



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LARISSA SAMPAIO BARZELLAY

**Política pública de fomento às micro e pequenas empresas
pelo poder das compras públicas no estado de Goiás: controle
externo pelo TCE/GO (2006-2019)**

GOIÂNIA

2021



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese

2. Nome completo do autor

Larissa Sampaio Barzellay

3. Título do trabalho

POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS PELO PODER DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DE GOIÁS: CONTROLE EXTERNO PELO TCE/GO (2006-2019)

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **LARISSA SAMPAIO BARZELLAY, Discente**, em 15/09/2021, às 15:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).

Documento assinado eletronicamente por **Cleuler Barbosa Das Neves, Professor do Magistério Superior**, em 20/09/2021, às 10:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º,



§ 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2349467** e o código CRC **84561775**.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESSES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese

2. Nome completo do autor

Larissa Sampaio Barzelay

3. Título do trabalho

POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS PELO PODER DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DE GOIÁS: CONTROLE EXTERNO PELO TCE/GO (2006-2019)

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Larissa Sampaio Barzelay, Discente**, em 04/04/2024, às 08:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4443925** e o código CRC **EA62FAC2**.

LARISSA SAMPAIO BARZELLAY

**Política pública de fomento às micro e pequenas empresas
pelo poder das compras públicas no estado de Goiás: controle
externo pelo TCE/GO (2006-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Cleuler Barbosa das Neves.

Coorientador: Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta

GOIÂNIA
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Barzellay, Larissa Sampaio
POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS
EMPRESAS PELO PODER DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO
DE GOIÁS: CONTROLE EXTERNO PELO TCE/GO (2006-1019)
[manuscrito] / Larissa Sampaio Barzellay. - 2021.
177 f.

Orientador: Prof. Dr. Cleuler Barbosa Das Neves; co-orientador Dr.
Fabrício Macedo Motta.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito e
Políticas Públicas, Goiânia, 2021.

Bibliografia. Anexos. Apêndice.

Inclui siglas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Tribunal de Contas. 2. Compras públicas. 3. Micro e pequena
empresa. 4. Controle externo. 5. Licitação. I. Neves, Cleuler Barbosa
Das, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº **03-2021** da sessão de Defesa de Dissertação de **Larissa Sampaio Barzellay**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**.

Ao/s **vinte e oito dias do mês de abril de dois mil e vinte e um**, a partir da(s) **dezessete horas**, por meio de videoconferência ([link](#)), realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS PELO PODER DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DE GOIÁS: CONTROLE EXTERNO PELO TCE/GO (2006-2019)**”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Cleuler Barbosa das Neves (PPGDP/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Adriana da Costa Ricardo Schier (UNIBRASIL)**, membro titular externo; Professor(a) Doutor(a) **Fabício Macedo Motta (PPGDP/UFG)**, membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **fizeram** a seguinte sugestão de alteração do título do trabalho, que foi prontamente acatada (cf. sugestão abaixo). A Banca Examinadora reuniu-se em sessão aberta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor **Cleuler Barbosa das Neves**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) **vinte e oito dias do mês de abril de dois mil e vinte e um**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Cleuler Barbosa Das Neves, Professor do Magistério Superior**, em 20/09/2021, às 10:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fabício Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 20/09/2021, às 10:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo De Oliveira Pinto Coelho, Professor do Magistério Superior**, em 21/09/2021, às 14:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2349456** e o código CRC **99C34165**.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LARISSA SAMPAIO BARZELLAY

**POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS
PELO PODER DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DE GOIÁS:
CONTROLE EXTERNO PELO TCE/GO (2006-2019)**

GOIÂNIA
2021

LARISSA SAMPAIO BARZELLAY

**POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS
PELO PODER DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DE GOIÁS:
CONTROLE EXTERNO PELO TCE/GO (2006-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, nível Mestrado Profissional, nos termos do art. 42, I e § 4º, da Resolução – CEPEC 2017 Nº 1451, da Universidade Federal de Goiás, vinculado ao *Projeto Institucional n. 1.1*, Avaliação, controle e adequação constitucional de políticas públicas nas linguagens jurídica e sociopolítica: experiência e efetividade.

Orientador: Prof. Dr. Cleuler Barbosa das Neves.

GOIÂNIA
2021

“Cuide das coisas de Deus, que Ele cuidará das suas.” (autor desconhecido)

A Ele, digno de toda honra, louvor e glória, o único Deus e Senhor, que sempre cuidou de mim e de todas as minhas coisas; à minha família, comunidade, amigos, colegas, e ao meu lindo, que são apoio, sustento, orgulho, luz e motivação no caminho.

AGRADECIMENTOS

A Deus. Não há nada sem Ele e fora Dele; porque Dele, por Ele e para Ele são todas as coisas; Alfa e Ômega; início e fim. Que assim seja sempre na minha vida.

À minha família, presente mais preciosos de Deus! Eu não a escolhi, mas, se pudesse, seria exatamente a mesma. Meus maiores amores! À minha mãe, Sayonara, mulher forte e guerreira, que me ensinou os valores que me tornaram quem eu sou; a meu pai, Rogério, um dos meus maiores incentivadores na evolução profissional e intelectual; ao meu irmão, Filipe, meu companheiro desde a infância e que, com minha cunhada, Marcelle, me deu o melhor presente da vida: Caio, meu sobrinho, maior amor da vida da titia; aos tios (Roberto, Ronaldo, Roberto Samarone, Suzane, João Paulo), primos (Lucas, Mariana, Bernardo, Zoe e Julianna), avós (Necimen, Shirley, Miralva e João – *in memoriam*), tios-avós (Sarah, Nazle e Elias – *in memoriam*), que sempre foram meu exemplo, orgulho, suporte e motivação. Ao meu amor, Henrique, que escolheu dividir a vida comigo, que sempre foi apoio, incentivo, entendimento, paciência, motivação, SIM e, simplesmente, amor!

À minha comunidade Kairós, na pessoa da minha querida amiga Maria Célia, que sempre foi intercessão na oração e sustento na fé.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, meu local de trabalho, ao qual pretendo contribuir com o presente trabalho, bem como com minha dedicação no dia a dia do serviço. Nas pessoas dos colegas Cristiano, Rodrigo e Maurício, agradeço a esse órgão essencial à sociedade, pela oportunidade de cursar o presente mestrado e por toda ajuda para que, desde o início, a conclusão deste fosse possível.

Aos colegas de mestrado, principalmente nas pessoas dos colegas Flávia Cristina e Sérgio Túlio, que nunca me deixaram desistir, que dividiram as preocupações, lágrimas, trabalhos, alegrias e os mais diversos sentimentos ao longo do curso.

Ao Leonardo, que foi auxílio fundamental na parte das estatísticas realizadas.

Ao PPGDP e à UFG, nas pessoas do meu orientador, Professor Doutor Cleuler Barbosa das Neves, e do meu co-orientador, Professor Doutor Fabrício Macedo Motta, que ajudaram a aclarar, guiar e orientar o caminho que tornou possível a efetivação dessa oportunidade de crescimento pessoal e profissional, por meio dos estudos e pesquisa em Direito e Políticas Públicas.

A todos que, de alguma forma, torcem por mim e são presentes, alegria e amor de Deus na minha vida!

