o caso dos 462 mil *tablets* educacionais adquiridos em 2014 e destinados a professores do ensino médio. Segundo o Portal Terra, a utilização dos equipamentos foi prejudicada por ausência de internet, falta de capacitação dos docentes para fazer uso da ferramenta ou mesmo por perda dos bens (sem uso no depósito, 2.500 *tablets* foram roubados em Cuiabá).

Outra demonstração emblemática de ineficácia dos mecanismos da governança multinível na educação é o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (ProInfância). Instituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 2007, tem como principal objetivo prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas de educação infantil da rede pública.

Apesar de se utilizar, em parte dos projetos, de metodologias inovadoras (MI) na construção de creches e escolas, que trariam menor custo de construção, reduzido tempo de execução e maior qualidade da edificação, o programa apresentou sérios problemas de efetividade.

Segundo levantamento efetuado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2018, constante do relatório de acompanhamento das metas do PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), os resultados obtidos pelo programa

estão muito aquém das necessidades contempladas no Plano Nacional de Educação.

De acordo com o TCU, com base em consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (SIMEC), realizada em março de 2017, no período de 2007 a 2016:

- Foram contratadas 8.824 obras de creches e pré-escolas no âmbito do ProInfância, mas somente 3.476 obras haviam sido concluídas, ou seja, apenas 39%;
- Das 3.476 obras concluídas, o FNDE não tinha informação se estariam funcionando o total de 2.386 creches ou pré-escolas (68%);
- De todos os 8.824 projetos contratados, 1.768 (20%) foram cancelados, paralisados ou inacabados;
- A maior dificuldade dos municípios para inaugurar as escolas construídas foi a “falta de sincronia e articulação” com o governo federal.

Em achado de outra auditoria, o TCU constatou que apenas 59 creches contratadas com o método inovador de construção de creches foram de fato concluídas até 2016, ou seja, somente 2% do total de 3.629 obras contratadas com base nessa metodologia.

Percebe-se uma raiz comum nesses e em outros exemplos de problemas na gestão dos recursos públicos na área da educação, qual seja, a fragilidade dos procedimentos administrativos quanto à desejável interlocução e compartilhamento dos programas entre as esferas de governo envolvidas.

A complementariedade das ações não se verifica da maneira ideal, situação que exigiria que cada um dos participantes tivesse clareza de seu papel e o exercesse de forma planejada e articulada. No cenário dos exemplos trazidos à colação, o somatório das partes não forma um todo homogêneo, coerente e efetivo.

O adequado planejamento dos programas de governo deve ter como ponto de partida uma necessidade corretamente identificada e especificada junto ao destinatário final da política pública (o cidadão) e, também, junto aos agentes da administração pública, das esferas de governo parceiras, que serão responsáveis por operacionalizar as ações.

O diagnóstico dos órgãos de controle demonstra que, em determinados programas, o governo federal transfere recursos, bens e equipamentos a estados e municípios, sem que tal transferência seja precedida de uma análise correta sobre a capacidade, e até o interesse, do beneficiário em prover o funcionamento adequado do programa ou a gestão do bem recebido.

Essa situação é, pelo menos em parte, reflexo da adoção incipiente (e mesmo a não adoção) das práticas e mecanismos recomendados para uma real governança multinível.

Há um enorme conjunto de fatores que podem levar à frustração do atendimento dos interesses da sociedade por meio da oferta de políticas públicas. Desde deficiência nos sistemas de planejamento e monitoramento das ações, passando por insuficiência de recursos orçamentários e falta de capacitação das equipes responsáveis, até a sua avaliação e finalização. Tudo isso pode comprometer o alcance dos objetivos das ações governamentais.

A despeito dessa realidade, há que se reconhecer a existência de um ordenamento jurídico vasto e sofisticado que orienta a gestão orçamentária e financeira no país. Paralelamente, coexistem diversas instituições que regulam, apoiam, fiscalizam e julgam os atos administrativos, com o objetivo de contribuir para sua efetividade. Nesse grupo, podem ser listadas organizações do terceiro setor, do controle social, tribunais de contas e o sistema de justiça, inclusive o Ministério Público e defensorias.

## **Novas experiências de articulação interinstitucional como mecanismo da governança multinível**

Na educação, conforme já mencionado, a criação de instâncias intergestoras com a potencial regulamentação legal do Sistema Nacional de Educação tende a amenizar o déficit de cooperação.

Mas questiona-se se essa camada de articulação, integrando apenas os responsáveis pelo Poder Executivo das três esferas de governo, será suficiente. Se algo mais não poderia ser feito em nome de uma coalizão mais ampla, que envolvesse outros atores importantes, dos demais

poderes e mesmo de fora da administração pública. Há bons exemplos com essa perspectiva.

Em 2013, foi criada uma pioneira e exitosa governança de articulação interinstitucional no município de São Paulo que contribuiu, entre outros, para a significativa redução do déficit de vagas em creches na capital paulistana, de 150 mil, em 2012, para menos de 10 mil, em 2019. Segundo informação da Secretaria Municipal de Educação, a demanda por vagas na pré-escola em São Paulo foi zerada ainda em dezembro de 2017, e a de creches, em dezembro de 2020. Essa experiência, que uniu segmentos da sociedade civil, movimentos sociais, Sistema de Justiça, Tribunal de Contas do Município de São Paulo e Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, foi determinante para que a educação infantil na capital paulista se tornasse uma política de Estado, e não de governos. Prova disso é que não houve descontinuidade dos avanços alcançados, não obstante tenham transitado três prefeitos e seis secretários de Educação no período.

Mais recentemente, outro caso merece ser destacado. Idealizado pelo Instituto Articule e fruto de um acordo de cooperação firmado entre essa organização do terceiro setor, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), foram criados organismos de governança interinstitucional para o enfrentamento dos desafios trazidos pela pandemia do novo coronavírus à educação.

Originalmente, o acordo previa a instalação de um mecanismo de governança, de âmbito estadual, para aprimorar a articulação interinstitucional em prol da solução dos problemas históricos e mais críticos da educação, como acesso, permanência e aprendizado dos alunos. Contudo, o advento da crise sanitária exigiu um redirecionamento momentâneo dos objetivos para tratar dos impactos diretos da pandemia no processo de ensino/aprendizagem.

Foram criados, em consequência, os Gabinetes de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação (GAEPES) nos estados de Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul. Assim, passaram a pautar as discussões dos gabinetes instalados questões como a garantia de manutenção das aulas, a oferta de conectividade a alunos e professores, a elaboração de planos para o retorno das atividades presenciais, a garantia

de recursos para compra de EPIS, a vacinação dos profissionais da educação, entre outras.

Diversas instituições integram tais governanças, que constituem iniciativas com o objetivo principal de contribuir para a efetividade da política pública, em um espaço de diálogo plural e horizontal, sem hierarquia e mediado por uma instituição não governamental, o Instituto Articule. Essa instituição mediadora, que atende ao perfil ideal de isenção perante a administração pública, tem como propósito promover avanços na área social visando reduzir as desigualdades sociais por meio do diálogo e da articulação com o poder público e a sociedade.

Na prática, os debates realizados nos gabinetes almejam contribuir para uma gestão mais eficaz e eficiente e, como consequência, proporcionar maior segurança jurídica para a tomada de decisão, por meio de:

1. Orientações aos gestores da área da educação, com proposição de ações técnicas ou administrativas para a superação dos desafios identificados, baseadas em dados científicos, padrões internacionais, legislação brasileira e boas práticas comprovadas;
2. Sugestão de providências específicas a órgãos e entidades, de âmbito local, que detenham competência para atuar na solução dos obstáculos advindos da pandemia para a efetividade da política pública; e
3. Alinhamento de entendimentos sobre as principais questões relacionadas aos efeitos da pandemia na educação, de maneira a facilitar uma atuação articulada, coordenada e harmônica pelos membros do gabinete, no âmbito das respectivas competências.

Após um ano do início da experiência, há resultados concretos dos GAEPES já documentados, entre os quais: formação de consenso em torno do cômputo das atividades pedagógicas não presenciais durante a pandemia; priorização curricular com a seleção de objetivos de aprendizagem essenciais que norteiam toda a rede, tendo como bússola a Base Nacional Comum Curricular (BNCC); reorganização do calendário escolar; garantia de aplicação na educação de parcela do socorro fiscal da União para enfrentamento da pandemia; elaboração e monitoramento da implantação dos planos de retomada das atividades presenciais;

ampliação da conectividade dos alunos sem acesso à internet; inclusão dos profissionais da educação no grupo prioritário para vacinação contra a covid-19.

Inspirado nos precedentes de Rondônia, Goiás e Mato Grosso do Sul, e utilizando-se de idêntica metodologia, foi inaugurado o GAEPE Brasil, em abril de 2021, como fruto do mesmo acordo de cooperação. Seu objetivo principal é a promoção de diálogo interinstitucional e o debate das principais *questões nacionais* relacionadas ao impacto e ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus na educação. Integram o GAEPE Brasil, em sua formação original, entidades e colegiados cuja atuação na seara educacional tem abrangência nacional.

O novo mecanismo de governança multinível, embora concebido para enfrentar obstáculos temporários à política pública, já nasceu com o propósito de se perenizar como instância permanente de articulação interinstitucional, dedicada a contribuir para a superação dos principais desafios estruturais da educação brasileira, especialmente o incremento da qualidade da oferta e a ampliação do acesso de crianças, jovens e adultos no processo formal de ensino/aprendizagem.

A experiência dos GAEPES abre uma promissora perspectiva de governança multinível e supre lacuna de articulação na área da educação na medida em que une, de forma inédita, os três níveis de governo e os três poderes da República.

Qualquer que seja a configuração final do Sistema Nacional de Educação, vislumbra-se que não haverá sobreposição ou duplicidade de atuação entre os GAEPES e as instâncias intergestoras. Serão arranjos distintos, uma vez que congregam atores, formatos e estruturas diferentes, mas complementares, que se somarão a todos os demais mecanismos de governança já existentes em prol da efetividade da política pública.

## Conclusão

O poder público, responsável por dar concretude aos anseios da população, tem, ao seu dispor, conjunto de normas, práticas e padrões visando contribuir para que, como fruto das ações e programas de governo, tal função social seja cumprida.

A educação, por exigência constitucional, deve se pautar pela interação e cooperação entre as esferas de governo, cada uma delas como áreas de atuação e competências prioritárias, mas inter-relacionadas.

À urgência da estruturação de um sistema nacional, soma-se a necessidade de desenvolvimento de outros mecanismos de articulação que contemplem, para além dos gestores diretamente envolvidos na execução da política pública, outros segmentos que tenham atuação relevante, prestando apoio, regulação e controle a essa política.

A governança multinível deve ser consolidar por meio da adoção de padrões e práticas já consagrados nacional e internacionalmente, mas também fazendo-se adaptações à realidade normativa e institucional do Estado brasileiro. É fundamental a integração não apenas dos entes federativos, verticalmente, contudo, igualmente, deve-se encorajar um alinhamento verdadeiramente horizontal, entre os poderes constituídos e os segmentos da sociedade civil atuantes nessa seara tão importante para o desenvolvimento social e econômico de qualquer país: a educação.

## Referências

ABRÚCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, F. H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CARDOSO JR., J. C.; BERCOVICI, G. (Org.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília, DF: Ipea, 2013. v. 10, p. 18-32.

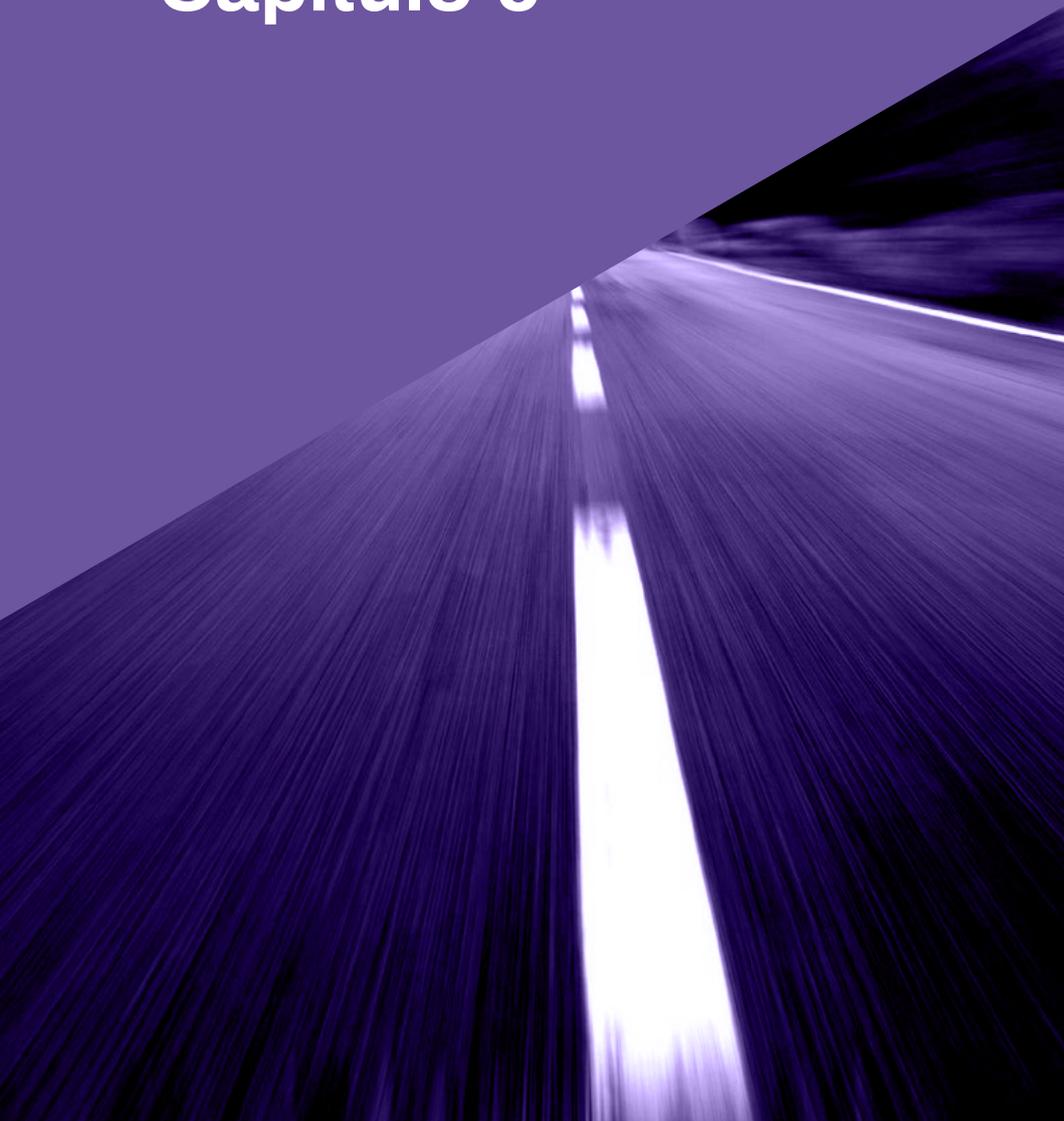
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 jan. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GOTTI, Alessandra; ARAÚJO, Alexandra Fucs de; MARCELINO, Jéssica Fernanda Luís. O controle judicial na implementação e gestão de políticas públicas: novas perspectivas. *Revista CNJ*, Brasília, DF, n. 20, p. 8-18, jul./dez. 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

# Capítulo 5



# Governança, controle e acordos de cooperação técnica celebrados com organismos internacionais

Luís Fernando Belém Peres  
André Ávila

## Introdução

O processo de modernização da administração pública brasileira é constante. Trata-se de necessidade impulsionada por vetores diversos: jurídicos, políticos, morais e econômicos. Jurídicos, porque a crescente profissionalização da atividade administrativa tenderá invariavelmente ao prestígio, cada vez maior, dos princípios constitucionais que a regem, como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, e, sobretudo, da eficiência, produzindo impactos diretos sobre a tutela dos direitos dos administrados em geral, em especial dos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações. Político, porque a existência de um corpo técnico permanente, integrado à estrutura do Estado, é condição inarredável para que as demandas governamentais, legitimadas democraticamente, possam converter-se em projetos consistentes, que sejam consistentemente executados. Morais, porque a profissionalização ascendente da atividade administrativa elide, em pro-

porção inversa, a penetração, sobre a administração, do patrimonialismo, representado, nessa perspectiva, pelo vazo, aparentemente arraigado nas profundezas da cultura nacional, de tratar cargos e funções públicas técnicas como bens passíveis de comércio político irrestrito. Econômicos, porque a profissionalização e o incremento qualitativo da atividade administrativa assomam como variáveis de relevo ímpar na criação de ambiente favorável aos negócios e no estímulo à concorrência saudável entre as empresas privadas, o que impacta diretamente no aumento da renda nacional e da produtividade global da economia, na criação de empregos e, por conseguinte, na redução das desigualdades sociais.