Larissa Sampaio Barzellay

**POLÍTICA PÚBLICA DE FOMENTO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS
PELO PODER DAS COMPRAS PÚBLICAS NO ESTADO DE GOIÁS:
CONTROLE EXTERNO PELO TCE/GO (2006-2019)**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. **Cleuler Barbosa das Neves** – Membro 1 – Orientador

Prof. Dr. **Fabício Macedo Motta** – Membro 2 – Co-Orientador

Prof. Dr. **Leonardo Buissa Freitas** – Suplente

Prof^a. Dra. **Adriana da Costa Ricardo Schier** (UNIBRASIL) – Membro 3 – Externo

Prof^a. Dra. **Caroline Muller Bitencourt** (UFSCS) – Suplente

DATA DA AVALIAÇÃO: 28/04/2021

GOIÂNIA-GO
2021

RESUMO

Investiga-se a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás no controle e fiscalização das compras públicas, tendo por foco o impacto do fomento às micro e pequenas empresas, no desenvolvimento socioeconômico local. As compras governamentais (licitações) são apresentadas como instrumento de regulação de mercado. Sendo assim, seu controle, pelo órgão por excelência de controle externo – Tribunal de Contas –, pode ser essencial para um melhor resultado e condução de política pública. As compras públicas movimentam vultuosas quantias, tanto na esfera federal, quanto estadual. Elas podem, com isso, uma vez direcionadas, ser um grande instrumento de fomento a determinado setor econômico. Quando se juntam esses dois temas – setor econômico e números vultuosos – a primeira remissão que se infere é em relação às MPEs. O estudo mostra a interferência das MPEs nos indicadores socioeconômicos, como o PIB e o emprego formal (RAIS e CAGED). Promove-se uma abordagem teórica – numa perspectiva de Direito e Políticas Públicas –, acerca das compras públicas e da participação das micro e pequenas empresas nelas, bem como sobre os Tribunais de Contas (história nas constituições brasileiras, instrumentos de ação, funções, momento de atuação etc.). São escolhidos e analisados atos de atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (267 Acórdãos), tendo por foco as micro e pequenas empresas. Analisa-se a participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas do Estado de Goiás, de 2006 a 2019, bem como os 267 acórdãos prolatados no mesmo período pelo TCE/GO acerca do tema, para se diagnosticar a atuação do órgão em relação às MPEs. Os principais resultados mostram que aquela participação ainda é baixa (média no período de 15% do total das compras do Estado e contratação de 1% das microempresas com estabelecimento registrado no Estado de Goiás) e que não houve, ainda, pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, uma avaliação das políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas via auditoria. Por outro lado, há vários Acórdãos com determinações e recomendações, que são mapeados e trazidos como referência. Por meio de análise de Pareto, são mostrados os órgãos que concentram maior número de processos e de volume de recursos fiscalizados nos Acórdãos analisados, o que pode ser um indicativo de objeto para fiscalização do TCE/GO em relação à participação das MPEs nas compras públicas dos órgãos estatais de Goiás. Diante dos resultados estatísticos, a principal conclusão do trabalho é de que há falta de justiça distributiva nos valores dos pagamentos das licitações no âmbito do Estado de Goiás e que é função do TCE/GO agir, por seu poder de órgão de controle externo, sobre o poder de compras estatal, em controle de política pública e auxílio na busca de melhores caminhos para a gestão estadual, na persecução dos fomentos previstos na LC nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

Palavras-chave: tribunal de contas; compras públicas; micro e pequena empresa; controle externo; licitação.

ABSTRACT

It investigates the actuation of Goiás's State Court of Accounts at the control and public purchase oversight, focused on the impact of micro and small business promotion, in the local social and economic development. The governmental purchases (bidding) are presented as a market regulation instrument. Because of this, its control, by the excellence external control organ – Court of Accounts –, can be essential to a better result and guide of public policy. The public purchases move bulky amounts, at the federal sphere as well as at the state sphere. They can, with this, once directed, be a big instrument of promotion of a determinated economic sector. When putted together these two themes – economic sector and bulky numbers – the first remission that infers is related to the micro and small business. The study shows the interference of the MPEs in the socioeconomic indicators, as the PIB and formal job (RAIS and CAGED). A theoretical discussion is promoted - in a Law and Public Policy approach –, about the public purchases and the participation of the micro and small business in this, as well as how the Court of Accounts (history in Brazilian constitutions, instruments of action, functions, moments of action etc.). Concrete actions are chosen and analyzed, of the acts of actions of the Court of Accounts of the State of Goiás (267 Decisions), having for focus the micro and small business. The participation of the micro and small business in the State of Goiás public purchases, between 2006 and 2019, is analyzed, as well as the 267 judgments prolated at the same period by the TCE/GO about the theme in order to diagnose the actuation of this agency about the MPEs. The main results shows that the participation is still low (media at the period 15% of the total of the state purchases and hiring of 1% of microbusiness with establishment registered in the state of Goiás) and that there wasn't yet, by the Court of Accounts of the State of Goiás, an evaluation of micro and small promotion public policies via audit. On the other hand, there are several judgments with determinations and recommendations, which were mapped and shown as reference. By the Pareto analysis method, its shown the public organs that concentrates the highest numbers of processes and the volume of inspected resources, which can be an indicative object to a TCE/GO oversight related to the participation of the MPEs in the public purchases of the state of Goiás agencies. In face of the statistical results, the main conclusion of the study is that there is lack of distributive justice in the values of the payments of the public purchases in the scope of the Goiás State and that it's the TCE/GO's function to act, based on its extern control agency power, above the state purchase power, in public policy control and support on the search of better ways to the state management, due to the persecution of the promotion foreseen in the LC nº 123, from 14 of december of 2006.

Keywords: court of accounts; public purchases; micro and small business, external control; bidding.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Visão geral das licitações concluídas no ano de 2019.....	70
Figura 2 – Evolução da participação das MPEs no PIB, conform estudo realizado pela FGV e SEBRAE.....	88
Figura 3 – Saldo de empregos gerados pelas MPEs e médias e grandes empresas no Brasil, de 2006 a 2019, conforme estudo realizado pela FGV e SEBRAE.....	88
Figura 4 - Empenhos de entes públicos do Estado de Goiás destinados a ME/EPP, por ano, de 2006 a 2020.....	126
Figura 5 – Empenhos de entes públicos do Estado de Goiás destinados a ME/EPP, de 2006 a 2020.....	126
Figura 6 - Gráfico de dispersão e reta de regressão das variáveis de contratações de MPEs pelo Estado de Goiás e número de empregos – RAIS	132
Figura 7 - Gráfico de dispersão e reta de regressão das variáveis de contratações de MPEs pelo Estado de Goiás e PIB	132
Figura 8 - Gráfico de dispersão e reta de regressão das variáveis de contratações de MPEs pelo Estado de Goiás e número de empregos – CAGED	133
Figura 9 – Matriz de correlação de Pearson, Sperman e Kendaltau.....	135
Figura 10 - Teste de hipótese das correlações, matriz de p-valor Pearson, Sperman e Kendaltau.....	136
Figura 11 - Resultado do modelo de regressão das “Contratações GO MPE” versus “PIB”, “Empregos CAGED” e “Empregos RAIS”	138

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Frequência, em quantidade numérica, da participação das MPEs beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020	94
Gráfico 2 - Valores, em reais (R\$), da participação das MPEs beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020.....	94
Gráfico 3 - Variação da porcentagem, da participação das MPEs beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, em quantidade numérica, de 2016 a 2020.....	95
Gráfico 4 - Variação da porcentagem, da participação das MPEs beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, em relação ao valor contratado (R\$), de 2016 a 2020.....	95
Gráfico 5 - Frequência, em quantidade numérica, da participação das MPEs, ativas e situadas no Estado de Goiás, beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020.....	98
Gráfico 6 - Valores, em reais (R\$), da participação das MPEs, situadas no Estado de Goiás, beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020.....	98
Gráfico 7 - Variação da porcentagem, da participação das MPEs, situadas no Estado de Goiás, beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, em quantidade numérica, de 2016 a 2020.....	99
Gráfico 8 - Variação da porcentagem, da participação das MPEs, situadas no Estado de Goiás, beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, em relação ao valor contratado (R\$), de 2016 a 2020.....	99
Gráfico 9 - Tipos dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.....	109
Gráfico 10 - Conclusão (item decisório) dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.....	110

Gráfico 11 - Irregularidades/Impropriedades dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.....	111
Gráfico 12 - Órgãos licitantes dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados....	114
Gráfico 13 - Valor dos recursos fiscalizados, por órgãos, referente aos órgãos licitantes dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados	114
Gráfico 14 - Análise de Pareto referente ao quantitativo de processos de cada órgão licitante dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados	116
Gráfico 15 - Análise de Pareto referente ao volume de recursos fiscalizados de cada órgão licitante dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados	117
Gráfico 16 - Relação MPEs ativas, com endereço registrado no Estado de Goiás, contratadas e não contratadas pelo Estado, em números.....	127
Gráfico 17 - Comparação do valor total, em reais (R\$) gasto nas licitações do Estado de Goiás, de 2009 a 2019, em relação ao total e à participação das MPEs em tais compras públicas.....	128
Gráfico 18 - Linha evolutiva da porcentagem da participação das MPEs nas compras dos entes públicos do Estado de Goiás, em relação às médio e grandes empresas	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - PIB, em valor corrente (R\$ milhão), do Estado de Goiás, de 2006 a 2019...	69
Tabela 2 - Valores, em reais, adjudicados nas compras públicas (licitações) do Estado de Goiás, de 2009 a 2018	70
Tabela 3 - Porcentagem da participação das compras públicas no âmbito do Estado de Goiás no PIB do Estado, de 2009 a 2019	71
Tabela 4 - Valores, em reais (R\$), contratados nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020.....	92
Tabela 5 - Frquência, em quantidade numérica, de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020	92
Tabela 6 - Valores, em reais, contratados nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária MPE, de 2016 a 2020.....	92
Tabela 7 - Frequência, em quantidade numérica, de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária MPE, de 2016 a 2020.....	93
Tabela 8 - Valores, em reais, contratados nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária empresa situada no Estado de Goiás, de 2016 a 2020 .	96
Tabela 9 - Frequência, em quantidade numérica, de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária empresa situada no Estado de Goiás, de 2016 a 2020	96
Tabela 10 - Valores, em reais, contratados nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária MPE, de 2016 a 2020.....	97
Tabela 11 - Frequência, em quantidade numérica, de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária MPE, de 2016 a 2020.....	97
Tabela 12 - Soma anual dos valores pagos por entes públicos do Estado de Goiás tendo por beneficiária MPE, de 2006 a 2019, conforme dados do SIOFINET – campo “Valor Saldo Pago”	127
Tabela 13 – Dados para regressão.....	131

LISTA DE SIGLAS

ADB	Asian Development Bank
AGETOP	Agência Goiana de Transporte e Obras
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CF	Constituição Federal
CRC	Conselho Regional de Contabilidade
DF	Distrito Federal
EPP	Empresa de Pequeno Porte
EPPs	Empresas de Pequeno Porte
FGV	Fundação Getúlio Vargas
GOINFRA	Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes
INTOSAI	The International Organization of Supreme Audit Institutions
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Micro Empresa
MEI	Microempreendedor Individual
MG	Minas Gerais
MPE	Micro e Pequena Empresa
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
MS	Mandado de Segurança
NFEs	Notas Fiscais Eletrônicas
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PR	Paraná
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
RI-TCE-GO	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

RI-TCU	Regimento Interno do tribunal de Contas da União
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RTTC	Revista Técnica dos Tribunais de Contas
SANEAGO	Saneamento de Goiás
SC	Santa Catarina
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEGPLAN	Secretaria de Gestão e Planejamento
SES-GO	Secretaria de Saúde do Estado de Goiás
SIOFI Net de Goiás	Sistema de Elaboração e execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás
STF	Supremo Tribunal Federal
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito federal
TCE-GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCEs	Tribunais de Contas dos Estado
TCM-GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCM	Tribunal de Contas do Município
TCMs	Tribunais de Contas dos Municípios
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
VA	Valor Adicionado
VRF	Volume de Recursos Fiscalizados

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
1.1 Breve histórico da existência e evolução do papel dos tribunais de contas no Brasil.....	20
1.2 Os tribunais de contas no texto constitucional de 1988.....	25
1.3 Os tribunais de contas e seu papel de órgão de controle externo.....	30
1.3.1 Dos princípios que pautam a atuação dos tribunais de contas no controle externo.....	37
1.3.2 As funções dos tribunais de contas.....	43
1.3.3 O momento da fiscalização e controle.....	45
1.3.4 Dos instrumentos de fiscalização e controle dos tribunais de contas.....	50
1.4 O controle dos tribunais de contas sobre as políticas públicas – a importância do controle externo	55
2 AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA, COM FOCO NA CONTRATAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS.....	66
2.1 O poder das compras governamentais	66
2.1.1 Os números das compras governamentais x PIB no Estado de Goiás.....	69
2.2 Licitação e sua função regulatória.....	72
2.2.1 As licitações públicas como instrumento de fomento	79
2.3 Manejo do poder de compras públicas para favorecer as MPEs – normas e benefícios legais	81
2.4 As MPEs na economia	87
2.5 O poder das compras públicas e a importância das contratações das MPEs.....	101
3 AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DE GOIÁS TENDO POR BENEFICIÁRIAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – DIAGNÓSTICO DE ATUAÇÃO DO TCE/GO, CENÁRIO GERAL E SEU REFLEXO NO PIB E EMPREGO DO ESTADO	104
3.1 O caminho do controle das licitações pelos tribunais de contas.....	104

3.2	A fiscalização do TCE/GO com foco nas micro e pequenas empresas – diagnóstico de atuação por meio da análise de acórdãos.....	107
3.2.1	Resultados a partir da análise dos acórdãos	118
3.3	A pesquisa realizada pelo TCE/GO – MPEs no Estado de Goiás: sua participação no cenário das compras públicas estaduais.....	123
3.4	As contratações de MPEs no Estado de Goiás e seu reflexo no PIB e nos números de emprego do Estado.....	131
	CONCLUSÃO.....	140
	Referências	145
	ANEXO A - Instrumento da coleta de dados da Análise Documental: imagem da página de pesquisas de decisões do site do TCE/GO.....	156
	APÊNDICE B - Modelo de análise dos Acórdãos e itens decisórios.....	157
	APÊNDICE C - Relação dos 267 Acórdãos analisados	158
	APÊNDICE D - Modelo de análise de Pareto, realizada no excel, aplicada aos processos (quantidade e valores) de cada órgão, que foram analisados dentro dos 267 Acórdãos.....	169
	APÊNDICE E - Tabela com os dados das quantidades de processos, de cada órgão, que foram analisados dentro dos 267 Acórdãos.....	170
	APÊNDICE F - Tabela com os dados dos valores de processos, de cada órgão, que foram analisados dentro dos 267 Acórdãos	172
	APÊNDICE G - Modelo (Script base) para calcular e manipular os dados utilizados na análise das contratações públicas de MPEs no Estado de Goiás e sua influência no PIB e no número de empregos CAGED e RAIS	174
	ANEXO H - Dados, obtidos juntos ao IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, referentes ao PIB e ao emprego (CAGED e RAIS) do Estado de Goiás	176

INTRODUÇÃO

Há 130 (cento e trinta) anos, os Tribunais de Contas realizam o controle externo no país, com o objetivo de, conforme suas funções constitucionalmente instituídas, zelar para que o dinheiro público esteja sendo devidamente utilizado.

A fiscalização e controle do dinheiro e bens públicos são essenciais na democracia, na república e no Estado de Direito, pois “no que” e “como” eles são empregados impacta diretamente na economia do Estado e na qualidade de vida da população. Se o dinheiro gasto pelo Estado vem do povo e o Governo é para o povo, nada mais justo que a esse, titular desse poder, seja feita a devida prestação de contas.

Além da prestação de contas, valores e princípios, como o da transparência e responsabilidade, coadunam na obrigatoriedade de que quem lida com o que é de todos tenha compromisso com a melhor decisão, melhor administração e comprove o estrito cumprimento das regras constitucionais e legais.

O dever geral de prestar contas está positivado no artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal e se aplica a toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o poder público responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Essa responsabilidade demanda um órgão técnico cuja função seja a de controle externo, e que é o que caracteriza, pois, os Tribunais de Contas.

Vistos então como instrumento republicano e de democracia, como podem os Tribunais de Conta atuarem com efetividade no aprimoramento da gestão pública?

A materialização da gestão da Administração Pública dá-se através das políticas públicas concebidas nas leis orçamentárias; do exercício das funções de planejamento, organização, condução e execução de tais políticas públicas; dos atos administrativos individualmente e da globalidade da atuação de um governo.

A fiscalização dos Tribunais de Contas tem foco amplo, abrangendo questões contábeis, orçamentárias, financeiras, operacionais e patrimoniais, nas dimensões de legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia, eficiência, efetividade das ações governamentais e avaliação de desempenho dos órgãos e entidades públicas. Têm as Cortes de Contas instrumentos hábeis para exercer eficazmente o controle de políticas públicas da Administração Pública?

Um estudo da atuação dessa instituição secular¹ – Tribunal de Contas – permite um diagnóstico acerca do próprio órgão, na reflexão do desempenho de seu mister, bem como possibilita a análise de resultados e avaliação da gestão da Administração Pública.

Foi escolhido como foco para o presente estudo o controle de uma política pública que tem por objetivo o fomento às MPEs, visando verificar o reflexo que elas têm no PIB e no número de empregos (RAIS e CAGED) do Estado, vez que o setor dos pequenos negócios movimenta a economia e têm números expressivos nos indicadores socioeconômicos do país (p. ex.: 27% na participação do PIB nacional, 55% no total de empregos formais etc.). A pesquisa investiga, então: há correlação entre a contratação das MPEs por meio das compras públicas no Estado de Goiás e os índices do PIB e número de empregos (RAIS e CAGED) do Estado? Como é exercido o controle externo, pelo TCE/GO, no poder das compras governamentais e em tais compras públicas que têm por beneficiária MPE?