É no contexto das reflexões sobre o aprimoramento contínuo da administração pública brasileira que se introduz o debate sobre governança, entendida, sinteticamente, como a construção de arranjos institucionais que prestigiem os ideais fundamentais de transparência, integridade e prestação de contas, a partir da interlocução equânime e permanente entre os órgãos do Estado envolvidos na implementação de políticas públicas e seus destinatários. Assim, a organização do Estado, tanto dos órgãos de hierarquia constitucional – responsáveis pelo direcionamento do sistema político – como dos demais órgãos e entidades administrativas, e os processos decisórios por eles adotados, devem garantir, em um ambiente de interação permanente com atores sociais externos ao poder público, a formulação de políticas públicas aderentes aos problemas concretamente experimentados pela comunidade, a partir de agenda de prioridades justificável ao público em geral. Devem, ainda, afiançar que as prioridades eleitas e os projetos formulados sejam levados a cabo com sucesso. Finalmente, todo esse processo decisório, erigido sobre a estruturação adequada dos órgãos e processos decisórios estatais, deve ser transparente, e, portanto, plenamente controlável, sendo objeto não só dos sistemas de controles interno e externo, constitucionalmente previstos, mas também de crítica social ampla, como exige a ideia de democracia.

É no contexto do controle das parcerias com os organismos internacionais, voltado ao implemento escorreito de políticas públicas, fruto de arranjos regidos por uma complexa rede normativa, integrada por princípios e regras de direito internacional público e de direito interno, que se delinea o tema deste ensaio – a relação entre governança, controle

e as parcerias firmadas entre o Estado brasileiro e organismos internacionais – enfocado sob o viés jurídico-normativo.

As parcerias entre o Estado brasileiro e organismos internacionais são um importante instrumento de concretização de direitos humanos, em todas as suas dimensões. A proteção às liberdades públicas, a implementação do acesso à saúde e à educação, a tutela do trabalho, a proteção ao meio ambiente, entre outros, são temas de tratados internacionais que podem ser desdobrados em acordos de cooperação técnica e acordos executivos, conceitos adiante explicitados, firmados entre o Brasil e organismos internacionais diversos. Esses arranjos, contudo, ainda que regidos pelo direito internacional público, devem ser transparentes e controláveis; mas devem sê-lo sem que sejam gerados incidentes diplomáticos que coloquem o Estado brasileiro em posição delicada, de responsabilização, na ordem internacional, o que representa variável que aduz complexidade adicional, relevante, ao controle usualmente exercido sobre contratos, convênios, termos de parceria e ajustes congêneres regidos exclusivamente pelo direito interno.

A discussão acerca do controle exercido sobre acordos de cooperação firmados com organizações internacionais não é propriamente nova. Sobreretudo no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, importantes aportes teóricos e práticos sobre o tema vieram à tona, tendo por resultante, em parte, o estágio atual da estruturação normativa desses ajustes e as modalidades de execução às quais estão eles sujeitos.

Em linhas gerais, as parcerias entre o Brasil e organismos internacionais seguem padrão já bem assentado na prática jurídica. De um lado, o Estado brasileiro, e, de outro, um organismo internacional do qual ele é, em regra, membro firmam tratado internacional, que costuma ser designado como acordo de cooperação técnica, com o objetivo de promover, em território nacional, atividades ligadas às finalidades que inspiraram a criação da entidade. Os acordos de cooperação técnica, nesse contexto, costumam prever a possibilidade de serem firmados acordos executivos, também denominados de atos complementares, voltados a implementar os objetivos ajustados entre as partes no acordo de cooperação técnica, acordos executivos esses que, apesar de não necessitarem ser aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo

presidente da República, também recebem a qualificação jurídica de tratado internacional – sujeitando-se, assim, aos princípios e regras de direito internacional público. Finalmente, os acordos executivos, ou atos complementares, revelam duas modalidades distintas de execução da cooperação técnica: a chamada execução nacional, ou *project document*, regida internamente pelo Decreto nº 5.151/2004; e a execução baseada em contribuições voluntárias do Brasil ao organismo internacional, disciplinada apenas pelos tratados e acordos executivos firmados entre as pessoas de direito internacional público envolvidas.

O propósito deste ensaio é, a partir da análise dos dois regimes de execução de acordos de cooperação internacional firmados pela União, identificar o modo como podem ser potencializados os princípios de boa governança – transparência, integridade e prestação de contas –, com a atuação permanente dos sistemas de controle interno e externo, sem ferir as normas de direito internacional público que formam invariavelmente o seu pano de fundo.

## Considerações sobre as imunidades das organizações internacionais

Antes de proceder ao exame das normas que disciplinam a modalidade de execução nacional, necessário se faz explicitar as imunidades que, pelas normas de direito internacional público, servem de premissa maior, a nortear o exame da matéria, e que não podem ser postas à margem pelos órgãos de controle.

As imunidades de que gozam as organizações internacionais normalmente encontram-se previstas em seus acordos de sede, tratados internacionais por meio dos quais são fixadas as bases de funcionamento da entidade no território brasileiro, ou no próprio tratado constitutivo da organização de que seja parte o Brasil.

Com base em ajustes internacionais específicos, o Supremo Tribunal Federal, ao delinear os contornos das imunidades das organizações internacionais à jurisdição, assentou, por meio do voto da ministra Ellen Gracie, que

[...] [é] preciso ficar claro que a imunidade de jurisdição não é um atributo inerente à condição de organização internacional. A regra é, portanto, que elas não a tenha [sic]. Esses entes de direito público externo somente a gozarão, perante o Estado brasileiro, se existente norma específica nesse sentido, ou seja, tratados constitutivos e acordos de sede solenemente celebrados pelo Brasil nos quais estejam definidos os privilégios e imunidades que terão determinada organização internacional e seu pessoal no âmbito jurisdicional receptor<sup>1</sup>.

Assim concluiu o Supremo, ao julgar ação rescisória proposta em face de decisão que condenara a Organização das Nações Unidas em reclamação trabalhista, que,

[...] [s]egundo estabelece a “Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas”, promulgada no Brasil pelo Decreto 27.784, de 16 de fevereiro de 1950, “A Organização das Nações Unidas, seus bens e haveres, qualquer que seja seu detentor, gozarão de imunidade de jurisdição, salvo na medida em que a Organização a ela tiver renunciado em determinado caso. Fica, todavia, entendido que a renúncia não pode compreender medidas executivas”<sup>2</sup>.

A fonte primeira das imunidades conferidas às organizações internacionais, portanto, são tratados internacionais, multilaterais ou bilaterais, subscritos pelo Estado brasileiro, prevendo-as, os quais devem ser rigorosamente respeitados.

É interessante observar que não se aplica às organizações internacionais o famoso precedente do Supremo Tribunal Federal, de 1989, que, afastando a regra internacional costumeira fundada na ideia de que *par in parem non habet iudicium*, até então prestigiada pela Corte, admitiu o processamento de reclamação trabalhista em face de Estado estrangeiro, abrindo caminho para que a imunidade de jurisdição desses Estados, antes absoluta, pudesse ser relativizada, com esteio na própria evolução consuetudinária do direito das gentes, a partir da tênue distinção entre atos de império e atos de gestão. Essa distinção, que extrema, por meio

---

1 Acórdão. RE no 597368. Relatora: min Ellen Gracie. Relator p/acórdão: Teori Zavascki. Tribunal Pleno. Julgado em 15 de maio de 2013. DJe-100, divulg. 26 maio 2014, publ. 24 maio 2014. Ementa v. 02732-01, p. 105.

2 Acórdão. RE no 597368. Relatora: min Ellen Gracie. Relator p/acórdão: Teori Zavascki. Tribunal Pleno. Julgado em 15 de maio de 2013. DJe-100, divulg. 26 maio 2014, publ. 24 maio 2014. Ementa v. 02732-01, p. 105.

de linha nem sempre fácil de ser na prática visualizada, duas espécies de atos praticados em território nacional por Estados forâneos, usualmente é de tranquila aplicação nos casos levados ao Poder Judiciário brasileiro envolvendo-os, invariavelmente ligados a relações trabalhistas e a questões de responsabilidade civil – situações que, sem que sejam suscitadas dúvidas razoáveis, não derivam do exercício, devidamente autorizado pelo Estado brasileiro, de *soberania* estrangeira em território nacional, antes decorrente de atos cotidianos regidos pelo direito interno. Nada disso é invocável, contudo, quando a temática em causa é a imunidade das organizações internacionais à jurisdição, em relação às quais a fonte única da prerrogativa deve ser não o costume internacional, mas tratado que expressamente a preveja.

Os mesmos princípios que regem a imunidade das organizações internacionais à jurisdição incidem sobre as atividades de controle, interno e externo, exercidas pelo Estado brasileiro. Uma vez consagrada em tratado a imunidade do organismo internacional à jurisdição, não seria lógico que lhe fossem imponíveis as atividades de controle, sobretudo quando se sabe, na linha do pensamento de Hans Kelsen (1998), que tanto a edição de provimentos jurisdicionais como a de atos administrativos se equiparam, ontologicamente, como atos de aplicação da lei. Salvo, evidentemente, a existência de norma convencional em sentido contrário, ou seja, que afaste da jurisdição o organismo internacional, mas que o submeta aos órgãos de controle, externo e interno, previstos na Constituição – o que, em tese, seria possível, mas não crível. Ademais, os resultados das ações de controle não se compatibilizam com a natureza dos ajustes firmados com os organismos internacionais e com a imunidade à jurisdição. Com efeito, tratados não podem ser objeto de anulação administrativa; multas e imputações de débito não podem ser executadas; a liberdade futura dos organismos internacionais de pactuar ajustes futuros não pode ser balizada por atos de controle. Enfim, há incompatibilidade jurídica entre o exercício da atividade de controle e a imunidade à jurisdição dos organismos internacionais, e, por vezes, com a própria natureza dos instrumentos convencionais firmados no plano internacional.

Parece evidente, nesse contexto, que o controle dos ajustes regidos pelo direito internacional público enfrente naturais embaraços, não vislumbrados no controle dos ajustes regidos apenas pelo direito ad-

ministrativo. De plano, vê-se que o exercício da atividade de controle sobre um dos pactuantes, quando o ajuste tem por partes o Brasil e um organismo internacional, é inviabilizado, salvo quando haja disposição expressa em sentido contrário convencional. Mas não é só. Os ajustes internacionais trate-se de acordos de cooperação técnica ou de acordos executivos, sendo compromissos internacionais – tratados – a revelar o exercício da nomogênese convencional regida pelo direito das gentes, não podem, como assinalado, ser objeto de anulação administrativa, consequência usual dos controles exercidos a partir da aplicação do direito interno. Finalmente, a paralisação unilateral da execução de tratados, por ação dos órgãos de controle, como derivação não do exercício do controle direto sobre entes não sujeitos à soberania nacional (como visto, inviável), mas sobre as unidades e os agentes públicos nacionais responsáveis pela sua pactuação e execução, pode redundar em violação a compromisso regularmente firmado pelo Estado brasileiro, com as consequências jurídicas daí decorrentes.

Do ponto de vista normativo, portanto, as atividades de controle relacionadas aos acordos de cooperação e aos acordos executivos (atos complementares) firmados pelo Brasil com organismos internacionais devem lidar com desafios que não são enfrentados no dia a dia dos sistemas de controle interno e externo. Isso não significa, absolutamente, que esse controle seja inviável. O que se deduz do que foi dito é que as atividades de controle devem guardar observância não só às normas jurídicas previstas na Constituição e nas leis, mas também aos tratados internacionais por meio dos quais compromissos firmados pelo Brasil na ordem global ganham substância – os quais, por também integrarem o direito aplicável à espécie, igualmente balizam as ações de controle, interno e externo, previstas nos arts. 70 e 71 da Constituição. É da integração das fontes de direito interno com os tratados internacionais que se derivará o *tempo* e o *modo* do exercício legítimo – e necessário – dos controles em relação ao uso de verbas federais no âmbito de acordos de cooperação técnica e de acordos executivos.

Assim, deve-se ter sempre em mente, como premissa maior, ao se analisar o tema do controle exercido em relação aos acordos de cooperação e aos acordos executivos firmados entre o Brasil e organismos internacionais, que:

- Tais ajustes são modalidades de tratados internacionais, cuja validade não pode ser objeto de ações de controle, interno ou externo, jurisdicional ou não;
- As atividades desenvolvidas no âmbito interno das organizações internacionais, seu pessoal, bens e documentos, como regra não se sujeitam aos órgãos de controle do Estado brasileiro, salvo consentimento expresso em sentido contrário, não respondendo, assim, inclusive em juízo, por qualquer desdobramento das execuções dos acordos de cooperação técnica e dos acordos executivos (atos complementares de cooperação técnica) dos quais o Brasil seja parte, e que estejam sendo alvo de escrutínio por parte de órgãos nacionais por supostas irregularidades.

## O documento de projeto e a contribuição voluntária

Há duas formas pelas quais o governo brasileiro costuma custear, mediante o aporte de recursos financeiros, as ações de cooperação técnica internacional empreendidas pelas organizações internacionais: o *documento de projeto* (ou *project document* – PRODOC) e a *contribuição voluntária*.

O documento de projeto caracteriza-se pelo repasse de recursos financeiros às organizações internacionais para que estas, atuando como meras gestoras de tais recursos, e, portanto, sem incorporá-los ao seu próprio patrimônio, executem projetos específica e previamente detalhados de modo minucioso em documentos aprovados por ambas as partes.

Já pela contribuição voluntária, o governo brasileiro transfere recursos financeiros para o patrimônio das organizações internacionais, a fim de que elas os apliquem, como fundos próprios, e segundo suas próprias normas internas de programação e execução de despesas, na realização de suas finalidades institucionais, ou seja, de ações de cooperação técnica internacional indeterminadas ou apenas genericamente indicadas. Tais contribuições se dizem *voluntárias* porque se realizam adicionalmente àquelas que, comumente denominadas *cotas obrigatórias*, são periodi-

camente ajustadas quando da fixação dos orçamentos das organizações internacionais pelos seus países-membros, reunidos em assembleias gerais ou em outros órgãos de deliberação colegiada.

Os documentos de projeto são análogos aos convênios entre os entes da federação brasileira, ao passo em que as contribuições voluntárias se aproximam das doações modais ou com encargo. Mas, claro, ambos são negócios jurídicos de direito internacional público, e, portanto, regem-se exclusivamente pelos princípios e regras que compõem tal ramo do direito.

Em regra, os documentos de projeto são acordos complementares a acordos-quadro que, ajustados para disciplinar a cooperação técnica entre o governo brasileiro e as organizações internacionais, são comumente chamados de acordos básicos de cooperação técnica, acordos de cooperação técnica, ou acordos de assistência técnica. Assim, e porque tais acordos-quadro são ratificados depois do referendo parlamentar, os documentos de projeto, porque deles complementares, prescindem de tal referendo e, assim, também se caracterizam como acordos executivos.

Com efeito, e como bem assevera Francisco Rezek (2013:86-87), os acordos complementares prescindem da prévia aprovação do Poder Legislativo prevista nos arts. 49, I, e 84, *caput* e inciso VIII, da Constituição da República, qualificando-se, assim, como acordos executivos, porque

[...] se devem entender, sem qualquer acrobacia hermenêutica, cobertos por prévio assentimento do Congresso Nacional, [vez que, com a anuência dada ao acordo-quadro], a aprovação congressional reclamada pela carta sofre no tempo um deslocamento antecipativo [, ou seja,] ao aprovar certo tratado, com todas as normas que nele se exprimem, abona o Congresso desde logo os acordos de especificação, de detalhamento, de suplementação, previstos no texto e deixados a cargo dos governos pactuantes.

Já as contribuições voluntárias, embora geralmente também se realizem de modo complementar a acordos-quadro, seja de cooperação técnica, seja de constituição das próprias organizações internacionais, e, assim, comumente também sejam acordos complementares e executivos, não raro são ajustados de modo autônomo, inclusive com organizações internacionais das quais o governo brasileiro não é país-membro, ou com as quais não haja ajustado acordo de cooperação técnica. Quando

se realizam desse modo autônomo, ou seja, sem amparo em acordo-quadro ratificado depois do referendo parlamentar, as contribuições voluntárias dependem de prévia aprovação do Congresso Nacional, ainda que mediante simples previsão de dotação nominal e específica na Lei Orçamentária Anual, que a Advocacia-Geral da União, em entendimento de duvidosa constitucionalidade, reputa suficiente nas hipóteses em que a contribuição voluntária se realize de uma só vez, na forma de doação real, ou seja, de modo imediato, sem compromisso financeiro de cumprimento futuro.

Nesse passo, há de se ressaltar que o compromisso (ou encargo) assumido pela organização internacional de verter a contribuição voluntária em ações de cooperação técnica em prol do país-membro contribuinte (ou doador) não desnatura sua natureza de doação.

Primeiro porque, sendo a finalidade institucional típica da organização internacional a de promover ações de cooperação técnica em favor de seus países-membros, o referido compromisso (ou encargo) não atribui, substancialmente, à organização donatária nenhuma nova obrigação diversa daquelas a que se encontra sujeita por força de seus próprios estatutos, mas tão somente especifica beneficiário de suas ações na aplicação dos recursos recebidos.