Nesse contexto, o Capítulo 1 trata dos Tribunais de Contas como órgãos de controle, capazes de atuar na fiscalização das compras públicas conduzindo as ações da Administração Pública no sentido, principalmente, de que sejam cumpridos os benefícios legais existentes em relação às MPEs nas compras públicas. É feito um breve histórico de sua previsão, funções e competências nas constituições brasileiras, bem como seus instrumentos de fiscalização, momento de atuação e modo de controle dos atos administrativos e políticas públicas.

Em continuidade, o Capítulo 2 traz os indicadores sociais das MPEs no Brasil, bem como o panorama das compras públicas e o poder regulatório de mercado havido por meio das licitações públicas, junto com seus normativos, no intuito de se inserir os pequenos negócios cada vez mais no mercado das compras governamentais, que também movimentam eloquentes cifras da economia.

Por fim, no terceiro e último capítulo, traz-se a pesquisa empírica, realizada no intuito de verificar, analisar e descrever o cenário das micro e pequenas empresas nas contratações públicas do Estado de Goiás, de 2006 a 2019, bem como realizar um diagnóstico de atuação do TCE/GO, por meio de análise dos Acórdãos proferidos sobre o tema (contratações públicas de MPEs no Estado de Goiás), no mesmo período, e,

¹ No sentido de que existe há mais de um século; “com pelo menos cem anos de idade”.

através de testes de hipóteses, verificar se existe correlação entre a contratação de MPES pelo Estado de Goiás, o PIB e o número de empregos do Estado (RAIS e CAGED), de 2006 a 2018.

O trabalho, então, será desenvolvido, por meio de pesquisa bibliográfica, análise documental de Acórdãos do TCE/GO e da realização de testes estatísticos, tendo como foco análises relacionadas à contratação de micro e pequenas empresas no Estado de Goiás, seu possível reflexo em índices socioeconômicos estaduais (PIB, RAIS e CAGED), bem como o controle, em tal cenário, exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Será trazida a evolução de suas funções e atribuições nas Constituições brasileiras e, no que tange à parte principal do trabalho, de diagnóstico da atuação do Tribunal de Contas no desenvolvimento local, a visão é a do constituinte de 1988, que trouxe uma mudança de paradigma legal-formal, apresentando uma nova concepção de gestão pública e, conseqüentemente, do seu controle e fiscalização, cujo objetivo é, principalmente, melhorar o desempenho da administração pública, a transparência e viabilizar o controle social.

A Constituição Federal de 1988 definitivamente marcou uma nova era. Nunca antes houve tantos novos e amplos direitos fundamentais; nunca antes os órgãos de controle tiveram tantas competências e estiveram tão fortalecidos, com amparo na Lei Máxima do país. A sociedade não mais tolera atos da Administração Pública despreziosos e desprovidos do ideal constitucional, que prima pelo interesse público, pela dignidade humana, pela prevalência dos valores e princípios do Estado Democrático de Direito.

Nessa esfera, o objetivo principal do estudo é verificar a participação de pequenas empresas nas compras públicas do Estado de Goiás, por meio da obtenção de dados quantitativos (estatísticas) dos processos licitatórios do Estado (empenhos do Estado tendo por beneficiária MPE registrada no Estado), comparando-os com os números em âmbito federal; fazer um diagnóstico da atuação do TCE/GO em fiscalizações com foco nas MPES, a partir da análise e classificação de 267 Acórdãos da Corte que tratam do tema, no período de 2006 a 2019; examinar em que medida a atividade exercida pelos Tribunais de Contas poderia potencializar a regulação e o crescimento da economia, pelo fomento às MPES, por meio das compras da Administração Pública; verificar as iniciativas de apoio às MPES, a partir da visão de

como os Tribunais de Contas podem atuar no poder de compra da Administração Pública e no que isso influencia na efetividade da Lei Complementar nº 123/2006, de 14 de dezembro de 2006 (Lei da MPEs) e, então, reflexos desse fomento no desenvolvimento local, vez que esse (MPEs) é o segmento que mais emprega atualmente no país (55% de participação no total de empregos formais no ano de 2018) e tem maior influência no PIB (27% no ano de 2018).

1 TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O principal objetivo do presente trabalho é demonstrar como o Tribunal de Contas, como órgão de controle externo, exerce suas funções na busca da efetividade das políticas públicas. O enfoque principal é o Tribunal de Contas do Estado de Goiás perante política pública de desenvolvimento regional, por meio da fiscalização das compras públicas.

Nesse sentido, de início, é preciso se trazer uma visão geral sobre os Tribunais de Contas, se ressaltando compreensões e entendimentos acerca de tal órgão de controle externo, perpassando brevemente por sua história na legislação nacional, seu retrato na atual Constituição, suas funções, instrumentos de ação, momento de atuação, princípios que regem seus atos e considerações sobre o controle exercido nas políticas públicas, como adiante considerado.

1.1 Breve histórico da existência e evolução do papel das cortes de contas no Brasil

Desde o Egito, 3.200 anos antes de Cristo, já havia o controle das arrecadações pelos escribas. Na Índia, 1.300 anos antes de Cristo, normas de administração financeira e de fiscalização já eram trazidas no Código de Manu. Em Atenas, uma corte composta por dez lojistas julgava as contas dos administradores públicos. Em Roma, a utilização dos recursos do Tesouro era fiscalizada pelo Senado com o auxílio dos gestores. (FREITAS, 2009)

Mas, somente com o surgimento dos Estados modernos, os órgãos de controle de contas foram institucionalizados, passando a executar, de maneira sistemática e técnica, o controle das finanças públicas. Alemanha, França, Itália e Bélgica foram os primeiros países a formalizar os mecanismos de controle das contas públicas, com a instituição de Cortes de Contas (SILVA FILHO, 2019). Nos dias atuais, em todos os Estados democráticos, há a figura de um órgão especializado que auxilia o Parlamento no controle das finanças públicas. (FREITAS, 2009)

No Brasil, a existência dos Tribunais de Contas, como instituição constitucional, remonta ao ano de 1891. Mas, antes disso, se “ensaiava” a figura do controle das contas desde o Brasil Colônia. Em tal período (1500-1815) e no Brasil

Reino (1815-1822) já se iniciou o processo de formação do Controle Externo no Brasil. Quando do Brasil colonial, o controle visava assegurar a exploração do país-colônia pela metrópole portuguesa:

No contexto do Despotismo Esclarecido do século XVIII, houve a instituição em 1761 do Erário Régio com a finalidade de centralizar a gestão de todas as rendas fiscais da Coroa. Instituição presidida pelo Marquês de Pombal até 1777, que contava em sua estrutura com o inspetor-geral, o tesoureiro-mor, o escrivão e quatro contadores-gerais. Territorialmente, as competências dessa instituição eram: Contadorias da África Oriental, Rio de Janeiro, Ásia Portuguesa, África Ocidental, Maranhão, Bahia, Províncias do Reino e Ilhas dos Açores e Madeira. (SIMÕES, 2014)

Em 1782, no reinado de D. José I, foi instituída a Casa dos Contos do Estado do Brasil, um órgão que objetivava a ordenação e fiscalização das receitas e despesas do Estado. (SILVA FILHO, 2019)

No Brasil Império (1822-1889), foi outorgada, em 1824, nossa primeira Carta Magna, a Constituição Política do Império do Brasil, que não continha a previsão de uma Corte de Contas. Porém, em 1826, os senadores José Inácio Borges e Felisberto Caldeira Brandt apresentaram um projeto para a criação de um Tribunal de Contas, com o modelo de julgamento *a posteriori*. (SILVA FILHO, 2019)

No Brasil República (1889), por causa da proclamação da república, e após ela é que foi criado o Tribunal de Contas da União, em 7 de novembro de 1890, pelo Decreto nº 966-A, por iniciativa do jurista e então Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, para “o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesas da República” (BUZAID, 1966).