De outro lado, não se pode olvidar que, conforme entendimento assente no âmbito do direito privado, aplicável por analogia às doações entre sujeitos de direito internacional público,

[...] a doação com encargo não é contrato bilateral, pois entre as obrigações não há sinalagma, [ou, dito de outro modo,] “a doação modal” [ , ou com encargo,] origina, para o donatário, a obrigação de cumprir encargo, mas inexistente o vínculo de interdependência entre essa obrigação e a do doador [ , razão pela qual,] se o encargo não for cumprido, nem por isso se resolverá o contrato, salvo se o direito de pedir a resolução for estipulado no contrato [Gomes, 1996:211; 218].

Fixadas essas balizas, observa-se que o principal marcador de distinção entre o documento de projeto e a contribuição voluntária é a modalidade de transferência de recursos financeiros do governo brasileiro para a organização internacional. Se tal transferência se dá sem incorporação dos recursos financeiros ao patrimônio da organização internacional,

trata-se de documento de projeto, de modo que, se, ao contrário, há tal incorporação, cuida-se de contribuição voluntária.

É usual que o documento de projeto e a contribuição voluntária não explicitem se os recursos financeiros que são deles objeto se incorporam, ou não, ao patrimônio da organização internacional. À míngua de tal explicitação, assume relevo um conjunto de circunstâncias negociais que revelam, de modo inequívoco, se determinado acordo complementar e executivo estabelece, ou não, tal incorporação e, portanto, se é uma contribuição voluntária ou um documento de projeto. Esse conjunto de circunstâncias negociais é composto pela forma de descrição das ações de cooperação técnica internacional objeto do acordo, do modo de estimativa dos valores das despesas a elas correspondentes e do regime de prestação de contas da aplicação de referidos recursos.

Com efeito, a indeterminação relativa das ações de cooperação técnica internacional, ou seu pobre detalhamento, ou a fluida estimativa das despesas a elas correspondentes, assim como a ausência de previsão de prestação de contas, ou a exigência de que estas sejam prestadas sem muito rigor e precisão, revelam que a natureza do acordo assim ajustado é de contribuição voluntária, ou seja, que por ele se pretende que os recursos financeiros a serem transferidos pelo governo brasileiro se incorporem ao patrimônio da organização internacional, a fim de que sejam aplicados com observância de suas próprias normas internas de programação e execução de despesa, respeitado, obviamente, o encargo, ou seja, o compromisso de custeio de ações de cooperação técnica internacional em favor do Brasil.

Em regra, tais liberalidades, que evidenciam o propósito de que os recursos financeiros se incorporem ao patrimônio da organização internacional e sejam por esta aplicados como fundos próprios, arrimam-se não só no fato de que, como país-membro, o governo brasileiro participa da direção de referida organização e, por intermédio dos mecanismos estatutariamente previstos para tanto, pode acompanhar e fiscalizar a gestão de mencionados fundos próprios, como também na usual circunstância de que essa gestão segue rígidos padrões de governança e de integridade (*compliance*) corporativas, cujo cumprimento é regularmente aferido por agências independentes de auditoria externa.

O documento de projeto e a contribuição voluntária regem-se, nos planos de sua existência, validade e eficácia, exclusivamente pelo direito internacional público, cujas normas costumeiras, registradas nos arts. 27, § 1º, e 42, § 1º, da “Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais”, prescrevem que

[...] [u]m Estado-parte de um tratado não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado, [razão pela qual] [a] validade de um tratado ou o consentimento de um Estado ou uma organização internacional em obrigar-se por um tratado só pode ser contestado em virtude da aplicação da presente Convenção.

No entanto, há normas de direito interno, estabelecidas pelo Decreto nº 5.151/2004, que balizam os agentes do governo brasileiro na celebração de documentos de projeto, estabelecendo seus objetos possíveis, o rito interno para se ajustarem tais acordos complementares e, em especial, seu regime de execução, estabelecendo, no seu art. 2º, que esta se dê – como regra passível de exceção – na modalidade de “execução nacional”, quando a implementação de projetos de cooperação internacional seja custeada, “no todo ou em parte, com recursos orçamentários da União”.

A execução nacional é definida pelos §§ 1º e 2º do mesmo art. 2º do Decreto nº 5.151/2004

[...] como a modalidade de gestão de projetos de cooperação técnica internacional [em que] a condução e direção de suas atividades estão a cargo de instituições brasileiras ainda que a parcela de recursos orçamentários de contrapartida da União esteja sob a guarda de organismo ou agência internacional cooperante, [de modo que] a coordenação [...] é realizada por instituição brasileira, sob a responsabilidade de Diretor Nacional de Projeto e o acompanhamento da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores.

Uma vez que o documento de projeto somente se regula pelos princípios e regras de direito internacional público, eventual transgressão às normas estabelecidas pelo mencionado Decreto nº 5.151/2004 não invalida, tampouco obsta, a eficácia de referido acordo complementar, mas, obviamente, pode levar à responsabilização funcional dos agentes do

governo brasileiro que o representarem no ajuste ou em sua preparação.

Por fim, há de se ressaltar que as normas do Decreto nº 5.151/2004 não se aplicam à contribuição voluntária, tampouco a proíbem, uma vez que, como assinalado, tão somente impõem e regulam a *execução nacional* quando se esteja diante de projetos de cooperação custeados com recursos públicos federais, ou seja, com aportes financeiros que, embora transferidos para a mera “guarda de organismo ou agência internacional cooperante” (§ 1º do art. 2º), continuam de titularidade do governo brasileiro. Ao contrário, portanto, das contribuições voluntárias, os aportes nacionais à execução do projeto permanecem como “recursos orçamentários” e, assim, não se incorporam ao patrimônio das organizações internacionais, restando estritamente vinculados à execução de projetos determinados que contenham “a descrição clara e precisa do que se pretende realizar ou obter” (inciso I do § 1º do art. 3º). Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) prescreve a “inaplicabilidade do Decreto 5151/2004 a acordos com modalidade de execução diversa da regulada” por tal diploma normativo.

## Governança, controle e acordos executivos

### Governança e controle

Os acordos de cooperação firmados com as organizações internacionais e os acordos que lhes dão execução são um importante instrumento para a concretização dos direitos humanos no Brasil, inclusive dos direitos sociais, ou de segunda geração, conjunto no qual se insere o direito fundamental à educação. Diversos organismos internacionais que o Brasil integra, e com os quais mantém tratados de cooperação técnica, têm entre seus objetivos institucionais a promoção da educação e da cultura, gerando campo fértil para que possam frutificar acordos executivos que, amparados em projetos bem estruturados, contribuam para o efetivo acesso dos cidadãos brasileiros à educação – cuja deficiência se erige em problema nacional da maior envergadura, com impactos sociais, econômicos e nas condições do exercício adequado da cidadania.

A história da execução dos acordos de cooperação técnica firmados pelo Brasil com organismos internacionais, no entanto, revela problemas. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, com destaque para o exame dos acordos executivos firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), apresenta casos nos quais ajustes internacionais teriam sido desvirtuados, pelo menos em parte, uma vez que sua execução teria se voltado a suprir necessidades administrativas corriqueiras, sobretudo de pessoal. Mais precisamente, os acordos de cooperação, sobre cuja execução não incidem plenamente os mecanismos de controle interno e externo previstos no direito interno, teriam sido usados para o fornecimento de mão de obra à administração pública para o desenvolvimento de atividades corriqueiras da administração, sob a roupagem formal de atividades de consultoria. Seja na modalidade de execução nacional, seja no formato de contribuição voluntária, o Brasil, nesses casos, realizaria aportes a organismos internacionais, que, por sua vez, utilizando-se dessas verbas, exclusivamente ou não, contrataria consultores e os alocaria em órgãos e entidades administrativos para o desempenho de tarefas cotidianas, em evidente afronta ao art. 37, II, da Constituição.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019), em seu já clássico estudo sobre as parcerias entre a administração pública e o setor privado, em reiteradas passagens alude à utilização de instrumental convencional, previsto no direito interno sob as mais diversas roupagens normativas, como rota de fuga do regime jurídico administrativo e de sua disciplina demasiado restritiva, desdobrável, em figuração superficial, porém didática, no trinômio *licitação, concurso e controle. Mutatis mutandis*, os acordos de cooperação técnica internacional e os acordos executivos que lhes dão concreção, dados os naturais embaraços que são legitimamente impostos, pelo direito internacional público, às atividades de controle não podem ser manejados com o objetivo de furta a administração pública às atividades de monitoramento e eventual imposição de sanções aos responsáveis por irregularidades que venham a ser apuradas, ínsitas ao princípio republicano. Sobreleva a importância, nesse ponto, da discussão sobre a adequada governança aplicável às atividades de preparação, execução e avaliação dos resultados obtidos com a celebração de tratados de cooperação técnica internacional e dos acordos executivos, regidos pelo direito das gentes, que lhes dão aplicação.

A noção de governança guarda, do ponto de vista normativo, estrita relação com alguns dos princípios regentes da administração pública, bem como com as ideias de democracia e república, fundamentos do Estado brasileiro. Com efeito, os princípios de boa governança apresentam-se instrumentalmente predispostos à otimização dos princípios da legalidade, da eficiência, da moralidade e da transparência, a partir da articulação entre cidadãos, empresas e governo em torno de definição e execução escorreita de políticas públicas, bem como da avaliação dos resultados por meio delas obtidos. Avaliação essa que passa pela adequada prestação de contas por parte daqueles que manejam recursos públicos, das atividades de controle debruçadas sobre os projetos levados a cabo e da ampla publicização das decisões adotadas ao longo de sua execução e dos dispêndios realizados, a propiciar não só a punição de responsáveis por eventuais ilícitos que sejam apurados, mas também a crítica democrática do projeto em si e o aprendizado contínuo por parte de gestores, já com olhos em políticas públicas futuras.

Conforme sintetiza Benjamin Zymler (2022:9) , com acuidade, em trabalho que abre esta obra,

[...] a governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos (cidadãos, representantes eleitos, alta administração, gestores e servidores) com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos.

Mais adiante, ao cuidar especificamente das abordagens do Tribunal de Contas da União à governança pública, o autor aponta que a Corte avalia o tema a partir de três eixos de significação, ou perspectivas: a perspectiva organizacional, ligada ao exame do desempenho das organizações públicas específicas; a perspectiva de políticas públicas, que joga luzes sobre a avaliação de programas e políticas públicas, de sua consistência e de seus resultados; e a perspectiva de centro de governo, que tem a seu cargo o exame da capacidade do governo de – por que não – efetivamente governar, ou seja, realizar, de forma coesa e articulada com a sociedade civil, escolhas políticas que adiram às legítimas expectativas da população e direcionem a evolução concreta do Estado, em sua conflituosa historicidade. E arremata frisando

[...] que, consoante exposto por Humberto Falcão Martins [...], as perspectivas se relacionam e são interdependentes. Afinal, a capacidade de implementar políticas públicas efetivas está ligada à capacidade de o Centro de Governo estabelecer diretrizes claras, identificando problemas e iniciativas prioritárias, e também está ligada à capacidade de a máquina pública (organizações individuais ou segmentos de função de governo/Estado) responder ao que se venha a demandar dela para executar políticas e prestar serviços públicos adequados. A partir das três perspectivas apresentadas, podemos dizer que, para alcançar essa efetividade, as organizações públicas devem ser bem governadas, para executar políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade, sob a liderança de um centro de governo que dê coerência e coordenação a esses movimentos [Zymler, 2022:16].

A governança pública, no âmbito da União, é objeto de disciplina normativa específica por meio do Decreto nº 9.203/2017, que a define como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2º, I), assentado nos seguintes princípios, indicados no seu art. 3º: “capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade; e transparência”. Do mesmo ato normativo, por sua vez, constam, entre outras, como diretrizes da governança pública:

III. monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas (art. 4º, III);

[...];

VI. implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores (art. 4º, VI).

Finalmente, há de se destacar, ainda do Decreto nº 9.203/2017, que o controle é indicado, ao lado da liderança e da estratégia, como um dos mecanismos fundamentais para o exercício da governança. Assim, dispõe o art. 5º, III, que um dos mecanismos para o exercício da governança pública, é o

[...] controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

As ideias de transparência, participação, consensualidade, integridade, eficiência e controle, inerentes ao conceito de governança pública ligam-se reciprocamente. A participação e a consensualidade supõem a transparência e exigem seu contínuo incremento. A integridade e o controle têm uma relação de implicação direta, o segundo impulsionando a primeira, relacionando-se ambos, outrossim, com a transparência da gestão pública e, por conseguinte, com a participação e a consensualidade. Todas essas ideias ou desdobramentos analíticos do conceito de governança pública são permeadas, finalmente, pelo objetivo de eficiência; mas não qualquer eficiência: apenas aquela que é democraticamente fundada, produto da interação constante entre o governo e a sociedade civil, em seus múltiplos núcleos de poder.

Pretende-se, com o destaque do entrelaçamento íntimo existente entre os desdobramentos analíticos do conceito de governança, enfatizar que a ausência de controles – ou controles absolutamente deficientes – pode acarretar o comprometimento da implementação de todos os demais princípios de boa governança aplicáveis à determinada organização, ao acompanhamento de políticas públicas e ao centro de governo. No caso dos acordos de cooperação técnica e dos acordos executivos (atos complementares), os sistemas de controle, interno e externo, não podem ficar à margem da pactuação e da execução desses instrumentos convencionais, ainda que, vale sempre lembrar, devam ser rigorosamente observadas normas de direito internacional público que vinculam o Estado brasileiro. Conforme adiante será demonstrado, ambas as modalidades de regime de execução que vêm sendo adotadas pelos acordos executivos – documento de projeto ou contribuição voluntária – admitem controles, mais ou menos estritos, a depender da modalidade adotada, devendo eles incidir a tempo e modo adequados, como requisito inarredável da implementação de adequada governança pública nessa esfera de atuação pública.

## O controle da execução de projetos sujeitos ao Decreto nº 5.151/2004

Conforme já assinalado, a celebração de acordos executivos segundo a chamada “execução nacional” é disciplinada pelo Decreto nº 5.151/2004, ato normativo que estabelece uma série de requisitos voltados a assegurar que a apresentação e a execução dos projetos a ele sujeitos obedeçam a imperativos de legalidade, moralidade, transparência e controle. A execução nacional, regime de observância obrigatória quando esteja em causa a aplicação de recursos públicos federais – o que exclui os recursos que, uma vez doados pelo Brasil, pertencem aos próprios organismos internacionais, característica-tipo da modalidade denominada de contribuição voluntária –, envolve, com efeito, a observância de diversas regras voltadas a garantir a transparência e a integridade da formulação e da execução dos ajustes complementares a serem propostos pelo governo brasileiro. Nesse sentido, o §1º do art. 3º, do Decreto nº 5.151/2004, estabelece, entre outros requisitos, que do ajuste complementar deverá constar o detalhamento dos recursos envolvidos nos projetos a serem executados, assim como disposições sobre prestações de contas e relativas à auditoria independente, contábil e de resultados; o art. 8º estabelece a competência do Sistema de Controle Interno federal para auditar e fiscalizar o cumprimento das normas relacionadas à execução nacional; o diretor nacional do projeto, indicado pelo órgão ou entidade executora nacional, responde, nos termos do art. 6º, II, do mesmo Decreto, pela execução e regularidade do projeto a ser desenvolvido em conformidade com o ato complementar ajustado entre o Estado brasileiro e o organismo internacional.

Cabe à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério das Relações Exteriores, acompanhar a execução dos projetos de cooperação técnica internacional firmados com organismos internacionais.

O Decreto nº 5.151/2004, nos termos de seu art. 9º, é regulamentado pela Portaria nº 08/2017, do ministro das Relações Exteriores, e alterações posteriores, ato normativo esse que também introduz no sistema jurídico requisitos voltados a assegurar que a proposição e a execução de acordos executivos, sujeitos ao regime de execução nacional, deem-se em conformidade com os princípios de boa governança. Nesse sentido, a Portaria

nº 08/2017/MRE estabelece conteúdos que necessariamente deverão constar dos atos complementares, inclusive cláusulas relacionadas à suspensão e à extinção do ato complementar; à possibilidade de avaliação externa do projeto, voltada a aferir sua relevância, eficiência, impacto e sustentabilidade; à obrigação do organismo internacional cooperante de prestar as informações necessárias ao acompanhamento realizado pela Agência Brasileira de Cooperação, bem como de facultar o acesso aos documentos relacionados à gestão administrativa e financeira do projeto aos órgãos de controle e à ABC (art. 7º da Portaria nº 08/2017/MRE).

Uma vez inseridas cláusulas com os conteúdos anteriormente arrolados nos atos complementares, restam viabilizadas as atividades de controle neles previstas, uma vez consensualmente admitidas pelo Estado brasileiro e pela organização internacional pactuante.

É importante destacar que a governança relacionada à proposição e à execução de acordos executivos de cooperação técnica, segundo o regime de execução nacional, põe em absoluto destaque o papel desempenhado pela Agência Brasileira de Cooperação, tanto na sua fase de negociação e propositura ao organismo internacional como na sua execução. Para que sejam ajustados no plano internacional projetos de cooperação técnica, os órgãos ou entidades da administração pública federal interessados deverão apresentar os pleitos à ABC, que poderá indeferir os mesmos em determinadas situações, ligadas a impropriedades formais ou à sua inadequação ao conceito de cooperação técnica.

Durante a execução do projeto, igualmente ganha relevo o acompanhamento da sua execução realizado pela ABC, efetivado a partir dos parâmetros fixados no art. 24 da Portaria nº 08/2017/MRE. Pelas competências previstas no mencionado artigo, fica mais uma vez claro o papel central que foi conferido à ABC na governança dos projetos sujeitos ao regime de execução nacional. Com efeito, estabeleceu-se, ali, caber à ABC:

- I – acompanhar o desenvolvimento dos projetos sob os aspectos técnicos e administrativos, mediante análise dos relatórios anuais recebidos dos projetos, visitas aos órgãos ou entidades executoras e reuniões com seus responsáveis, para fins de verificação do cumprimento dos seus objetivos, metas e resultados; II – orientar os órgãos ou entidades executoras quanto aos procedimentos

técnicos e administrativos da cooperação técnica internacional; III – efetuar reuniões periódicas com os órgãos ou entidades executoras e os organismos internacionais cooperantes; IV – promover a constituição de banco de dados para armazenar as informações sobre a execução técnica, administrativa, orçamentária, financeira, contábil e patrimonial dos projetos; V – colocar à disposição dos órgãos de controle nacionais os relatórios de progresso recebidos dos projetos; VI – divulgar informações sobre a cooperação técnica internacional; VII – promover, na medida de sua disponibilidade técnica e financeira, a capacitação do pessoal envolvido na execução dos projetos.

As possibilidades de exercício da atividade de controle sobre a formulação e execução de acordos executivos de cooperação técnica, propostos no quadro de tratados de cooperação técnica previamente firmados entre o Brasil e organismos internacionais, são múltiplas. As falhas detectáveis nos projetos e em sua execução podem envolver desde a apresentação de projetos genéricos, sem objetos satisfatoriamente definidos, até falhas no recrutamento de consultores, problema esse, como visto, que já foi objeto de pronunciamentos do Tribunal de Contas da União que remontam, pelo menos, a 1998. Pois bem, da normatização até aqui examinada, que passa pela prévia análise de conceitos de direito internacional público, desaguardo no Decreto nº 5.151/2004 e na Portaria nº 08/2017/MRE, as somam, de plano, como órgãos e autoridades responsáveis por prestarem contas e justificativas acerca dos acordos executivos – atos complementares –, o órgão ou entidade executora do ajuste no plano nacional, o diretor nacional do projeto e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Lembre-se, ainda, das possibilidades de controle que poderão vir a ser expressamente previstas nos acordos executivos, a teor do art. 7º da Portaria nº 08/2017/MRE, as quais, fruto do consenso entre os pactuantes, uma vez acatadas, poderão ser acionadas desde que com respeito às imunidades em regra aplicáveis às organizações internacionais.

Os controles que podem incidir na modalidade execução nacional são, portanto, amplos, apesar dos óbices impostos pelas normas de direito internacional público aplicáveis às relações estabelecidas com organismos internacionais. Com efeito, podem eles incidir sobre o conteúdo da própria Portaria nº 08/2017/MRE, bem como sobre todas as atividades concretas desempenhadas pelas autoridades e pelos órgãos

anteriormente indicados, o que abre larga possibilidade de atuação para os sistemas de controle interno e externo, com o consequente aprimoramento da governança dos acordos de cooperação internacional sujeitos ao regime de execução nacional. Os conteúdos dos projetos podem ser adequadamente delineados, antes da celebração dos ajustes com os organismos internacionais, assim como a integridade e a transparência de sua execução, sobretudo a partir do aprimoramento das atividades já exercidas ABC, devidamente lastreada no Decreto nº 5.151/2004.

### O controle exercido sobre a modalidade contribuição voluntária

São mais restritas as possibilidades dos controles incidentes sobre acordos executivos que adotem a modalidade contribuição voluntária, na qual aportes financeiros são realizados pelo Estado brasileiro como reforço das cotas já devidas ao organismo internacional por força de seu tratado constitutivo, ou de ato convencional equivalente – que passam, assim, a lhe pertencer. Como visto, o exercício da atividade de controle em face de organismos internacionais, que gozam de imunidade à jurisdição por força de instrumentos convencionais de direito das gentes, é juridicamente inviável. Acordos executivos não podem ser unilateralmente anulados; multas e imputações de débito não podem ser executadas. Enfim, há inconsistência jurídica absoluta em qualquer pretensão de exercício de controle sobre organismos internacionais, dados os pontos nítidos de fricção, intransponíveis, entre a essência dos sistemas de controle interno e externo e as normas de direito internacional público.

Os controles sobre os agentes públicos brasileiros responsáveis por firmar os acordos executivos na modalidade contribuição voluntária são igualmente mais restritos do que aqueles verificados na execução nacional. Nestes, a propriedade dos recursos vinculados ao projeto, que permanece sendo da União, bem como as atividades que cabem a agentes públicos nacionais na execução dos projetos, são elementos de conexão que atraem a competência dos órgãos de controle. No caso do regime de contribuição voluntária, diferentemente, a execução do projeto e a propriedade dos recursos financeiros envolvidos cabem ao próprio organismo internacional, sobre o qual as ações de controle não podem recair.

Há, contudo, duas possibilidades palpáveis de exercício dos sistemas de controle brasileiros sobre os acordos sujeitos ao regime de contribuição voluntária.

A primeira diz respeito a possíveis questionamentos sobre a decisão de adotar a contribuição voluntária como modalidade aplicável a determinado acordo executivo. Tal decisão, a envolver aspectos ligados às relações internacionais das quais participa o Brasil, pode, em certos casos, por motivos de interesse público, não ser passível de controle. Razões políticas legítimas podem conferir grande margem de discricionariedade ao agente público competente para decidir pela adoção, ou não, do regime de contribuição voluntária em determinada situação. A adoção do regime pode ser fruto, por exemplo, de uma concessão ao organismo internacional ao longo do processo de negociação do ajuste, com vistas a benefício futuro a ser auferido pelo Estado brasileiro. Enfim, há uma série de razões legítimas que, nesse caso, dificultam o exercício da atividade de controle sobre a atividade diplomática. No entanto, remanesce, ainda assim, espaço para indagações, por parte dos órgãos de controle, nos casos em que se evidenciar que o encargo assumido pelo organismo internacional, em projeto de cooperação técnica que não envolva nenhuma questão sensível de política externa, corresponda, do ponto de vista financeiro, basicamente à contribuição adicional realizada pelo Brasil por força do acordo executivo firmado. É dizer: pode ser evidente, em casos específicos, que a contribuição realizada teria tido por escopo único transferir os recursos ao organismo internacional, para que eles fossem em seguida restituídos à União por meio de produtos específicos, à margem dos controles usualmente exercidos sobre a atividade administrativa. Apurada uma situação tal, a autoridade responsável pela decisão de adotar o regime de contribuição voluntária pode ser chamada, pelos órgãos de controle, a se explicar.

O segundo espaço para o exercício do controle incide sobre as autoridades responsáveis por garantir, junto ao organismo internacional, o cumprimento do encargo por ele assumido quando do recebimento dos recursos financeiros brasileiros. Se o organismo internacional incidir em mora no cumprimento de obrigações internacionais assumidas, devem ser acionados os mecanismos de solução de conflitos previstos nas normas internacionais, sob pena de, em assim não ocorrendo, ser

validamente exercida a atividade de controle sobre as autoridades brasileiras omissas.

Esses dois pontos, que permitem o exercício das atividades de controle, interno e externo, sobre autoridades brasileiras, se adequadamente explorados, podem contribuir de forma palpável para o incremento qualitativo da transparência na celebração de acordos executivos, segundo o regime de contribuição voluntária, com todas as consequências positivas daí decorrentes.

## Conclusão

O aprimoramento da governança, relacionado à celebração e à execução dos acordos de cooperação técnica firmados entre o Brasil e organismos internacionais, tem, no exercício da atividade de controle, a tempo e modo, compatível com as normas de direito internacional público aplicáveis à matéria, um importante instrumento.

O incremento qualitativo da governança pública, a partir da dinâmica dos sistemas de controle, com efeito, poderá levar a que os acordos de cooperação técnica firmados com os organismos internacionais tenham suas potencialidades mais bem exploradas, com benefícios diretos no incremento das condições de acesso da população à educação, no plano dos ajustes firmados com organismos que têm entre seus objetivos institucionais a promoção desse direito.

Enfim, os acordos de cooperação técnica firmados entre o Brasil e organismos internacionais podem ser instrumento cada vez mais valioso de promoção dos direitos humanos, sendo certo que o aprimoramento da governança relacionado à celebração e à execução dos acordos executivos que dão concreção a esses tratados, a partir de ações de controle balizadas pelas normas constitucionais, legais e de direito internacional público, é variável sobretudo importante nessa dinâmica.

## Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 jan. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, Orlando. *Contratos*. 17 ed. Atual. Humberto Theodoro Júnior. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Governo e governança em tempos de mundialização: reflexões à luz dos novos paradigmas do direito. *Revista de Direito Administrativo*, v. 243, p. 41-47, 2006.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público: curso elementar*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. A reforma administrativa que ainda não veio: dever estatal de fomento à cidadania ativa e à governança. *Revista de Direito Administrativo*, v. 252, p. 119-140, 2009.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. As transformações da regulação jurídica na sociedade contemporânea: a governança como paradigma. *Revista Direito GV*, v. 12, n. 1, p. 251-259, 2016.

ZYMLER, Benjamin. Introdução da governança no Brasil no âmbito do controle externo. In: \_\_\_\_ (Org). *A relação da governança com o controle estatal*. Rio de Janeiro: FGV Ed., 2022.

# Capítulo 6



# O controle da formulação de uma política pública pelo Congresso Nacional: o caso do FUNDEB

Sylvia Cristina Toledo Gouveia  
Danuta R. N. de Souza Calazans

## Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios vinculados à educação. Inicialmente criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, o FUNDEB sofreu importantes alterações a partir da Emenda Constitucional nº 108/2020 e atualmente se encontra regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 e pelo Decreto nº 10.656/2021.

O caminho percorrido até a aprovação do substitutivo final da proposta de emenda constitucional foi marcado por um período de intensos debates, conduzidos no âmbito das comissões especiais do FUNDEB, instaladas na Câmara dos Deputados, ao longo da 55ª e da 56ª legislaturas. O papel desempenhado pelo Poder Legislativo na condução de proposições

como a que tornou permanente o FUNDEB – principal política pública de financiamento da educação básica no Brasil – parece assumir um papel decisivo na legitimação, no controle político e na fiscalização da atividade governamental.

A presente análise objetiva realizar uma leitura acerca da atuação do Legislativo na formulação das políticas públicas sociais, de modo especial pela ótica da tramitação da proposta de emenda à Constituição (PEC) que tornou permanente o FUNDEB.

## **O direito à educação e seu financiamento no ordenamento jurídico brasileiro**

No limiar das indagações que perpassam as possibilidades e os limites da atuação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas educacionais, a tramitação da proposta de emenda à Constituição que tornou permanente o FUNDEB permite algumas reflexões. Nesse sentido, considerando-se o contexto de tramitação e aprovação da PEC nº 15/2015<sup>1</sup>, pelo menos três dimensões merecem ser consideradas. A primeira delas é a da cooperação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na condução de proposições afetas a direitos sociais. A segunda, a do aprofundamento teórico e do diálogo estabelecido com instâncias técnicas e representações da sociedade civil. Por fim, a terceira dimensão alcança a preexistência dos contornos elementares da política pública que, se por um lado adquire perenidade e aprimoramento com o advento da Emenda Constitucional nº 108/2020, por outro não nasce a partir de sua promulgação. Embora já abordada no íterim do presente estudo, uma digressão na história da positivação do direito à educação e de seu financiamento no ordenamento jurídico brasileiro permite o alcance da gênese do FUNDEB e, entretantes, a devida elucidação desse último ponto.

A menção imediata que se faz quando se trata do resgate histórico do FUNDEB alcança sua caracterização como um avanço em relação ao ex-

---

1 Disponível em: <[www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512](http://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512)>. Acesso em: out. 20022.

tinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), conforme referido alhures, criado para responder a uma dívida histórica com o financiamento do ensino fundamental e com a necessidade de valorização dos profissionais do magistério. Num recorte sincrônico, tanto o FUNDEF quanto o FUNDEB encontram-se inscritos na seara da busca pelo equilíbrio entre o pacto federativo e a repartição tributária, à luz do disposto nos arts. 211 e 212 da Constituição Federal. Já em um recorte diacrônico, pode-se dizer que ambos correspondem à concretização de ideais que remontam à primeira metade do século XX, quase contemporaneamente ao reconhecimento da educação como um direito constitucionalmente assegurado e da previsão da vinculação constitucional de recursos ao setor educacional.

A menção ao direito à educação aparece pela primeira vez na Constituição Imperial de 1824 e passa pela Constituição Republicana de 1981 para alcançar, na Constituição de 1934, sua positivação, conforme a redação conferida ao art. 149 do texto constitucional então vigente:

Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcionalmente a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana [CF/1934].

A mesma Constituição previa ainda, como uma tentativa de assegurar mecanismos para o alcance desse propósito, que a União e os municípios deveriam aplicar nunca menos de 10%, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos. Nascia, nesse contexto, a vinculação constitucional de recursos à educação.

A Constituição Federal de 1946, por seu turno, não retrocedeu em relação à Carta de 1934 e previu a educação como direito de todos a ser dada no lar e na escola (art. 166), bem como a obrigação da União de aplicar, anualmente, nunca menos de 10%, e de os “estados, o Distrito Federal e os municípios, nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (art. 169). Previu, ainda, o ensino primário como obrigatório e gratuito para todos

e o ensino oficial ulterior ao primário àqueles que provassem falta ou insuficiência de recursos.

Nesse contexto, é de se notar que a positivação do direito à educação fez surgir, no decorrer e comenos dessa conjuntura, as primeiras alusões à necessidade de financiamento adequado e da fixação de um valor médio por aluno/ano. Tais ideias encontram-se expressos na obra de Anísio Teixeira, que, já na década de 1950, fazia menção à necessidade de “instalação de um mecanismo de financiamento de nosso sistema escolar capaz de lhe dar forças para um desenvolvimento automático e progressivo” (Teixeira, 1956:172). Pode-se afirmar, nesse sentido, que o embrião do que viria a se tornar o FUNDEB remonta aos ideais de Anísio Teixeira, que avançou da mera vinculação constitucional de recursos em direção à criação de um instrumento de financiamento com contornos mais precisos e propósitos mais concretamente alcançáveis, inclusive por meio da criação de fundos, conforme se extrai das considerações tecidas em sua obra *A educação e a crise brasileira*, cuja primeira publicação data de 1956:

As despesas da educação representam o custo da manutenção das escolas e as inversões em prédios e respectivo aparelhamento permanente. Teríamos progressos a fazer na aplicação dos recursos existentes, tanto em um campo quanto em outro. 8. *Antes do mais, caberia transformar tais recursos em fundos de educação, com administração especial e autônoma.* Esta providência permitiria tratar esses recursos como o patrimônio das crianças do país, a ser administrado para o seu máximo proveito e dentro de regras especiais, que tornassem difícil, senão impossível, qualquer desvio dos seus estritos objetivos educacionais [Teixeira, 1956:172, grifo nosso].

Decorre do exposto que o arquétipo do FUNDEB, enquanto política pública de financiamento da educação instituída a partir da criação de fundos contábeis, possui raízes que dialogam com a história do financiamento da educação no ordenamento jurídico brasileiro, pelo menos desde a Constituição de 1934. O primeiro marco concreto desse modelo de financiamento viria a ser, justamente, a Emenda Constitucional nº 14, que instituiu o FUNDEF, originada a partir de uma proposta do Poder Executivo, por meio da Exposição de Motivos nº 273, de 13 de outubro do

1995, que objetivou modificar os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e de dar nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A Exposição de Motivos nº 273/1995 visou avançar do mero “desenvolvimento de esforços” com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade, conforme previa a redação do art. 60 do ADCT anterior ao advento do FUNDEF, rumo à criação de um instrumento que permitisse a distribuição dos recursos de forma compatível com as efetivas responsabilidades em relação à manutenção das redes de ensino, notadamente em consideração às suas capacidades de arrecadação. No bojo da fundamentação do documento, restava explicitada a evidência de que os municípios respondiam pela maior parte do atendimento no ensino fundamental obrigatório sem um volume suficiente de recursos para assegurar um ensino de qualidade minimamente aceitável pela ótica da disponibilidade média de recursos fiscais por aluno e por ano. A experiência do FUNDEF demonstrou a eficácia do modelo de financiamento instituído a partir de 1996, no que se refere ao seu formato redistributivo e às suas regras específicas de aplicação, mas deixou evidentes as limitações que ensejaram os aprimoramentos que eclodiram no modelo proposto para o FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006.