Foi, então, na constituição de 1891, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, no seu art. 89, a seguir transcrito, que, pela primeira vez, o Tribunal de Contas apareceu na Carta Magna do país, estando, desde então, presente em todas demais. (FREITAS, 2009)

Art. 89 – É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Tal prescrição constitucional foi seguida pelos Estados Federados, o que consolidou, de uma vez por todas, a presença das Cortes de Contas no cenário do

controle da Administração Pública brasileira, mormente após a publicação do Decreto nº 1.166², de 17/12/1892, que determinou, efetivamente, em seu art. 18, a instalação do Tribunal de Contas na Capital Federal.

Com o passar do tempo e com as seguidas constituições, os Tribunais de Contas foram sendo fortalecidos como instituição e instrumentos essenciais ao Estado.

Na Constituição de 1934, foi dedicada uma Seção ao Tribunal de Contas, dos artigos 99 ao 102³, no Capítulo dos órgãos de cooperação nas atividades estatais, “estando-lhe atribuída a competência, nos termos do artigo 99, de acompanhar a execução orçamentária, além de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos”. (SILVA FILHO, 2019)

Uma inovação nas competências dos Tribunais de Contas foi trazida pela Constituição de 1934 no que diz respeito à possibilidade de suspensão do contrato por parte da Corte de Contas, antes mesmo do pronunciamento do Legislativo.

A Constituição de 1937, por sua vez, alocou o Tribunal de Contas na parte destinada ao Poder Judiciário, no artigo 114⁴, mantendo as competências para

² Decreto nº 1.166/1892. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=D%C3%A1%20regulamento%20para%20execu%C3%A7%C3%A3o%20da,referente%20ao%20Ministerio%20da%20Fazenda.&text=Art.,-1%C2%BA%20Correm%20exclusivamente>. Acesso em 16/09/2020.

³ Constituição Federal de 1934 – Seção II – Do Tribunal de Contas. *In verbis*: Art. 99. É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art. 100. Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas terá, quanto à organização se deu Regimento Interno e de sua Secretaria, as mesmas atribuições dos Tribunais Judiciário.

Art. 101. Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo.

§1º Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de administração pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

§ 2º Em todos os casos, a recusa do registro, por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio, tem caráter proibitivo; quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal do Contas e recurso *ex officio* para a Câmara dos Deputados.

§ 3º A fiscalização financeira dos serviços autônomos será feita pela forma prevista nas leis que os estabelecerem.

Art. 102. O Tribunal de Contas dará parecer prévio no prazo de trinta dias, sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados. Se estas não lhe forem enviadas em tempo útil, comunicará o fato à Câmara dos Deputados, para os fins de direito, apresentando-lhe, num ou noutro caso, minucioso relatório do exercício financeiro terminado.

⁴ Constituição Federal de 1937 – Do Tribunal de Contas. Art. 114 – Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um

acompanhar a execução orçamentária e o julgamento dos responsáveis por bens públicos e dinheiros, bem como serem asseguradas as mesmas garantias dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. No entanto, ficou silente quanto à competência, prevista na Constituição anterior, de emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Federal.

Na Constituição de 1946, o Tribunal de Contas é trazido nos arts. 22, 76 e 77⁵, entre outros, na Seção VI – Do Orçamento, tendo havido alterações na estrutura elementar da Corte de Contas e ampliação de competências que perduram até hoje. Foi a primeira vez que o Tribunal de Contas foi vinculado ao Poder Legislativo (Capítulo II – Do Poder Legislativo). E foram inclusos os administradores de entidades autárquicas, bem como o julgamento da legalidade dos contratos e da faculdade de sua suspensão pela Corte de Contas, além do exame de legalidade de atos de aposentadorias, reformas

Tribunal de contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único – A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.

⁵ Constituição Federal de 1946 – Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.

Parágrafo único - Na elaboração orçamentária se observará o disposto nos arts. 73 a 75.

Art 76 - O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juízes do Tribunal Federal de Recursos.

§ 2º - O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

Art 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

§ 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.

§ 2º - Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§ 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional.

§ 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.

e pensões. Foi, também, restaurada a sua competência para emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. (SILVA FILHO, 2019)

A Constituição de 1967, sob a égide do golpe militar de 1964 e a ditadura imposta, em relação à Corte de Contas, a coloca no capítulo referente ao Poder Legislativo, na Seção da fiscalização financeira e orçamentária, conforme previsão dos artigos 71 a 73⁶. As principais evoluções do texto constitucional em relação ao Tribunal

⁶ Constituição Federal de 1967 – Seção VII – Da Fiscalização Financeira e Orçamentária. Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º - O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.

§ 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.

Art. 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a:

I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa;

II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento;

III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos.

Art. 73 - O Tribunal de Contas tem sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1º - O Tribunal exercerá, no que couber, as atribuições previstas no art. 110, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

§ 2º - A lei disporá sobre a organização do Tribunal podendo dividi-lo em Câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício das suas funções e na descentralização dos seus trabalhos.

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

§ 4º - No exercício de suas atribuições de controle da administração financeira e orçamentária, o Tribunal representará ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados.

§ 5º - O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá:

a) assinar prazo razoável para que o órgão da Administração Pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

b) no caso do não atendimento, sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos;

c) na hipótese de contrato, solicitar ao Congresso Nacional que determine a medida prevista na alínea anterior, ou outras que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais.

de Contas são a previsão da linguagem referente a “controle interno” e “controle externo”, que torna por evidenciar os sistemas de controle da Administração Pública, e da realização de auditoria financeira e orçamentária nas contas das unidades administrativas dos três Poderes da União (SILVA FILHO, 2019).

A Constituição de 1988, promulgada em 5 de outubro de 1988, sem dúvidas a mais permeada de direitos e garantias na história do Brasil, é também a que confere mais relevância aos Tribunais de Contas. E não somente quanto a controle formal de legalidade, mas, como se vai discorrer adiante, como um verdadeiro órgão democrático, com função social e protetor de direitos fundamentais.

1.2 *Os tribunais de contas no texto constitucional de 1988*

A evolução do Estado, bem como da preocupação da supremacia do interesse público e da garantia dos direitos fundamentais, de questões em torno da arrecadação, destinação e controle de recursos públicos (SILVA FILHO, 2019) foi marcando a presença e as competências atribuídas aos Tribunais de Contas ao longo da história, positivadas e cravadas nas constituições do país.

Com exceção da Constituição de 1937, todas as Constituições foram cada vez mais e mais ampliando o papel dos Tribunais de Contas, seja pelo crescente número das disposições relativas às Cortes de Contas presentes no texto constitucional, seja pela constitucionalização das prerrogativas dos membros das Cortes de Contas, seja pelo caráter de órgão protetor dos direitos fundamentais e da ordem democrática conferido às Cortes de Contas.

A Constituição de 1988 trouxe amplas possibilidades de atuação aos Tribunais de Contas, fortalecendo sobremaneira e consolidando sua figura e principal função que é ser o órgão de controle externo da Administração Pública.

“A Constituição de 1988 superou em larga escala todas as demais quanto ao número de dispositivos relativos ao Tribunal de Contas, bem como em relação à

§ 6º - O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea *c* do parágrafo anterior, no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a Impugnação.

§ 7º - O Presidente da República poderá ordenar a execução do ato a que se refere a alínea *b* do § 5º, *ad referendum* do Congresso Nacional.

§ 8º - O Tribunal de Contas julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, independentemente de sua decisão as melhorias posteriores.

ampliação das suas competências”. Sendo assim, “não há mais justificativa para eventual inércia ou inefetividade pela ausência de competência ou de instrumentos aptos a legitimar a atuação dos Tribunais de Contas, porquanto houve deliberada ampliação de seus poderes para conferir-lhes maior desenvoltura no exercício do controle da administração pública” (RODRIGUES, 2014).

Inclusive, ressalta-se, que foi instituída a possibilidade de o Tribunal de Contas realizar inspeções, permitindo-se, com isso, o controle concomitante na realização das despesas públicas, para se compensar a abolição do controle prévio. (SANTOS, 2006)

Foi inaugurada pela Constituição de 88, a partir do controle, uma nova concepção de gestão pública, pautada em princípios vinculantes (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), fundamentada em direitos humanos econômicos, sociais, culturais, na responsabilidade, transparência e controle social, entre outros. Prestará (é uma obrigação imposta pela Constituição!) contas ao Tribunal de Contas toda pessoa física, jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o poder público responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária⁷.