A tramitação do FUNDEB passou por um amplo processo de discussão iniciado com um documento apresentado pelo governo, no ano de 2005, denominado “Diretrizes para o FUNDEB”, que se configurou como ponto de partida para as negociações com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e todos os demais atores sociais envolvidos, bem como para a discussão em colóquios realizados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) naquele ano. Um ano após o início das discussões capitaneadas pelo MEC, foi apresentada a proposta oficial da Presidência da República – PEC nº 415/2005 – a partir da Exposição de Motivos nº 19, elaborada pelo Ministério da Educação, no âmbito da qual restaram consignadas a importância e prioridade do FUNDEB, o diagnóstico dos indicadores da educação básica desde 1988, considerações acerca das responsabilidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e dados sobre os efeitos físico-finan-

ceiros do FUNDEB junto aos estados e municípios, sobretudo em termos de equalização. A proposta do Poder Executivo acelerou a tramitação da matéria no âmbito do Congresso e a Emenda Constitucional nº 53 acabou por ser promulgada em dezembro de 2006, instituindo, a partir de 2007, o FUNDEB em substituição ao FUNDEF.

O que essa digressão no movimento histórico de criação das políticas de financiamento da educação pretende demonstrar é, num primeiro momento, que a Emenda Constitucional nº 108 não criou um modelo inédito de financiamento da educação básica, mas aprimorou, à luz de diagnósticos acerca das limitações e fragilidades dos fundos anteriores, o instrumento permanente de financiamento da educação que viria a ser inserido no art. 212-A da Constituição Federal (CF/88). O novo formato conferido ao FUNDEB emergiu, nesse contexto, como resultado de um intenso e aprofundado debate realizado ao longo dos cinco anos em que foi discutida a proposta, até a sua aprovação em 2020, conforme será demonstrado adiante.

## Do FUNDEF ao Novo FUNDEB

No cenário pós-1988, antes do surgimento de um fundo específico para financiamento da educação nacional, o art. 212, *caput*, da Constituição Federal já determinava que a União aplicaria, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, criou, então, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A grande inovação trazida pelo FUNDEF, em comparação com a redação original da CF/88, consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, ao subvincular, a esse nível de ensino, uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. Conforme dito, a redação originária da Constituição de 1988 já vinculava 25% das receitas dos estados e municípios à educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/1996, 60%

desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficaram reservados ao ensino fundamental. Além disso, introduziram-se novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, promovendo-se sua partilha de recursos entre o governo estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

A receita do fundo era composta pela alíquota de 15% dos impostos e transferências descritos na Lei nº 9.424/1996. Além disso, o fundo também contava com uma parcela relativa à complementação da União, que seria utilizada quando os estados, por meio de suas arrecadações, não conseguissem alcançar o valor do aluno por ano, nacionalmente definido, através de decreto presidencial. Isto é, o papel da União era tão somente supletivo. A distribuição dos recursos do FUNDEF se dava em cada estado da federação proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas escolas de cada rede de ensino, com base nas matrículas iniciais computadas pelo censo escolar do ano anterior, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A criação do FUNDEF teve como razão estratégica dar continuidade à prioridade já atribuída ao ensino, mas, para além disso, trazia para o centro do debate questões relativas à descentralização administrativa e ao pacto federativo.

O FUNDEF vigorou de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2006, por expressa disposição constitucional que previa que o seu prazo de duração seria de 10 anos. Durante esse período, a arrecadação implementada pelo fundo foi expressiva. Apenas no ano de 1998, entraram nos cofres do fundo, a título de contribuição dos estados e municípios, R\$ 12.934.405.549,19, e mais R\$ 434.819.032,79 sob a rubrica de complementação da União, chegando-se a uma receita total de R\$ 13.369.224.581,98. Com a soma desses valores, o valor médio por aluno, naquele ano, foi de R\$ 423,50.

A despeito da inegável evolução, o FUNDEF foi objeto de críticas. Dois problemas frequentemente apontados estavam relacionados ao valor mínimo nacional por aluno e, conseqüentemente, ao montante referente à complementação da União. Além disso, criticava-se o fato de que o fundo não abrangia a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos.

Assim, tendo em vista que a vigência do fundo estava prevista para terminar em 2006, bem como diante da necessidade de aperfeiçoar o modelo de financiamento da educação do país, a Emenda Constitucional nº 53/2006 criou o FUNDEB, que passou a abarcar não apenas o ensino fundamental, mas toda a educação básica brasileira. O FUNDEB surgiu, portanto, com o objetivo de viabilizar o incremento e adotar uma nova forma de distribuição dos investimentos em educação, proporcionando a garantia da educação básica e não apenas fundamental, a todos os brasileiros, inclusive daqueles que não tiveram acesso à educação na idade adequada.

Por meio da EC nº 53/2006, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios passou para 20%, e sua utilização foi ampliada para toda a educação básica. Pelo modelo criado em 2006, a distribuição dos recursos é feita com base no número de alunos da educação básica informado no censo escolar do ano anterior, sendo computados os estudantes matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme disposto no art. 211 da CF/88.

Tal qual o FUNDEF, o FUNDEB foi desenhado como um fundo de natureza contábil e a sua composição provém de uma cesta integrada por 20% de impostos e transferências constitucionais, bem como da complementação da União, cujo objetivo é assegurar valor mínimo por aluno/ano (VMAA) nacional no âmbito dos estados (ou, se for o caso, do Distrito Federal) que não conseguirem, com seus próprios recursos, atingir o valor mínimo. Em comparação ao FUNDEF, a cesta de recursos se tornou mais abrangente.

No que tange à complementação da União, o texto introduzido no ADCT pela Emenda Constitucional nº 53/2006 estabeleceu critérios mais claros de atuação do governo federal. Segundo o art. 60, V, no âmbito de cada estado em que a arrecadação não fosse suficiente para alcançar o valor mínimo de aluno por ano, haveria a destinação de recursos federais a título de complementação, e o inciso VII definiu aportes mínimos da União ao FUNDEB, que deveriam alcançar 10% do total de recursos aportados por estados e municípios. Ademais, uma parcela mínima de 60% do FUNDEB, calculada sobre o montante anual dos recursos creditados na conta no exercício, deveria ser destinada à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação básica pública.

O FUNDEB foi regulamentado pela Lei nº 11.494 /2007 e teve o prazo de vigência de 14 anos, a contar da promulgação da EC nº 53/2006, tendo vigorado de 2007 a 2019. Em 2019, o fundo distribuiu R\$ 156,3 bilhões para a rede pública e, atualmente, garante 2/3 dos recursos que os municípios investem em educação.

Em 2020, foi promulgada a EC nº 108, que cria o Novo FUNDEB. A EC impôs alterações importantes no texto constitucional e no ADCT e, em resumo, determinou a adoção de investimentos voltados exclusivamente à educação infantil, o reforço no controle social e implementou um aumento considerável no aporte de recursos da União. A primeira e fundamental mudança diz respeito à permanência do fundo, já que o Novo FUNDEB não é mais transitório, como os seus antecessores.

Na estruturação do Novo FUNDEB, o art. 212-A, I da CF/88, explica que a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os estados e seus municípios, é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de natureza contábil.

Sobre os recursos que englobam a nova cesta do fundo, o art. 212-A, II, prevê que será composta por 20% dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do *caput* do art. 155, o inciso II do *caput* do art. 157, os incisos II, III e IV do *caput* do art. 158 e as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159 da Constituição. A complementação da União ao FUNDEB, por seu turno, passa a ser de, no mínimo, 23%, conforme dicção do art. 212-A, V, da CF/88, com um aumento gradativo que seguirá uma escala de 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025 até, finalmente, chegar aos 23% em 2026, conforme prescreve o art. 60 do ADCT. Além das alterações na complementação da União, o Novo FUNDEB também alterou a destinação dos recursos recebidos: já em 2021, ao menos 70% dos valores arrecadados pelo FUNDEB devem ser investidos no pagamento de profissionais da educação básica, havendo, assim, um incremento em comparação ao modelo anterior, que fixava um percentual mínimo de 60% e abarcava apenas os profissionais do magistério.

O Novo FUNDEB foi regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e já está sendo operacionalizado nas redes de ensino

do Brasil. No entanto, para que o modelo atual fosse desenhado, houve um intenso processo de debates entre o Poder Executivo, o Legislativo e a sociedade civil, sendo certo que o Congresso Nacional teve um papel essencial no controle e na formatação da política pública.

## **A participação do Congresso Nacional no processo de elaboração e aprovação do Novo FUNDEB**

A PEC nº 15/2015, de autoria da deputada Raquel Muniz, foi a primeira proposição que teve como objetivo tornar permanente o FUNDEB – cujo encerramento da vigência, de acordo com a última redação do art. 60 do ADCT, dar-se-ia em 2020. A proposta foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 16 de junho de 2015, com parecer pela sua admissibilidade, e na 55ª legislatura foi então constituída a Comissão Especial do FUNDEB. Como relatora, foi designada a deputada professora Dorinha, signatária do relatório final da PEC, apresentado em 21 de julho de 2020. A PEC nº 15/2015 acabou por ser aprovada, cinco anos depois, com 499 votos favoráveis no primeiro turno e 192 votos favoráveis no segundo turno, no âmbito da Câmara dos Deputados, e 71 votos favoráveis, nos dois turnos, no âmbito do Senado Federal.

O relatório final da proposta, com o substitutivo da relatora, faz menção à realização de “vinte e nove audiências públicas, além de uma série de reuniões técnicas”, que deram início a um trabalho de elaboração de minutas com a “consideração dos parlamentares, do governo e de atores da sociedade civil com o objetivo de aprimorar a proposta e construir consensos”. Entre os participantes, destaca-se a presença de representantes do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e do INEP, do Ministério da Economia, da UNDIME, CONSED, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Todos Pela Educação, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), da Associação Nacional de Pesquisa e Financiamento da Educação (FINEDUCA), do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Fórum Nacional de Educação (FNE) e da CNTE, além de pesquisadores e especialistas em Educação e representantes de secretarias estaduais e municipais de Educação.

Entre os temas tratados no âmbito das audiências públicas, chama-se especial atenção para a abordagem do FUNDEB à luz de sua experiência, para a análise do seu efeito redistributivo e da cooperação entre os entes federados no setor educacional e para a verificação dos impactos do FUNDEB sobre a qualidade e equidade do ensino básico público. Outros assuntos debatidos alcançaram a importância do FUNDEB para os municípios, a necessidade de aperfeiçoamento dos índices de educação, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a valorização dos profissionais do magistério e a garantia do direito à educação. Nota-se, nesse contexto, que as audiências públicas intentaram promover um aprofundamento nos aspectos técnicos da proposta, sendo que muitas das apresentações ou se pautaram em análises científicas relacionadas ao assunto, ou se configuraram como ponto de partida para o aprofundamento nos aspectos abordados nos debates, com a publicação de análises e estudos posteriores.

Em linhas gerais, não se pode afirmar que no curso da tramitação da PEC nº 15/2015 tenham emergido movimentos fortes de questionamento acerca da pertinência de conferir perenidade ao FUNDEB. A propósito, a julgar pelo quórum de aprovação da proposta, bem como pelo movimento que conduziu à tramitação em conjunto das demais proposições relacionadas à matéria, verifica-se que a aprovação do FUNDEB se deu em meio a um caminho de consensos. Da totalidade dos debates realizados nas audiências públicas, os pontos em relação aos quais foram observadas divergências referiram-se, sobretudo, ao aumento da participação da União, que foi objeto de inúmeros diálogos com o governo e, de modo especial, com o Ministério da Economia; à forma de distribuição da complementação da União, debatida, sobretudo, com os estados e municípios, e à inserção de critérios de melhoria de gestão e dos resultados educacionais para a distribuições dos recursos, presente em sugestões apresentadas pelo governo, por meio do Ministério da Educação. À parte esses pontos, o aumento da subvinculação dos recursos aos profissionais da Educação e a inserção, no âmbito da proposta, do custo-aluno qualidade, também foram objeto de divergências até o alcance do consenso consignado no substitutivo da relatora.

No decorrer dos debates, trabalhos técnicos serviram de respaldo à análise dos temas abordados. Chama-se especial atenção os estudos que

respaldaram a discussão sobre o aumento da complementação da União e o aprimoramento de sua distribuição, que visava corrigir as limitações de um critério que, se por um lado permitia a equalização dos valores por aluno/ano no âmbito dos estados, por outro acarretava discrepância na distribuição de recursos entre seus municípios. Isso porque não eram consideradas, quando do cálculo que dava origem à distribuição dos 10% da complementação da União, as receitas disponíveis no âmbito de cada município para investimento no setor educacional. Com isso, municípios de baixa arrecadação situados em estados de maior arrecadação deixavam de ser contemplados com o aporte federal de recursos, ao passo que municípios de maior arrecadação situados em estados de baixa arrecadação eram beneficiados com a complementação da União. Registre-se que o primeiro estudo a apontar essas fragilidades foi realizado no âmbito do Ministério da Educação e consta do Relatório Final GT CAQ, instituído por meio da Portaria MEC nº 459, de 12 de maio de 2015<sup>2</sup>, que, ao tratar de matéria afeta ao alcance do custo aluno-qualidade tendo como referência exclusivamente o FUNDEB, apontou que, “embora haja complementação da União para a diminuição das diferenças entre os fundos de âmbito estadual, a redução é parcial; o efeito redistributivo ainda necessita de ajustes”<sup>3</sup>.

Posteriormente, essa necessidade de aprimoramento, já referida e calculada no relatório do Grupo de Trabalho do Ministério da Educação, foi abordada de maneira aprofundada no Estudo Técnico nº 24/2017, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, assinado por Cláudio Riyudi Tanno, consultor de orçamento. Outros estudos relacionados ao mesmo tema surgiram no ínterim das discussões, a exemplo do “Nota Técnica: Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino”, de Todos Pela Educação, de agosto de 2019, e de simulações e estudos realizados no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

---

2 Portaria no 459/2015, que constituiu o Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do custo aluno-qualidade (CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria\\_459\\_2015\\_CAQ.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_459_2015_CAQ.pdf)>. Acesso em: out. 2022.

3 Relatório final do GT criado por meio da Portaria MEC no 459/2015 p. 62. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO\\_FINAL\\_GT\\_CAQ\\_out\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf)>. Acesso em: out. 2022.

Com efeito, tem-se como inequívoca a evidência de que não existe campo mais fértil para a discussão de políticas públicas educacionais do que aquele criado a partir do engendramento das relações entre o Estado, os cidadãos e as instituições, de modo que, sendo a vontade coletiva um dos aspectos fundamentais dos modelos republicanos de democracia, esperado é que o Poder Legislativo atue como um captador da opinião pública, o que justifica a criação de espaços amplos de debates para a reformulação de políticas tão essenciais e complexas quanto o FUNDEB. De mais a mais, se se considerar que os contornos atribuídos às políticas públicas de educação básica no Brasil, em virtude da própria organização da educação brasileira, atingem diretamente os estados e municípios, pertinente é que a formulação dessas políticas aconteça num campo em que predomina, tal qual em sua execução, o regime de colaboração de que trata o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Tais constatações reforçam a relevância da atuação do Poder Legislativo na agenda social, no âmbito da qual se inscrevem as políticas públicas educacionais, que representaram, apenas para citar um exemplo, entre a 50<sup>a</sup> e a 51<sup>a</sup> legislaturas, compreendidas entre fevereiro de 1995 janeiro de 2003, 545 das proposições em tramitação na Câmara dos Deputados. Registre-se que, desse total, cerca de 12 – ou 2,2% – foram apresentadas pelo Executivo, incluindo a proposta que deu origem ao FUNDEF.

No campo das reflexões acerca dos papéis de atuação e protagonismo dos poderes Executivo e Legislativo no que se refere às políticas públicas educacionais, importa considerar a necessidade das pautas sociais específicas e seu grau de exigência não apenas em termos de espaço público para construção de movimentos dialéticos e dialógicos, mas sobretudo no aspecto que alcança o aprofundamento teórico que se faz necessário para sua sustentação. Em outros termos, uma vez que os anseios sociais alcançam o espaço público, é necessário que sua transformação em políticas estruturantes conte com o lastro necessário para o alcance de seus objetivos precípuos. A experiência do processo de formulação, tramitação e aprovação do FUNDEF e do FUNDEB, que alteraram sobremaneira a história da educação nacional, especialmente no que diz respeito à redistribuição de recursos e à redução das desigualdades socioeducacionais, demonstram o impacto prolongado de políticas públicas dessa natureza e a responsabilidade que recai sobre

aqueles que participam de sua elaboração. Não por acaso, constata-se que boa parte das audiências públicas realizadas no curso da tramitação da PEC nº 15/2015 tiveram como escopo a apresentação de estudos técnicos para subsidiar as discussões. Outro aspecto a ser considerado – esse sim inscrito fundamentalmente no seio das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na condução de pautas sociais – é a importância da participação dos órgãos e entidades executoras das políticas públicas, em face da sua condição de instâncias detentoras da mais aprofundada experiência sobre funcionamento da política pública no cotidiano de sua execução. Impensável, entretanto, seria que o debate da PEC nº 15/2015 acontecesse sem a participação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia responsável pela gestão e operacionalização do FUNDEB, desde o início de sua implementação em 2007.

Nesses termos, as reflexões oriundas da experiência herdada a partir da tramitação da PEC nº 15/2015 parecem advir ou se sustentar em, pelo menos, três pilares. O primeiro deles é aquele que nos coloca diante da evidência de que o FUNDEB, enquanto política pública de financiamento da educação, desenvolveu-se a partir de estudos que coincidiram com a história da garantia constitucional do direito à educação no Estado brasileiro, e ganhou concretude a partir da proposição que deu origem ao FUNDEF, cuja autoria, conforme já mencionado, foi do Poder Executivo, por meio do Ministério da Educação. O segundo diz respeito à articulação entre os poderes Executivo e Legislativo na condução da proposição que conferiu aprimoramentos e perenidade ao FUNDEB, destacando-se a relevante e precípua atuação desse último no que tange à abertura de um espaço amplo de debate e oitiva dos anseios sociais em relação à matéria. O terceiro, por fim, é afeto à inafastável relevância da contribuição de especialistas e organizações da sociedade civil do setor educacional que conferiu lastro científico aos debates, viabilizando a construção da maior política de financiamento da educação básica pública no Brasil.

O resultado dessa conjunção de fatores que acompanharam a tramitação da PEC nº 15/2015 resta arquivado, conforme já citado outrora no curso desta análise, na página das comissões especiais do FUNDEB, da 55ª e 56ª legislaturas, que consolidam a vasta agenda de audiências públicas realizadas, os estudos técnicos, sugestões e pareceres apresentados, bem como as simulações dos impactos do novo formato previsto para o FUNDEB a partir da inserção do art. 212-A no texto constitucional.

## Conclusão

O FUNDEB é uma ferramenta de ampla distribuição de recursos vinculados à educação básica do país, que divide entre os entes governamentais recursos financeiros com base no número de alunos matriculados em seus sistemas de ensino, de acordo com seus respectivos âmbitos de atuação prioritária. No entanto, um longo caminho foi trilhado pelo ordenamento jurídico brasileiro até que o atual sistema de financiamento da educação fosse estabelecido.

Após a vigência do FUNDEF e do FUNDEB, um novo modelo de financiamento da educação nacional precisou ser definido, o que ocorreu através da EC no 108/2020. Durante a tramitação da PEC no 15/2015, um longo percurso foi trilhado, e apesar dos intensos debates, a aprovação do Novo FUNDEB se deu em meio a um caminho de consensos, construído com uma participação ativa do Congresso Nacional.

Ao proporcionar a abertura de um espaço amplo de debate e oitiva dos anseios da sociedade em relação à matéria, o Congresso Nacional tornou-se palco de aprofundamentos teóricos necessários à sustentação de uma política pública do porte do FUNDEB. Durante as audiências públicas coordenadas pelo Legislativo nacional, a sociedade civil, a academia e os órgãos e entidades executores das políticas públicas encontraram espaço para contribuir ativamente na construção da política pública.

Assim, ao permitir o extenso debate sobre os mais diversos aspectos relativos ao financiamento da educação durante a tramitação PEC no 15/2015, o papel desempenhado pelo Legislativo na construção e controle da política pública tornou-se decisivo, representando a legitimação, o controle político e um meio de comunicação direto entre aqueles que possuem o poder político e a população.

## Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo Fundef? As ideias de Anísio Teixeira. In. *Educação e Sociedade – Dossiê Políticas Educacionais: Revista Quadrimestral de Ciência da Educação*. Campinas: Cedes, 2001.

AMORIM, Erica Pereira. *O esquema de financiamento da Educação Básica no Brasil (1998 a 2007): atribuições e responsabilidades, fontes e distribuição dos recursos e sistema de incentivos na transição FUNDEF-FUNDEB*. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

BORGES, Vander Oliveira. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação*. Dissertação (mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF: 2007. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2832/1/2007\\_VanderOliveiraBorges.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2832/1/2007_VanderOliveiraBorges.pdf)>. Acesso em: abr. 2021.

BRASIL. *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2021.

----- *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 19 abr. 2021.

----- *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: abr. 2021.

----- *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: abr. 2021.

----- *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 25 jan. 2021.

----- *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

----- *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Casa Civil. Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

----- *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

- . Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 ago. 2020a.
- . Câmara dos Deputados. PEC nº 15/2015. *Fundeb*: texto aprovado na Câmara dos Deputados novo mecanismo redistributivo: resultados esperados, avaliação e proposta de regulamentação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020b. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos/ETn22\\_2020PEC15\\_2015FUNDEBAprovado\\_Cmara.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/outros-documentos/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2021
- . Câmara dos Deputados. Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 26 ago. 2020c. Disponível em: <[www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/](http://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/)>. Acesso em: 23 abr. 2021.
- CALDEIRA, Laura Bianca. *Contribuições do Fundeb às instituições de educação infantil de Montes Claros/MG*. Dissertação (pós-graduação *stricto sensu*) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- KARNOPP, Laerte Radtke. O novo Fundeb e o dever de progressividade na concretização do direito à educação básica: um estudo histórico-comparativo dos fundos de financiamento. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, v. 6, n. 2, p. 01-20, jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/6933/pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.
- OLIVEIRA, Raimundo Portela de; ADRIÃO, Theresa. (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação*: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001.
- OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. *O papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais*. ANPED: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. GT: Estado e Política Educacional, n. 05. [S.l.]: 2006. Disponível em: <<https://anped.org.br/sites/default/files/gt05-1773.pdf>>. Acesso em jan. 2022.
- . Do Fundef ao Fundeb: o processo político de formulação da Emenda Constitucional nº 53/2006. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 5, p. 55-58, jan./jun. 2009. Disponível em: <[http://www.jpe.ufpr.br/n5\\_5.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n5_5.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PERES, Alexandre José de Souza et al. *Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios*. Brasília, DF: Inep, 2015. Disponível em: <<file:///Users/sylvia/Downloads/3875-Texto%20do%20artigo-3873-1-10-20191002-1.pdf>>. Acesso em: 16abr. 2021.

TANNO, Cláudio Riyudi. *Estudo Técnico n. 24/2017: Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): proposta de aprimoramento para a implantação do custo aluno qualidade (CAQ)*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2017. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-da-consultoria-de-orcamento-da-camara-dos-deputados](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-da-consultoria-de-orcamento-da-camara-dos-deputados)>. Acesso em: 21 abr. 2021.

TEIXEIRA, Anísio. *A educação e a crise brasileira*. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1956.

# Capítulo 7



# Governança e controle dos processos seletivos no âmbito do Ministério da Educação

Maria Inês Fini

## Introdução

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), criado pelo Ministério da Educação (MEC) em 1998, e desenvolvido desde então pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), uma das autarquias vinculadas ao ministério, é o exame anual cujos resultados constituem a base para as diferentes modalidades de acesso ao ensino superior oferecidos pelo MEC às instituições do Brasil e do exterior.

Em 2009, foram introduzidas modificações substantivas na estrutura do exame, que ganhou características acadêmicas, metodológicas e métricas capazes de ordenar em décimos e centésimos o desempenho dos participantes e, assim, compor um sistema classificatório de grande impacto nos processos seletivos, principalmente nas instituições federais, cuja adesão foi habilmente tratada pelo MEC, gradativamente, ganhando mais adeptos e, desde 2013, está presente em todas as universidades federais.

Ao longo da história do ENEM, foram associadas outras funcionalidades ao uso de seus resultados, como a própria certificação do ensino médio de 2009 a 2016, o acesso ao programa federal de bolsas de estudos, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) a partir de 2004 e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) a partir de 2010. Registre-se que, em 2013, os resultados do ENEM foram utilizados para a seleção de candidatos às bolsas do programa Ciência sem Fronteiras.

Em 2014, duas universidades portuguesas – Coimbra e Algarve – estabeleceram parcerias com o INEP, para aceitar os resultados do ENEM diretamente em seus processos seletivos e, em 2020, as parcerias já somam 51 universidades, institutos politécnicos e escolas superiores que mantêm acordos interinstitucionais com o INEP para essa finalidade específica.

Com as mudanças de 2009, o exame ganhou grande destaque e valor social, acrescentando muita complexidade ao controle da segurança de sua elaboração e aplicação. Passou a ser objeto de muita disputa pelas melhores vagas e agregou mais riscos e necessidade de controles mais rígidos, para que pudesse manter sua credibilidade junto à sociedade educacional brasileira e internacional.

Foram inúmeras as tentativas de burlar sistemas de segurança fortemente construídos e reforçados ao longo dos anos, mas também são conhecidas as fragilidades que as operações do ENEM mostraram sucessivamente.

O episódio mais ruidoso ocorreu em 2009, com o roubo da prova dentro da gráfica, e em 2011, com o vazamento de itens durante a aplicação de pré-testes.

Começa então internamente no INEP um trabalho sistemático de aprimoramento de processos de controle de riscos e mais governança em relação a todos os exames, provas e até mesmo para as pesquisas estatísticas que dão origem aos censos, e em todas as efetivas realizações em que a aplicação em larga escala sempre é compartilhada com colaboradores externos.

Para que se efetivem seus projetos, gigantescas e sistemáticas operações são necessárias e precisam ser reestabelecidas continuamente centenas de milhares de parcerias com colaboradores, pessoas físicas e instituições, todos investidos de compromisso formalizado de sigilo

funcional, à semelhança do disposto no art. 367 do Código Penal, que os transforma em *funcionários públicos por equiparação*.

A operação do ENEM, desde a elaboração das oito provas, sendo quatro regulares e quatro para contingências e aplicação aos candidatos privados de liberdade (PPL), até a chegada de todas elas às salas de aplicação, requer estratégias sofisticadas para as quais se exige grande domínio de logísticas compartilhadas funcionando em total harmonia e articulação.

Sobre domínio das equipes técnicas do INEP está a responsabilidade de recrutar e capacitar elaboradores de itens para as provas, organizar e aplicar o pré-teste com segurança, analisar a disponibilidade de itens já calibrados no Banco Nacional de Itens (BNI) com comissões assessoras formadas por especialistas das áreas de conhecimento, que são professores das universidades brasileiras com *expertise* comprovada.

Além das provas, também as estruturas que dão sustentabilidade ao exame passaram por transformações significativas para atender demandas e especificidades de seus participantes, que aumentavam a cada edição.

A inscrição ao primeiro exame, em 1998, foi feita por meio dos Correios; em 2001, pela internet, e a partir de 2016, por um aplicativo próprio com acesso até por celular em que o participante pode acompanhar sua inscrição e local de prova.

A isenção da taxa de inscrição, por exemplo, sofreu seguidas e exaustivas consultas jurídicas com muitos questionamentos sobre seu mérito. Em 2012, ganhou sua formatação atual pela associação do pedido às informações do cadastro social, o Número de Identificação Social (NIS), e passou a ser concedida em caso de rendimento familiar de meio salário-mínimo por pessoa ou renda familiar total de até três salários-mínimos.

Em 2016, na busca de aprimorar o critério e em nome do zelo para com o patrimônio público, buscou-se corrigir o número excessivo de ganhadores de isenção que anualmente não compareciam ao exame e acarretavam altos custos por constarem das listas de inscritos. Em 2017, passou a ser solicitado de todos os que usufruíram de isenção e faltaram ao exame uma justificativa formal para a ausência, para que nova isenção fosse concedida, num processo que antecedeu o período formal de inscrição, para não tumultuar sua dinâmica. A medida teve o efeito esperado e, em 2018, o ENEM registrou a menor abstenção desde 2009.

Iniciados em 2000, os atendimentos especializados com recursos de acessibilidade continuaram a ser cada vez mais específicos e, além das provas ampliadas e em braile, 2017 registra o primeiro videoprova em Libras para surdos e deficientes auditivos.

Cumprir reafirmar que, ao longo dos anos, à aplicação do exame foram agregados inúmeros dispositivos de segurança. Em 2016, foram utilizados os aparelhos de detecção de metais nas entradas dos sanitários e foi realizada a coleta de dados biométricos durante a prova; acrescentou-se a utilização de identificador de ponto eletrônico e a identificação nominal com número de inscrição do candidato nas provas e código de barras, tornando-as personalizadas. Houve também a mudança do local do tema da redação na página da prova do cabeçalho ao rodapé, dificultando uma possível leitura rápida durante o manuseio nas máquinas.

Ano a ano, em decorrência de tentativa ou fraude real, o INEP foi aprimorando suas estruturas internas, desde a criação do ambiente físico integrado seguro onde são elaboradas as provas, cujo acesso é restrito a poucos servidores e colaboradores do INEP, mediante identificação por biometria e travessia de um escâner corporal e várias portas com detecção de metais. Para dar suporte às operações de aplicação do exame, foi estruturada a Unidade de Operações Logísticas (UOL), que pode contar com os serviços especializados de uma empresa de monitoramento de riscos que acompanha toda a realização do exame.

Nessa busca de aprimoramento de suas operações do ENEM, o INEP intensificou a parceria com a Polícia Federal e, em 2016, recebeu orientações sobre procedimentos de segurança, desde a análise dos dados da inscrição, etapas de elaboração e aplicação do exame, e realizou de forma compartilhada monitoramento em tempo real das tentativas de fraude durante a aplicação da prova, o que gerou seguidos registros de ilícitos como flagrantes, sujeitos às penas da lei.

Foram também intensificadas parcerias com outras instituições externas para dar suporte aos mecanismos de segurança, todos integrados à liderança do consórcio aplicador que, com a experiência acumulada pela empresa líder, coordena o processo junto aos Correios, gráfica, com atuação direta das equipes do INEP junto ao Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Exército, polícias Militar, Civil e Rodoviária.

Desde 2000, equipes externas de coordenadores regionais, locais, fiscais, aplicadores, motoristas e seguranças são anualmente capacitados pelo consórcio com manuais exaustivamente explicativos e constantemente atualizados para a garantia das condições ótimas e padronizadas de aplicação da prova. Em 2017, foi acrescentado novo grupo de fiscais diretamente vinculados ao INEP, recrutados entre funcionários públicos federais, nos municípios de aplicação de prova, esses capacitados pelo próprio INEP.

Também sob a coordenação do consórcio aplicador, são estruturadas as equipes de corretores da redação que são anualmente recrutados, capacitados e avaliados numa disputa apertada (cerca de 12 mil candidatos para 800 vagas). Os escolhidos são novamente capacitados com metodologia já consagrada e novamente submetidos à avaliação rigorosa. Experientes supervisores atuam durante o processo de correção e muitos corretores são substituídos durante o processo por inadequação. Esse contingente de colaboradores externos, só os envolvidos no ENEM, somam cerca de 600 mil pessoas.

Pela relevância acadêmica e social das quais o exame é revestido, é necessário indagar se esses sistemas de monitoramento e controle de riscos e as demais medidas de segurança estabelecidas sucessivamente até hoje são suficientes para garantir a governança e o controle da operação do ENEM. Devem permanecer como estão? Permitem enfrentar as contínuas ameaças à credibilidade do exame? Qual deve ser o papel dos recém-criados comitês de governança e controle do INEP e do MEC para fortalecer a grande aceitação do exame como base dos processos seletivos do Brasil e sua credibilidade perante a comunidade acadêmica nacional e internacional?

## **Contexto em que nasceu e foi gestado o ENEM**

A década de 1990 traz o registro histórico de grandes transformações para a educação básica do mundo com efeitos diretos no Brasil. Além do marco significativo das regulações trazidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), cabe destacar o papel estratégico da produção das pesquisas estatísticas que deram origem aos censos da

educação básica e superior e a estruturação dos sistemas de avaliação e exames da educação básica e dos exames e avaliações institucionais do ensino superior; criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), do IDEB, monitoramento do PNE, além de estudos e pesquisas que analisam e disseminam os resultados e os efeitos desses dados e informações nas políticas educacionais.

O berço dessas ações, que ofereceu ao longo do tempo evidências seguras para criação, implantação e monitoramento das políticas públicas de educação, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, foi o INEP, criado em 1937 ainda sem o nome do grande educador brasileiro Anísio Teixeira, acrescido em 2001 como homenagem do Senado Federal, cuja história fascinante confunde-se com a própria história do Brasil. Convido os leitores interessados a se inteirarem dela por meio da publicação comemorativa dos 80 anos da autarquia.

Sua transformação em autarquia federal do Ministério da Educação, em 1997, deu-lhe a estrutura administrativa para que seus trabalhos tivessem gradativamente reconhecimento nacional e internacional e seus resultados fossem vinculados às demais políticas estruturais do país. E, no mesmo ano de sua edição, a estrutura da autarquia já nascia defasada em face das demandas recentes que lhes foram seguidamente atribuídas pelos diferentes ministros da Educação ao longo do tempo.

O INEP é uma instituição com trabalhos de ampla magnitude cuja descrição foge ao escopo deste trabalho, mas sua breve apresentação se faz necessária porque é na cultura institucional dessa autarquia que nasceu e vem sendo estruturado o ENEM, exame que representa o mecanismo de seleção oficial do Ministério da Educação para o acesso ao ensino superior no Brasil e no exterior, objeto específico deste estudo.

O Inep é uma instituição com trabalhos de ampla magnitude cuja descrição foge ao escopo deste trabalho, mas sua breve apresentação se faz necessária porque é na cultura institucional dessa autarquia que nasceu e vem sendo estruturado o Enem, que é o exame que representa o mecanismo de seleção oficial do Ministério da Educação para o acesso ao ensino superior no Brasil e no exterior, objeto específico deste estudo.