Como dito alhures, a Constituição Federal de 1988 não retrocedeu no tratamento dado aos Tribunais de Contas, mas, ao contrário, avançou. Trouxe tudo que já era previsto na Carta Magna anterior e, além das competências já existentes, a Constituição Federal de 88 trouxe, como novidade, as contidas nos incisos III, V, VI, VII e VIII, do art. 71: atribuição de apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal a qualquer título, em todos os poderes, exceto as nomeações para cargo em comissão; fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais em cujo capital social haja, de forma direta ou indireta, a participação do Poder Público; fiscalização de quaisquer recursos de repasse da União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, nas suas casas ou comissões; e a aplicação, aos responsáveis por eventuais ilegalidades de contas ou despesas, das sanções previstas em Lei, como multa proporcional ao dano causado. (RODRIGUES, 2014)

⁷ Redação constante da Constituição Federal do Brasil, art. 70, parágrafo único.

A Constituição Federal traz, nos arts. 70 e seguintes, a figura do Tribunal de Contas, como instituição essencial da fiscalização contábil, orçamentária e financeira, e órgão fundamental do controle externo da Administração Pública brasileira.

Ressalta-se o art. 75 supratranscrito, que determina que todas as tratativas em relação ao Tribunal de Contas da União são extensivas aos Estados e Municípios, no que couber. No Brasil, atualmente, existem 33 (trinta e três) Tribunais de Contas: o Tribunal de Contas da União (TCU); 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas dos Estados (TCEs); o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); 3 (três) Tribunais de Contas dos Municípios (TCM – Bahia, Goiás e Pará); e 2 (dois) Tribunais de Contas do Município (TCM – São Paulo e Rio de Janeiro).

Todos esses Tribunais, cada um exercendo suas competências nos respectivos territórios, são fundamentais e essenciais para o Estado democrático de direito brasileiro.

Se afirma isso, como um primeiro argumento, porque tais órgãos estão positivados no texto constitucional, ou seja, no ápice normativo do ordenamento jurídico brasileiro. Mesmo não comportando todas as normas do sistema, a CF traz os valores e normas fundamentais e essenciais do país. Então, se lá estão, é porque são de grande importância.

E, reforçando essa importância, tem-se que o dever de prestar contas – *accountability* – é uma das bases fundamentais e características do Estado de Direito, que é o brasileiro, ao passo que comporta institutos como controle, fiscalização, responsabilização e transparência, trazendo aos órgãos públicos e seus gestores o dever de deixar os processos públicos o mais transparente possível, prestando contas à população e aos órgãos controladores de suas ações, gastos, políticas, resultados, aumentando a responsividade do gestor público e permitindo o aumento do poder de controle da sociedade. Os recursos públicos advêm dos cidadãos, então, numa *Res Publica*⁸, é imprescindível que haja a prestação de contas de todas as atividades que sejam desempenhadas com uso dos recursos públicos. Assim, é indispensável à tutela da coisa pública o controle exercido pelos Tribunais de Contas, que são os receptores e fiscalizadores das prestações de contas, são as entidades constituídas para auditar todas as esferas da Administração Pública.

⁸ Termo em latim, do qual se origina a palavra “República” e significa, literalmente, “coisa pública”; um modelo de organização política em que governar diz respeito ao interesse público, de todos os cidadãos.

Como um segundo argumento, traz-se a total e completa autonomia (funcional, administrativa e financeira) dos Tribunais de Contas. Não faz parte da presente pesquisa o aprofundamento na discussão que existe acerca do papel dos Tribunais de Contas como “órgão auxiliar” do Poder Legislativo (Congresso Nacional). A posição que se defende, que é a majoritária, por tudo que se vai demonstrar neste capítulo, como as atividades dos Tribunais, sua função social e seu papel na sociedade brasileira, é que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, independentes, essenciais e fundamentais para a consecução dos objetivos delineados na Carta Magna, não estando subordinados ao Poder Legislativo, mas, sim, atuando em apoio e auxílio a ele, quando necessário; não como sua atividade principal, mas apenas uma dentre as várias que possui, “mesmo porque, enquanto órgão de controle externo da Administração, a sujeição e a vinculação a algum dos poderes formalmente instituídos poderia comprometer não apenas a independência desse órgão, mas também a efetividade de seu controle” (SANTOS, 2006):

Como se deduz do exposto, no sistema brasileiro as Cortes de contas, não importa o nível federativo em que se apresentam, é órgão constitucional cooperador e plural e onímodo de toda a administração financeira-orçamentária, não se subsumindo a qualquer dos Poderes do Estado no desempenho de sua atuação. (MOREIRA NETO, 2003)

O Tribunal de Contas é instituto *sui generis* a permear os Poderes políticos Executivo e Legislativo, sem a eles se sujeitar. O auxílio dessas Cortes ao Poder Legislativo corresponde ao exercício de uma função e não a mero assessoramento ou submissão. (FERNANDES, 2008)

Um terceiro argumento, positivado no artigo 73 da CF/88, é da jurisdição⁹ dos Tribunais de Contas. A jurisdição especial de contas é de desempenho exclusivo

⁹ Poder-dever de interpretar e aplicar a lei (ISSAI 1003). Autoridade concedida a um órgão/entidade público para aplicar a lei em uma área definida de responsabilidade, área geográfica ou objeto a que se aplica tal autoridade. A jurisdição do TCU é estabelecida no Art. 73, da Constituição Federal, e no Art. 4º da Lei 8.443/92. Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Glossário de Controle Externo. Revisão jul.2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/vocabulario-de-controle-externo/>>

É fato que o tema da jurisdição dos tribunais de contas não é isento de polêmicas. Tal discussão não faz parte do presente trabalho, portanto, não será aprofundada, mas, inobstante o princípio da unidade e da inafastabilidade de jurisdição, o termo é aqui utilizado conforme conceituação supra, no sentido de que a fiscalização, controle e julgamento de contas é indelegável e exclusiva de tais órgãos de controle externo, a exemplo do julgamento das contas dos gestores, o que, portanto, conforme defendem autores como Jorge Ulisses Jacoby Fernandes no capítulo II de sua obra “Tribunais de Contas do Brasil” (2016), define a jurisdição especial de contas dos tribunais de contas. O próprio constituinte originário a determinou, portanto, não fere nem concorre com a unicidade e inafastabilidade de jurisdição, mas é um caso especial

dos Tribunais de Contas (COSTA, 2015). Suas competências são exercidas sobre os três poderes, em todas as esferas e suas fiscalizações são próprias, exclusivas e indelegáveis (MILESKI, 2003). Inclusive, aos Tribunais de Contas e seus membros, são asseguradas as mesmas garantias do Poder Judiciário (MEDAUAR, 1993).

Um outro argumento que vige em suporte à posição privilegiada dada pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas consta do parágrafo 3º, do artigo 71 e se refere à eficácia de título executivo conferida às suas decisões de que resulte imputação de débito e/ou multa. Ou seja, não há necessidade de ordem ou decisão judicial para execução da decisão. Além disso, há a questão e da coisa julgada material nos processos de sua competência de julgamento, que significa que a possibilidade de revisão das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário só pode se dar em face de ilegalidade manifesta ou erro formal (nulidade)¹⁰, mas nunca de rejuízo das contas ou de processo de fiscalização cuja competência é específica e exclusiva dos órgãos de controle externo (MILESKI, 2003). Um juiz não possui o mesmo conhecimento técnico dos analistas e julgadores das Cortes de Contas para se manifestar no mérito dos processos de contas que tramitam pelos Tribunais (como, por exemplo reformar eventual julgamento pela rejeição de contas para julgamento pela aprovação das contas).

O professor Jacoby (FERNANDES, 2016) define os aspectos dos Tribunais de Contas, conforme afiguram na Constituição de 1988:

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais, tecnicamente estruturados, autônomos administrativa e financeiramente, devidamente organizados e independentes, com função tutelar das finanças do Estado; jurisdição fiscal e judicante, por soberana decisão constitucional. É a função de fiscalização, exercida com esteio na legalidade dos atos e com capacidade de julgar definitivamente questões no âmbito de sua competência privativa. Ainda que admissível a discussão sobre os limites da revisibilidade das decisões das Cortes de Contas, não é possível sustentar sua sujeição e submissão a qualquer dos poderes.

No atual modelo constitucional positivo, ficou indelevelmente definido o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas. O conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas, exercida com exclusividade, examina a legalidade, legitimidade e economicidade expressas pelos elementos e

a esses dois princípios, ocorrendo apenas nos casos ora delimitados – referentes às contas públicas, nos processos de desempenho das funções próprias, exclusivas e indelegáveis dos tribunais de contas.

¹⁰ As decisões dos tribunais de contas, pois se contaminadas com intuítos pessoais, se fizerem opções desarrazoadas e desproporcionais, se forem incoerentes diante dos elementos fáticos e probatórios a disposição do agente público, ou ainda, se ocorrerem vícios que impossibilitem o atingimento das finalidades visadas pela lei, certamente o Poder Judiciário deverá e poderá sindicá-las tais decisões. No Estado Democrático de Direito, nenhum dos poderes ou órgãos estão imunes ao controle jurisdicional, não sendo as cortes de contas exceção à regra. (SANTOS 2006)

valores contidos na prestação ou na tomada de contas públicas. É a própria Constituição, portanto, que define e determina expressamente a jurisdição dos Tribunais de Contas, que é, por suposto, diferente da jurisdição dos órgãos do Poder Judiciário.

A definitividade e inalterabilidade das decisões dos Tribunais de Contas é, ainda, decorrência lógica, jurídica e inafastável da jurisdição. Se há decisão sobre questão jurídica por determinado órgão, e essa decisão não é respeitada por outros órgãos e agentes, não há que se falar em jurisdição. Se não transita em julgado, não produz coisa julgada, não é jurisdição e, tecnicamente, não pode ser considerado um julgamento.

Nos Tribunais de Contas, há julgamentos, trânsito em julgado das decisões e produção de Coisa Julgada Administrativa, então, por certo, presentes essas características, procede a afirmação de que os Tribunais de Contas são órgãos que possuem jurisdição.

Visto o tratamento normativo dado aos Tribunais de Contas na letra da Lei maior do país, importante se aprofundar mais no papel de controle externo da Administração Pública exercido por tais órgãos, suas funções, instrumentos de fiscalização, momento do controle, os princípios que regem sua atuação e, por fim, mas não menos importante, sua atuação no controle das Políticas Públicas, que é assunto imperioso ao presente estudo.

1.3 Os tribunais de contas e seu papel de órgão de controle externo

O controle externo é a fiscalização exercida sobre os atos e atividades da administração pública, para que tais atos e atividades não se desviem das normas preestabelecidas. Esse controle abarca a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Trata-se de controle destinando-se a comprovar a probidade dos atos da administração, a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos e a fiel execução da lei orçamentária. (VCE – BRASIL, 2019)

Cabe no desempenho da atividade de controle externo, aos Tribunais de Contas, desempenhar o controle técnico (e não político, que está a cargo do Legislativo) exercendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todos aqueles que, de algum modo, possuem a incumbência de administrar, gerir ou aplicar o dinheiro público.

Na evolução histórica de mais de um século de existência, os Tribunais de Contas têm sido alvo de um alargamento de suas funções e competências, o que tem

reflexo direto na progressão também, pois, de sua missão. Além da competência de controle contábil, financeiro e orçamentário sob a ótica da legalidade, é dada aos Tribunais de Contas a competência da fiscalização sob a ótica de aspectos operacionais e patrimoniais, de resultado, quanto à legitimidade, economicidade e eficiência do dinheiro e dos bens Públicos.

O novo Estado democrático de direito trouxe um novo contexto juspolítico e uma percepção pós-moderna dos órgãos de controle de contas, para além da função de fiscalização, numa visão simplória, de simples crivo técnico de contas, mas como baluarte da democracia e dos direitos fundamentais (MOREIRA NETO, 2017).

Aos Tribunais de Contas, no exercício de seu mister de órgão de controle externo, compete a fiscalização de atos e atividades¹¹ do Poder Público, oriundos de

¹¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

receitas e/ou despesas, contabilidade, planejamento, execução orçamentária, os resultados operacionais e as variações patrimoniais da Administração Pública (FREITAS, 2009). O controle se estende aos entes privados, pessoas físicas e/ou jurídicas, que, de qualquer forma, tenham envolvimento com bens e valores públicos.

A missão de controle externo dos Tribunais de Contas está diretamente ligada ao erário¹². Sendo assim, todos os atos e atividades que tiverem envolvimento com o erário são passíveis de fiscalização e controle pelo Tribunal de Contas. O objeto do controle são todos os atos administrativos, de todos os poderes e esferas de governo, e de todas as pessoas que tenham qualquer ligação a recursos públicos:

Ficou estabelecido de modo nunca antes tão abrangente o dever geral de prestar contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a Administração Pública responda, ou que em nome destes, assuma obrigações de natureza pecuniária. (RODRIGUES, 2014)

De fato, uma república impõe responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência cuidar daquilo que é de todos. Sendo assim, à gestão implica-se o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possível e aos que cuidam da “coisa pública” implica-se a comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais que lhe sejam exigidos (BRITTO, 2005), dentre os quais se destacam a prestação de contas¹³ e, para ser receptor de tais prestações, as instituições que são responsáveis por receber e analisar tais prestações de contas – que são os Tribunais de Contas. O retrocitado autor afirma que “é essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

¹² Significa fazenda pública, tesouro público. É o patrimônio do Estado, o conjunto de bens e valores que lhe pertencem. Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Glossário de Controle Externo. Revisão jul.2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/vocabulario-de-controle-externo/>>

¹³ Carlos Ayres Britto, em sua obra “O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas” afirma que: “Tamanha é a importância da prestação de contas, no espectro republicano, que o Texto Magno a positivou na sobranceira posição de “princípio” (art. 34, inciso VII, alínea d). Garantindo-se a efetividade desse princípio com os atos de intervenção da União no governo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que venham a fazer parte de Território Federal (art. 35, inciso II). Tanto quanto com a intervenção dos Estados nos respectivos Municípios (art. 35, inciso II, ainda uma vez).”

E participando desse aparato como peça-chave, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração.”

Os Tribunais de Contas deixaram de ser apenas órgãos do Estados, para serem “...órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem não apenas indiretamente no exercício de seus funções de controle externo, em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como diretamente à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que os situa como órgãos da vanguarda dos Estados policráticos e democráticos que adentram o século XXI. (MOREIRA NETO, 2004)

O Estado de Direito contempla a preocupação com o controle do poder, o que está atrelado ao dever republicano de prestar contas, contemporaneamente denominado de *accountability*, que se caracteriza pela obrigação de prestação de contas em relação a um comportamento ou a uma decisão que foi tomada¹⁴.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que estabeleceu, em seu artigo 15¹⁵, o princípio da responsabilidade política e pessoal de todos aqueles que exercem qualquer parcela de poder, ratifica tal princípio democrático.

Os processos de controle dos agentes públicos e das políticas públicas são, pois, expressão da democracia. E “É nesse contexto que assoma em importância o desenvolvimento de uma teoria constitucional do controle de juridicidade e, sob a óptica deste evento, destacado o papel dos tribunais de contas.” (MOREIRA NETO, 2017).

A existência de um Poder Público e uma Administração Pública saudáveis está intrinsecamente ligada à de um órgão autônomo e independente de controle e fiscalização. “Não existe democracia sem controle. (...) O controle é essencial à vida democrática” (LIMA, 2019). A *accountability* também se reforça nesse aspecto, ao

¹⁴ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability Democrática e o Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte, ed. Fórum, 2017. Em sua obra, a autora afirma que “Poucas ideias são tão centrais para a democracia: o governo que não a tenha como característica transforma-se em tirania, porque em uma democracia é basililar que os governantes respondam e prestem contas aos governados. Paradoxalmente, porém, a *accountability* tem simbolizado tanto as aspirações quanto as disfunções democráticas. De um lado, o princípio é hoje amplamente aceito como critério de legitimidade política, sendo assim reconhecido internacionalmente, gerando expectativas de rompimento com estruturas abusivas de poder e criação de incentivos para canais públicos cujas energias sejam efetivamente vocacionadas para o bem público. De outro lado, contudo, a ausência e/ou a intermitência de instrumentos de *accountability* transformaram-se em importantes indicadores de déficit democrático”.

¹⁵ *In verbis*: Art. 15º. A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração. Disponível em < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html> > Acesso em 27/01/2021.

passo que é uma forma de prestação de contas entre os poderes da República, na qual uma instituição atua para “prevenir, corrigir e/ou punir ações/omissões de outra instituição” (O’DONNEL, 2003). Nesses termos, sem dúvidas, o Tribunal de Contas é um órgão essencial à existência do Estado Democrático de Direito brasileiro, sem o qual a sociedade moderna não pode se constituir.