Desse modo, é necessário registrar que é de responsabilidade do INEP:

- Pesquisar estatísticas educacionais para manter um sistema seguro de informações;
- Planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas de avaliação educacional, visando ao estabelecimento de indicadores de qualidade, para atribuir valor ao desempenho das atividades de ensino no país ao realizar exames de certificação de competências individuais como ENEM, Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida) e Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (CELPE-BRAS);
- Desenvolver pesquisas para monitorar as metas do Plano Nacional da Educação (PNE);
- Oferecer subsídios para formulação dos demais indicadores que definem a distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e para estruturar e calcular o IDEB;
- Criar e desenvolver o complexo sistema de avaliação da educação superior, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), cuja origem se deu nos idos de 1994, com o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Em 2004, o SINAES se consolidou com sofisticada estrutura de operacionalização de avaliação que se constituiria na base de dados acerca da qualidade da oferta e manutenção do ensino superior para o sistema regulatório do MEC.

O SINAES compreende atos autorizativos que são responsáveis pelo credenciamento das instituições de ensino superior (IES) e pela autorização e reconhecimento de cursos e os atos regulatórios destinados ao credenciamento das IES e dos cursos. As informações obtidas pelo SINAES são utilizadas para evidenciar a qualidade acadêmica e social das IES e orientar políticas públicas, prestando esclarecimento a toda sociedade sobre o desempenho das IES do Brasil.

Mesmo antes de a cultura da governança pública começar a ser disseminada entre os entes públicos federais, e até antes de instituídos os comitês de governança no MEC e no INEP para tal fim, o que só veio a ocorrer em 2019 e 2020, as boas práticas da pesquisa estatística e definição de indicadores, das avaliações de desempenho em exames e sistemas de avaliação e dos estudos educacionais, já buscavam seguir princípios da boa governança relativos à liderança, estratégia, controle e transparência.

É necessário registrar que, para cumprir suas determinações institucionais, o INEP passou, ao longo dos anos, por grande transformação e modernização, parte devido às novas atribuições legais, parte devido às demandas de novas metodologias científicas para produção de evidências, e parte para atender as novas legislações que exercem controle de ações específicas nos mecanismos de descentralização de atividades, por meio de convênios e contratos, sempre considerando a grande capilaridade envolvida na produção e disseminação de resultados a todos os municípios brasileiros, suas redes de escolas, professores, especialistas, famílias, alunos e aos demais setores da sociedade.

Para preparar e aplicar suas avaliações e exames em todas as unidades da federação e no exterior, o INEP conta com grupos de profissionais compostos por centenas de milhares de funcionários públicos federais, professores das redes públicas de educação do país que exercem funções diversas, seja como elaboradores de textos técnicos e acadêmicos, análises estatísticas, instrumentos de avaliação, coordenadores estaduais, municipais, de polos ou de locais de prova no Brasil e no exterior, seja formando forças de segurança cuja adesão é feita por meio de convênios, contratos e chamadas públicas que permitem constituir, em cada edição dos exames e das avaliações, uma rede de colaboradores que torna possível a realização segura de todos eles, conferindo ao INEP grande visibilidade nacional e internacional.

Para todas essas ações, são estruturadas logísticas, cada vez mais aperfeiçoadas internamente, cada qual com sistemas inteligentes próprios, envolvendo parceiros públicos e particulares em todo o território nacional, e consulados e embaixadas do Brasil no exterior.

O volume de dados individuais identificados advindos de suas ações constituem um banco valiosíssimo para a educação. Esse acervo de pro-

porções gigantescas, devidamente armazenado e rigidamente protegido em ambientes seguros do INEP, sempre está à disposição de autoridades, gestores e pesquisadores com uma máscara que protege a identificação pessoal dos dados, e tem se constituído, ao longo dos anos, fonte de pesquisas substantivas sobre a educação brasileira. Para identificar as melhores estratégias de melhoria do desempenho da organização e agregar mais valor a seu trabalho, o INEP mantém diferentes canais de atendimento aos cidadãos e usuários de seus serviços: Ouvidoria, Fale Conosco, além dos canais de mensagem direta das redes sociais.

Esse clima institucional, brevemente descrito aqui, enfrenta, nos dias de hoje, sérios desafios que indicam comprometimento de sua missão constitucional, apresentando riscos para a continuidade do exame que configura como o insumo básico do processo seletivo no âmbito do Ministério da Educação: o ENEM como processo direto de acesso, ENEM e sua utilização no Sistema de Seleção Unificada (SISU), no FIES e no PROUNI.

## O ENEM e o SISU

Se considerarmos o panorama da cultura de avaliação educacional de muitos países desenvolvidos, é recente a iniciativa do Brasil de criação de um processo próprio para seleção ao ensino superior. O projeto foi inicialmente desenvolvido pelo INEP por meio da criação do ENEM, em 1998.

A justificativa formal apresentada para sua criação referiu-se primeiramente à necessidade de uma medida de autoavaliação de jovens ao fim da escolaridade básica que pudesse ser adotada, com diferentes critérios de ponderação, por instituições de ensino superior em seus processos de seleção para atribuição de suas vagas nos cursos de graduação, e como credencial para o mundo do trabalho.

A motivação para determinar a estruturação de tal exame prendeu-se de um lado ao cenário dos inúmeros e diversificados vestibulares nacionais que transformavam a rotina dos candidatos em verdadeira maratona para cumprir prazos em cronogramas desencontrados e so-

brepostos em localidades diferentes e, principalmente, com demandas de conhecimentos exigidos diferentes entre si.

A proposta original do ENEM como medida de desempenho em sua concepção pedagógica e metodológica trouxe grande impacto entre os educadores por se estruturar numa modalidade de avaliação mais voltada a aferir o desenvolvimento e funcionamento das estruturas de inteligência dos jovens em lugar da simples verificação dos conteúdos em repositórios da memória.

Em seu documento básico, apresentou um construto de avaliação numa prova única com 63 questões objetivas de múltipla escolha e uma redação, elaboradas a partir de uma matriz de referência construída com cinco competências gerais 21 habilidades específicas.

Também apresentava uma revolucionária abordagem transdisciplinar, numa prova única, cujas questões exigiam conhecimentos integrados das diversas disciplinas que compõem a educação básica para o enfrentamento e conseqüente sucesso nas questões da prova que apresentavam problemas inéditos a serem resolvidos.

A inclusão de um tema para redação no ENEM mereceu um esforço especial, de demonstração científica, uma vez que não se admitia usualmente que pudesse haver objetividade num processo de correção de produção de textos em larga escala.

Num cenário muito conservador da educação à época, o modelo original do ENEM causou grande impacto, quase sempre positivo. Universidades públicas e suas comissões de vestibulares, organizações não governamentais, especialistas, gestores do ensino médio de redes públicas e particulares, jornalistas, entre outros, organizaram seminários acadêmicos para discussão do ENEM.

A proposta original do ENEM recebeu análises e posterior adesão de inúmeras instituições de ensino superior públicas e privadas, mas já apresentava fragilidade na possibilidade de utilização de seus resultados como modalidade única para classificação em vestibulares muito concorridos, com candidatos em número muito superior ao número de vagas, pois dos resultados do exame se exigia maior discriminação entre desempenhos dos participantes para compor um sistema classificatório para uso em larga escala, o que não seria possível num instrumento com apenas 63 itens.

Mesmo assim o exame continuou ganhando adeptos entre educadores e instituições brasileiras, registrando um aumento, em 10 anos, de 157.221 participantes em 1998 para 4.018.050 em 2008.

Em 2009, o MEC propôs uma mudança na estrutura acadêmica do exame e alterou sua proposta original; a partir de então, as escolas de ensino médio e as organizações sociais que se dedicam à preparação para o exame passaram a organizar seus currículos para atender às demandas do exame.

Tabela 1  
Série histórica de participação no Enem: inscritos e presentes (1998-2020)

EDIÇÃO	INSCRITOS	PRESENTES*	% PARTICIPAÇÃO
1998	157.221	115.575	74%
1999	346.953	315.960	91%
2000	390.180	352.487	90%
2001	1.624.131	1.200.883	74%
2002	1.829.170	1.318.820	72%
2003	1.882.393	1.322.644	70%
2004	1.552.316	1.035.642	67%
2005	3.004.491	2.200.618	73%
2006	3.742.827	2.783.968	74%
2007	3.584.569	2.738.610	76%
2008	4.018.050	2.920.560	73%
2009	4.148.720	2.426.474	58%
2010	4.626.094	3.242.776	70%
2011	5.380.856	3.863.653	72%
2012	5.791.065	4.079.886	70%
2013	7.173.563	5.007.934	70%
2014	8.722.248	5.947.909	68%

EDIÇÃO	INSCRITOS	PRESENTES*	% PARTICIPAÇÃO
2015	7.746.427	5.604.905	72%
2016	8.627.367	5.818.446	67%
2017	6.731.341	4.426.755	66%
2018	5.513.747	3.893.743	71%
2019	5.095.270	3.702.008	73%
2020	5.893.183	2.789.131	47%

Fontes: INEP/Relatórios do ENEM/1998-2008; INEP/Sinopses Estatísticas do ENEM/2009-2019; INEP/Dados Administrativos/2020\* De 2009 a 2020, a coluna “Presentes” se refere a inscritos presentes nos dois dias de prova. De 1998 a 2008, o ENEM era aplicado em apenas um dia.

A partir de 2013, com a adesão de todas as instituições federais de ensino superior ao uso dos resultados do ENEM, por meio do SISU, o exame passou a ser oficialmente a base do processo de seleção oferecido pelo MEC e, como tal, apresenta de um lado desafios de atualização de suas referências científicas e metodológicas e, de outro, maior governança e transparência no controle de riscos, o que se esperava com a criação de seu Comitê de Governança Institucional em 2019, mas que ainda não são visíveis.

A nosso ver, os desafios para a continuidade do ENEM referem-se a essas duas categorias diferentes de problemas a serem enfrentados. De um lado, estão as condições estruturais e políticas do INEP que precisam ser urgentemente enfrentadas e, de outro, as de natureza acadêmico-científica, ambas muito defasadas, com cronogramas muito atrasados e com ações não divulgadas.

Parecem, entretanto, bem delineados os desafios acadêmico-científicos mais urgentes a serem enfrentados pelo ENEM, pois foram bem identificados com a lei que estruturou a reforma do ensino médio e com a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação básica, o que exige urgente revisão dos referenciais do exame articulada aos referenciais do ENCCEJA e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Essa não será uma tarefa simples e vai necessitar muita articulação com as redes municipais e estaduais de ensino que já

realizaram seus projetos de adequação curricular às demandas desses textos legais desde 2019, e esperam que as políticas de exames e avaliações possam também ser reestruturadas a partir dos mesmos arcabouços filosóficos e científicos. Entretanto, a tarefa de atualização do SAEB foi adiada e seu comitê, originariamente designado pelo INEP, foi destituído, passando essa atribuição para a Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC. O mesmo aconteceu com o IDEB: mesmo na urgência de prazo para constituição do novo FUNDEB, ainda a ser regulamentado, para cuja constituição os estudos estatísticos e psicométricos do INEP são fundamentais.

A reestruturação da matriz de referência do ENEM é uma das tarefas acadêmicas urgentes a serem enfrentadas, pois, apesar da determinação legal para que não ocorram mudanças no exame antes de 2024, as escolas precisam do devido tempo para as necessárias transformações curriculares. Ao iniciar seus novos currículos em 2022, com uma proposta reformulada desde a primeira série do ensino médio, é fundamental que as escolas e redes conheçam os referenciais do novo exame de 2024 para o qual prepararão seus alunos a partir de 2022. Essa é uma tarefa trabalhosa e precisa não só de articulação com as redes de educação básica, mas também com as instituições do ensino superior, uma vez que o perfil de saída da educação básica a ser contemplado no novo ENEM deve ser o mesmo perfil de entrada no ensino superior.

Além disso, é preciso fortalecer as equipes técnicas do INEP e capacitá-las para atender as novas metodologias de medida com estruturação de itens de maior complexidade para a configuração de um novo exame que atenda as demandas psicométricas, mas que esteja em conformidade com os textos legais que estruturam o ensino médio.

Entretanto, não se observa nenhuma ação do Ministério da Educação e do INEP, nem estudos preparatórios para que essas providências possam ser implementadas. Registre-se a necessidade de uma cronologia de ações muito bem articulada, pois depois de as novas matrizes de referência do exame serem homologadas e amplamente divulgadas para redes e suas escolas, ainda é necessário capacitar elaboradores de itens, encomendar itens, fazer o ajuste técnico deles e realizar pré-teste, analisar seus resultados para incluí-los com sua dimensão psicométrica no Banco Nacional de Itens, de onde são retirados a cada edição do exame.

## Programas associados aos resultados do ENEM: SISU, PROUNI e FIES

O Sistema de Seleção Unificada (SISU) é o sistema informatizado do Ministério da Educação, criado em 2009, que se constitui na plataforma digital a qual promove e registra a classificação dos candidatos do ENEM de acordo com suas notas em cada uma das áreas de conhecimento e a média geral aritmética entre elas, em cada edição anual do exame. Instituições públicas federais de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do exame. Os candidatos, de acordo com suas notas no ENEM, escolhem as instituições públicas em que vão ingressar.

O novo ENEM foi composto de quatro grupos de testes de múltipla escolha realizados em dois dias desde 2018. As provas foram distribuídas de acordo com as seguintes áreas: linguagens, códigos e suas tecnologias (incluindo redação); ciências humanas e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; e matemática e suas tecnologias.

De acordo com a proposta apresentada, as instituições que aderissem ao sistema unificado poderiam atribuir pesos diferentes às provas, a serem ponderados de acordo com cada curso ofertado. As vagas para políticas afirmativas – Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012) também deveriam ser consideradas pelo sistema, que segmentaria a inscrição do candidato, se fosse necessário, de acordo com sua opção de concorrência, se por políticas afirmativas ou ampla concorrência. Como tal, o processo seletivo em si tornou-se muito dinâmico, visto que o candidato pode escolher entre cinco opções de cursos e instituições e, durante seu processo de escolha, de acordo com sua nota no ENEM, simular sua posição no curso pretendido, em comparação às notas dos demais concorrentes.

As instituições que optam por aplicar mais de uma fase em seus processos seletivos não ofertam suas vagas no sistema unificado, mas podem usar as notas do ENEM como parte de sua seleção com base em edital próprio. O SISU é totalmente gerenciado pelo MEC, na Secretaria do Ensino Superior (SESU), a partir do Banco de Resultados do ENEM, enviado pelo INEP tão logo se consolidam os resultados individuais após tripla conferência. São raras as inconsistências ou reclamações registradas do SISU, a não ser as relativas ao tráfego digital intenso dos participantes em horários de pico das consultas. Associados aos resulta-

dos do ENEM estão outros programas governamentais que potencializam a busca por bons resultados no exame. O Programa Universidade para Todos (PROUNI), do MEC, foi instituído em 2004 e oferece bolsas de estudos integrais ou parciais (50%) para candidatos cursarem graduação em instituições particulares de educação superior.

O PROUNI é destinado a estudantes que tenham cursado todo o ensino médio na rede pública ou na rede particular como bolsista; estudantes com deficiência e professores da rede pública de ensino no efetivo exercício do magistério na educação básica. Além disso, pode se inscrever no PROUNI estudante brasileiro que não possui diploma de ensino superior e que tenha participado do ENEM mais recente com média superior a 450 pontos, sem ter zerado a redação. A concessão de bolsas parciais ou completas depende da renda familiar.

Outro programa do MEC associado ao resultado do ENEM é o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que tem como objetivo conceder financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC.

O FIES foi reformulado em 2018 para a melhoria na governança e na sustentabilidade do fundo possibilitando até juro zero a quem mais precisa, e uma escala de financiamento que varia conforme a renda familiar do candidato. Os candidatos são classificados e chamados numa lista única, de acordo com as notas do ENEM no grupo de preferência para o qual se inscreveram. SISU, PROUNI e FIES, associados aos resultados do ENEM, agregaram ainda mais valor estratégico ao exame, reforçando a necessidade de mais controle, transparência e governança sobre toda a sua operacionalização.

Tabela 2  
Ingressos em cursos de graduação por meio das notas do Enem

	PROUNI	FIES	PRIVADO	PÚBLICO	TOTAL
2009	123.519	18.986	153.111	20.005	173.116
2010	106.499	32.029	207.817	86.033	293.850
2011	122.975	66.317	225.564	117.287	342.851
2012	129.381	208.778	264.792	153.272	418.064
2013	127.990	360.566	268.267	167.994	436.261
2014	162.159	551.656	333.974	222.406	556.380
2015	179.610	278.125	326.043	243.158	569.201
2016	176.562	178.840	340.919	265.280	606.199
2017	180.462	150.482	434.355	266.439	700.794
2018	181.501	74.530	488.589	263.467	752.056
2019	179.827	66.798	570.394	277.128	847.522

Fonte: MEC/Inep. Censo da Educação Superior – 2009 a 2019.

## Conclusão

Em 1997, o INEP foi alçado à categoria de autarquia integrante da administração federal indireta e, por esse dispositivo legal, o Estado reconheceu a necessidade de autonomia de gestão administrativa e financeira que, no âmbito das competências do INEP, implica autonomia técnica para executar seus macroprocessos. Entretanto, o quadro de gestores do INEP é escolhido, direta ou indiretamente, pelo ministro de Estado da Educação, o que representa as escolhas de cada governo. Isso tem levado o INEP a mudar rumos estratégicos e operacionais a cada troca de gestão. Vale registrar que nos últimos dois anos, o INEP teve cinco diferentes presidentes, com as respectivas trocas de diretores e coordenadores.

Sua estrutura organizacional, composta pelos cargos de direção, chefia e assessoramento, encontra-se defasada desde 2002. O quantitativo de servidores insuficiente é um problema crônico existente há mais de duas décadas. Hoje, 50% dos cargos efetivos de servidores do INEP estão vagos. A última realização de concurso público foi em 2012, e quase 30% dos aprovados nesse concurso não tomaram posse; dos que tomaram posse, aproximadamente 30% não permaneceram no INEP, que, atualmente, conta apenas com 350 servidores em efetivo exercício. Para além de uma estrutura de gestão adequada e da ocupação dos cargos por profissionais qualificados, o INEP necessita de um quadro efetivo de servidores com formação e qualificação técnica compatíveis com as atividades altamente especializadas e complexas inerentes aos seus macroprocessos. Sem isso, torna-se inviável concretizar o universo de atribuições pelas quais responde no âmbito das avaliações e estatísticas educacionais da educação básica e superior.

O INEP tem um Comitê de Governança Institucional (CGI), que, embora recriado em 2019, estruturou-se como órgão de assessoria da presidência do instituto. A maioria de suas atribuições legais reproduzem os encargos esperados de comitê de tal natureza, constantes dos manuais mais atualizados sobre governança na administração pública, mas falta-lhe a imparcialidade para o exercício de suas atribuições, uma vez que não é parte integrante da estrutura do INEP, porém, constitui-se como assessoria do gabinete do presidente numa clara sobreposição das funções de governança e gestão, o que contraria as orientações do TCU em seu Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas. De acordo com informações publicadas no *site* do INEP, o CGI “é responsável por auxiliar a alta administração do instituto”.

Na composição do CGI, verifica-se a presença dos diretores do INEP, mas como já mencionado, tanto a presidência do instituto como a indicação dos cargos de diretores e coordenadores estão sob o julgamento do ministro da Educação, que os homologa ou não, daí as inúmeras substituições. Desde sua criação, foram registradas 32 mudanças estruturais no cargo principal de gestão do INEP com 31 presidentes ao longo dos 80 anos e cinco só no período 2019-2021. Até hoje, não se registram estratégias irradiadas desse comitê para as ações e programas do INEP, especialmente ao ENEM.

É preciso um novo marco jurídico institucional para o INEP; uma lei que abrigue um sistema bem estruturado de gestão, governança e controle com metas e indicadores claramente estabelecidos e diferenciados. Uma estrutura que reafirme sua tipicidade de instituição de Estado e não de governo, e que estabeleça suas finalidades, atribuições, exclusividade e autonomia; que aprimore as estruturas de pessoal efetivo e cargos e que constitua estrutura de governança e de gestão escolhidas com base em critérios claros e técnicos, investidas de mandatos específicos e submetidas a mecanismos de controle social. Isso permitiria que a governança, de acordo com os 10 passos para a boa governança do TCU, pudesse exercer seu papel estratégico de liderar, direcionar, monitorar e controlar a atuação da gestão e não se submeter a ela.

O Estado, através de seu órgão máximo de governo – o Poder Executivo – deve executar e fiscalizar a política estatal de educação da competência de seus órgãos auxiliares – MEC, INEP, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e FNDE –, sem interferir ou modificar os parâmetros básicos criados pelo Poder Legislativo, tal como ocorreu nos episódios sumariamente lembrados anteriormente.

Não faltam análises acuradas sobre a situação da educação brasileira e as fragilidades do INEP. A Frente Parlamentar Mista da Educação do Congresso Nacional, ministros de Estado da Educação, associações, sindicatos, entidades da sociedade civil organizada, além de especialistas de renome nacional e internacional já se posicionaram publicamente em defesa do INEP.

Como falar de governabilidade e controle de riscos quando os referidos comitês estão institucionalmente estabelecidos nas estruturas da gestão que deveriam, inclusive, fiscalizar? Como contornar o risco maior, que é a própria sobrevivência do INEP como instituição de Estado e não de governo? Como ter governabilidade e controle de riscos no processo de seleção do MEC diante dessa fragilidade institucional? O que é possível fazer?

## Referências

BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) em Autarquia Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 mar. 1997. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19448.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 jun. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jul. 2000. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19983.htm)>. Acesso em: 2 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm)>. Acesso em: 20 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 462, de 27 de maio de 2009. Altera a Portaria MEC nº 438, de 28 de maio de 1998. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 maio 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em: 12 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), 2017a. *Página do Fundeb*. Disponível em <[www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb](http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb)>. Acesso em: 2 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)... *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 fev. 2017b. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13415.htm)>. Acesso em: 11 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Inep 80 anos: 1937-2017*. Brasília, DF: Viva, 2018a. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/historia\\_da\\_educacao/inep\\_80\\_anos\\_1937\\_2017.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/historia_da_educacao/inep_80_anos_1937_2017.pdf)>. Acesso em: 2 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Base Nacional Comum Curricular (BNCC), 2018.b *Site da BNCC*. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br>>. Acesso em: 22 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Portaria nº 313, de 7 de fevereiro de 2019. Institui o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles do Ministério da Educação e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 fev. 2019. Edição 28. Seção 1, p. 25. Disponível em: <[www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/62590477/dol-2019-02-08-portaria-n-313-de-7-de-fevereiro-de-2019-62590323](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/62590477/dol-2019-02-08-portaria-n-313-de-7-de-fevereiro-de-2019-62590323)>. Acesso em: 12 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), 2020a. *Página do Encceja no portal institucional do Inep*. Disponível em: <[www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/encceja](http://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/encceja)>. Acesso em: 12 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), 2020b. *Página do Enade no portal institucional do Inep*. Disponível em: <[www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enade](http://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enade)>. Acesso em: 3 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos Expedidos por Instituições de Educação Superior Estrangeira (Revalida), 2020c. *Página do Revalida no portal institucional do Inep*. Disponível em: <[www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/revalida](http://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/revalida)>. Acesso em: 4 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros (Celpe-Bras), 2020d. *Página do Celpe-Bras no portal institucional do Inep*. Disponível em: <[www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/celpe-bras](http://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/celpe-bras)>. Acesso em: 12 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), 2020e. *Página do Ideb no portal institucional do Inep*. Disponível em: <[www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb](http://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb)>. Acesso em: 21 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Comitê de Governança Institucional (CGI), 2020f. *Página do CGI no portal institucional do Inep*. Disponível em: <[www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cgi](http://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cgi)>. Acesso em: 12 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Organizações Públicas e outros Entes Jurisdicionados ao TCU – Tribunal de Contas da União*. 3. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020g.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Sistema de Seleção Unificada (Sisu), 2021a. *Site do Sisu*. Disponível em: <<https://sisu.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Dez passos para a boa governança*. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Programa Universidade para Todos (ProUni). *Site do ProUni*, 2021c. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), 2021d. *Site do Fies*. Disponível em: <<http://portalfies.mec.gov.br>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

HAYAKAWA, S. M. C. S. Nota Técnica Seaud nº 2/2013: compreendendo os conceitos de governança para controlar. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v. 1, n. 1, maio/ago2013.

PETERS, Guy B., O que é governança. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, DF, v.1, n. 1, maio/ago. 2013.

## Autores



**Raphael Callou**

Raphael Callou é o atual Diretor e Chefe da Representação da Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação a Ciência e a Cultura (OEI) no Brasil, organismo internacional que congrega 23 países atuando há mais 70 anos na região. É formado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Foi bolsista do Canadian Bureau for International Education (2012), parte do Emerging Leaders in the Americas Program, e do U.S. Bureau of Educational and Cultural Affairs (2010). Integrou diversas iniciativas no âmbito nacional e subnacional, especialmente na área da educação.



**Benjamin Zymler**

Benjamin Zymler é Ministro do Tribunal de Contas da União desde 2001, onde ingressou no cargo de Ministro-Substituto em 1998, por meio de concurso público de provas e títulos. Ocupou o cargo de Presidente da Corte de Contas no biênio 2011/2012. Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília – UnB, com vasta experiência em Direito Administrativo e Direito Constitucional, graduado em Engenharia Elétrica pelo Instituto Militar de Engenharia – IME e em Direito pela

UnB, ministrou cursos e palestras em diversos institutos, tais como a Escola da Magistratura do Distrito Federal e Territórios, a Escola da Magistratura do Trabalho e a Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, além de ser professor em programas de pós-graduação de instituições brasileiras públicas e privadas. É autor das obras “Direito Administrativo e Controle”, “O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas”, “Direito Administrativo”, “Política & Direito: uma visão autopoietica”, “Processo Administrativo no Tribunal de Contas da União”, “Regime Diferenciado de Contratação - RDC”, “Lei Anticorrupção - Lei nº 12.846/2013 - Uma Visão do Controle Externo”, dentre outras.



### **Karine Lílian de Sousa Costa Machado**

Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, onde é servidora desde 1994. Atualmente, ocupa o cargo de chefe de gabinete do ministro Benjamin Zymler. Graduada em Direito, possui MBA em Gestão da Administração Pública. É co-autora dos livros Novo Regime Jurídico de Licitações e Contratos das Empresas Estatais - Análise da Lei nº 13.303/2016 e Terceirização - Legislação, Doutrina e Jurisprudência, ambos editados pela Editora Fórum, além da publicação Licitações & Contratos - Orientações Básicas, editado pelo Tribunal de Contas da União. Conteudista do curso “Prestação de Contas: Dever do Gestor, Direito da Sociedade”, promovido pelo TCU. Palestrante de diferentes cursos nas áreas de licitações e contratos, convênios e tomada de contas especial. Instrutora do Instituto Serzedello Correa do TCU e de cursos de pós-graduação do Instituto dos Magistrados do Distrito Federal (IMAG-DF) e do Complexo de Ensino Renato Saraiva - CERS.



**Rodrigo Rossi**

Advogado e Consultor Jurídico, atual Coordenador de Cooperação Técnica da representação da OEI no Brasil. Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB) e Pós-graduado em Direito Administrativo pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), com extensão internacional da graduação pela Universidad Europea de Madrid (UEM), em Madri/ES. Possui cursos executivos por instituições renomadas, como a Amana-Key e a Havard Kennedy School.



**André Ávila**

André Ávila, graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), especialista em Direito Público pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), ex-procurador federal, ex-defensor público do Distrito Federal, e, atualmente, procurador do Distrito Federal e advogado sócio do escritório Advocacia Peres e Ávila, sediado em Brasília.



**Danuta R. N. de Souza Calazans**

Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Professora do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Procuradora Federal (Advocacia-Geral da União - AGU). Foi Subprocuradora do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE.



**Ismar Barbosa Cruz**

Ismar Barbosa Cruz, bacharel em Direito; MBA em Controle Externo; membro do Conselho de Governança do Instituto Articule, servidor aposentado do Tribunal de Contas da União, onde exerceu o cargo de Auditor Federal de Controle Externo por 29 anos, dos quais 15 deles como Secretário de Controle Externo; palestrante e professor em eventos nacionais e internacionais nas políticas públicas de Educação, Saúde e Meio Ambiente, bem como nas áreas de auditoria e governança do setor público, entre outras.



**Jessé Torres Pereira Junior**

Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; conferencista emérito de sua Escola da Magistratura e da Escola de Administração Judiciária. Professor convidado de cursos de especialização da Escola de Direito Rio, da Fundação Getúlio Vargas; membro de conselhos editoriais de revistas especializadas em direito público; autor de 486 textos publicados em livros, artigos, apresentações e prefácios.



**Luís Fernando Belém Peres**

Graduado em Direito pela UFMG (2003). Mestre em Direito pela UFMG (2010). Doutor em Direito do Estado pela USP (2018). Ocupou, entre 2004 e 2005, em Belo Horizonte - MG, o cargo de Procurador Federal/Advocacia-Geral da União, com atuação junto ao Instituto Nacional do Seguro Social. Desde agosto de 2005, ocupa o cargo de Procurador do Distrito Federal. Advogado em Brasília desde o ano de 2006, com atuação em Direito Eleitoral, Administrativo e Constitucional.



**Maria Inês Fini**

Normalista, pedagoga, doutora em educação, fundadora da Faculdade de Educação da UNICAMP; foi diretora do INEP onde criou e coordenou o ENEM e o ENCCEJA, 1998-2002 e presidente em 2016-2019. Desenvolveu currículos e sistemas de avaliação para escolas e redes de educação básica e programas de formação de professores nas áreas de currículo e avaliação da educação básica e superior. Faz parte dos Conselhos: Todos pela Educação, Movimento pela BNCC, Científico da ABAVE, e Consultivos da Bett Educar e Fundação Dom Cabral. É sócia fundadora da Fini & Fini Educare, presidente da ANEBHI e pesquisadora hors concours da Cátedra de Educação Básica do IEA/USP.



**Sylvia Cristina Toledo Gouveia**

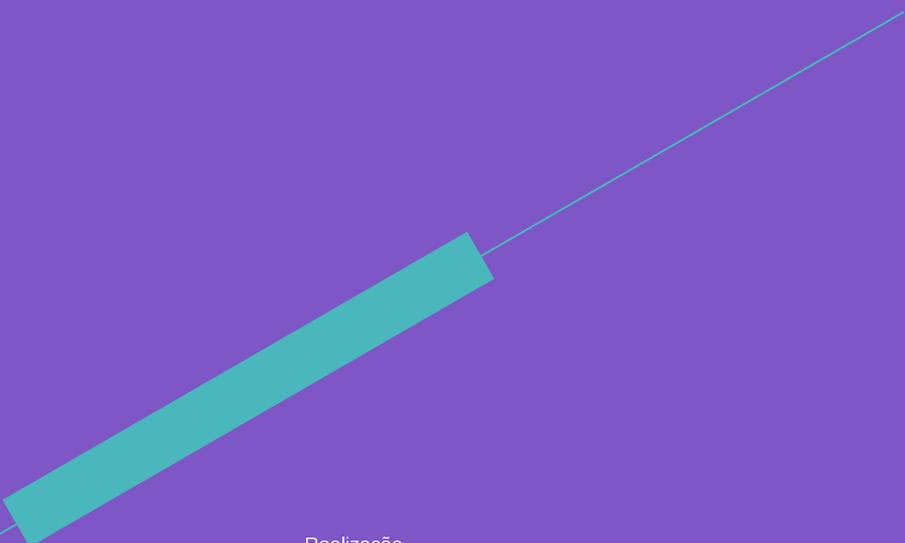
Sylvia Cristina Toledo Gouveia é Doutora em Literatura pela Universidade de Brasília - UnB, Mestre em Literatura pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI e licenciada em Letras pela Universidade de Brasília - UnB. Atua na área da educação há cerca de quinze anos e há nove anos integra o quadro efetivo de servidores do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, onde exerce o cargo de Especialista em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais. Já atuou como coordenadora de Operacionalização do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), como Coordenadora-Geral do Fundeb, do Salário-Educação e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e como Diretora de Programa da Secretaria-Executiva do Ministério da Educação. Atualmente, exerce o cargo de Secretária-Executiva Adjunta na Secretaria-Executiva do Ministério da Educação. É professora, pesquisadora e advogada, com publicações na área de Educação, Direito à Educação, Literatura e Outras Artes.



## Wagner de Campos Rosário

Wagner de Campos Rosário é Ministro da Controladoria-Geral da União (CGU). Graduado em Ciências Militares pela Academia das Agulhas Negras e mestre em Combate à Corrupção e Estado de Direito pela Universidade de Salamanca, na Espanha, também já atuou como Oficial do Exército. É Auditor Federal de Finanças e Controle desde 2009. Tornou-se o primeiro servidor de carreira da CGU a assumir o cargo de secretário-executivo e ministro da Pasta. No órgão de controle interno do Governo Federal, trabalhou também na área de Operações Especiais, responsável por investigações conjuntas de combate à corrupção, em articulação com a Polícia Federal, ministérios públicos (Federal e Estadual) e demais órgãos de defesa do Estado. Escreveu trabalhos, como a tese “O papel do controle interno na luta contra a corrupção, com ênfase na investigação conjunta desenvolvida no Brasil e na Espanha”, publicada em 2016.

Este livro foi composto nas fontes tipográficas Vollkorn®, Archivo Condensed® e Archivo, tem capa impressa colorida sobre papel cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> e miolo em 4/4 cores sobre papel couché fosco 115g/m<sup>2</sup>, diagramado e impresso por Cidade Gráfica e Editora Ltda em Brasília-DF, Brasil.



Realização

**OEI**

Apoio

 **FGV** | DGPE  
EDITORA