O Estado Democrático de Direito brasileiro¹⁶ traz a característica do Poder de Estado como uno e indivisível. Não obstante tal prerrogativa, o Poder em si comporta o exercício de várias e diversificadas funções, cuja execução, ainda que desdobrada, se conjuga para a totalização do poder estatal. As funções públicas cometidas ao Estado são, portanto, “formas estruturais estáveis destinadas à expressão do poder estatal” (MOREIRA NETO, 2017). E essas funções públicas se materializam em órgãos, que devem ser criados e estruturados, muitas das vezes constitucionalmente, como centro de exercício de Poder. As vertentes contemporâneas reconhecem nesse desdobramento estrutural de entes e órgãos de constitucionais as novas formas ampliativas do princípio da separação de poderes:

Como se depreende, está-se diante de um processo histórico que se desenrola na política e ganha expressão jurídica no constitucionalismo que, em sua evolução do final da Modernidade para a Pós-Modernidade, foi relativizando e reinterpretando o dogma da *tripartição de poderes* para passar a ser entendido como um princípio constitucional da *redistribuição satisfatória de funções independentes* para atender às demandas de sociedades que se tornam cada vez mais pluralistas: em síntese, instituindo o *policentrismo* do poder, a partir de um poder estatal uno e indivisível, pois assim o recebe do *povo*, a sua origem, senhor e destinatário, é que se reparte em funções descentralizadas. (MOREIRA NETO, 2017)

O poder é uno e indivisível; o que se divide, entre os órgãos que devem executá-lo, são as funções existentes para que tal poder seja desempenhado. Nesse aspecto, os tribunais de contas foram instituídos pela constituição como órgãos de expressão do aspecto essencial de poder estatal, exercente de parcela da soberania, no que se refere ao controle externo da gestão fiscal.

A figura do Tribunal de Contas, que satisfaz concomitantemente a todos os critérios que igualmente o identificam e o distinguem como uma das estruturas políticas da soberania, no desempenho de diversas funções de proteção de direitos fundamentais

¹⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, art. 1º.

de sede constitucional (MOREIRA NETO, 2017), como órgão de controle¹⁷, é, então, essencial ao sistema de freios e contrapesos, que tem grande relevo no fundamental princípio da Separação dos Poderes¹⁸, que, segundo Wolfgang Sarlet (2017) “tem como objetivo o controle do poder pelo poder num esquema de fiscalização recíproca, que se materializa por um conjunto diferenciado de técnicas e instrumentos”. Os órgãos independentes da clássica estrutura dos três poderes, numa perspectiva de policentrismo institucional¹⁹, como os tribunais de contas, se destacam, pois, hodiernamente, tanto pela importância constitucional das funções que desempenham, quanto pela especial investidura de seus agentes e, sobretudo, pela independência.

Nos arts. 71, 74, §§ 1º e 2º, e 75, da Constituição, podem ser examinadas as funções técnicas e políticas dos tribunais de contas, que determinam, pois, sua função híbrida na organização constitucional, e o caracterizam como um órgão autônomo da estrutura constitucional do Estado, compartilhando dos poderes inerentes à soberania. No Brasil, os tribunais de contas, em todos os níveis federativos em que se apresentam “são órgãos constitucionais cooperadores plurais e onímodos de toda a administração financeiro-orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos Poderes do Estado no desempenho de sua atuação.” (MOREIRA NETO, 2017)

Destaca-se, ainda, a característica de órgão neutral²⁰ atribuída aos Tribunais de Contas²¹ que, diante de sua independência, qualificação técnica e imparcialidade,

¹⁷ Os Tribunais de Contas são, por força da Constituição, órgãos de poder autônomos e independentes, possuindo independência normativa, funcional, administrativa e orçamentária, além da prerrogativa de dar início ao processo legislativo. Eles agem de ofício. Além do controle dos atos do gestor público, os Tribunais de Contas receberam, do Poder Constituinte Originário, a incumbência de zelar pela eficiência do gasto público a partir de auditorias operacionais (art. 71, IV, CF), o que significa que os Tribunais de Contas devem avaliar o desempenho das políticas públicas de forma a estimular os gestores em direção às boas práticas, respaldadas por evidências.

¹⁸ BRITTO (2005), sobre os Tribunais de Contas, afirma que: “Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (bastando citar os incisos III, VI e IX do art. 71). O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público.”

¹⁹ Com referência a J.J. Gomes Canotilho (CANOTILHO, 1991), significa a técnica de separação de centros de expressão do poder estatal.

²⁰ WILLEMAN (2016) afirma que “apesar de a ideia de poder neutral comportar variadas traduções orgânicas nos regimes democráticos da atualidade, existem certas notas que lhe peculiarizam na paisagem institucional. Em primeiro lugar, destaca-se que a legitimidade de sua autoridade repousa sobre duas exigências que se entrelaçam, quais sejam, a qualificação técnica (*expertise*) e a imparcialidade, esta última compreendida no sentido de descompromisso partidário e neutralidade em relação aos diversos interesses que podem estar em jogo na sua esfera de atuação. Diretamente associado a esse ponto, há o caráter não eletivo do provimento de seus titulares, os quais ficam, ao menos teoricamente, afastados da dinâmica político-partidária. E há, por fim, o reconhecimento da independência necessária para assegurar

“exerce funções com ênfase para sua capacidade de reforçar e alargar a concepção democrática para além da entropia representativa.” (WILLEMANN, 2016)

A INTOSAI (em português ISSAI), que é a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, na Declaração de Lima, um de seus principais documentos, afirma que “o controle não representa um fim em si mesmo, mas uma parcela imprescindível de um mecanismo regular que deve assinalar oportunamente os desvios normativos e as infrações aos princípios da legalidade, rentabilidade, utilidade e racionalidade das operações financeiras.” (LIMA, 2019)

Para Meireles (1997), controle externo é o produzido por órgão alheio ao responsável pelo ato controlado, tendo por objetivo a comprovação da probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a esmerada execução do orçamento.

Jacoby Fernandes (2005) afirma que sistema de controle externo é “o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção dos atos”.

O controle, que, ainda, pode ser conceituado como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre os atos praticados por outro, de forma a verificar sua legalidade e o mérito, bem como assegurar a consecução dos interesses coletivos” (BUGARIN, 1994), tem estrita ligação com a finalidade do Estado, que é o bem comum.

A gestão do dinheiro público foi se tornando cada vez mais ampla e complexa, o que levou à necessidade de os órgãos de controle se adaptarem às multiplicadas e cambiantes realidades que envolvem as contas públicas. Moreira Neto

a emancipação política da instituição.” Nessa mesma linha, resume Alexandre Aragão (2003): “O que há em comum a todos estes órgãos, que, sem dúvida, possuem escala de autonomia variável, é (1) o caráter não eletivo do provimento de seus titulares, (2) a natureza preponderantemente técnica das suas funções, (3) a independência, ou seja, a ausência de subordinação aos poderes políticos eletivos do Estado como forma de propiciar (4) o exercício imparcial das suas funções em relação aos diversos interesses particulares que estiverem em jogo, aos interesses do próprio Estado, do qual fazem parte e à vontade majoritária da sociedade tal como expressa por seus representantes.”

²¹ Diogo de Figueiredo Moreira Neto caracteriza os Tribunais de Contas do Brasil como uma das expressões contemporâneas de órgão que exerce função neutral, afirmando que possuem “funções neutrais constitucionalmente independentes de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, voltadas explicitamente à tutela da legalidade, da legitimidade e da economicidade da gestão administrativa, e, implicitamente, também à tutela da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da gestão pública, categorizadas como atividades de zeladoria e de controle. (MOREIRA NETO, 2011).

(2017) afirma que essa evolução se processou de três formas: na ampliação do objeto da fiscalização, na multiplicação de sujeitos fiscalizados e na diversificação da finalidade do controle por eles exercidas. E essa evolução fez com que os tribunais de contas se tornassem, para além de órgãos do Estado, órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem, além de indiretamente no exercício de suas funções de controle externo, diretamente em sua função de canal do controle social, o que pode contribuir para a efetividade de direitos fundamentais e dessa finalidade principal do Estado. A seguir, então, traz-se as funções, os instrumentos, os princípios e os momentos do controle, no intuito de se apresentar a forma como os Tribunais de Contas exercem efetivamente seu mister constitucional de controle externo.

1.3.1 Dos princípios que pautam a atuação dos tribunais de contas no controle externo

A atuação do Tribunal de Contas deve ser voltada à efetividade²² e cumprimento dos fins do Estado Democrático de Direito. A sociedade está em constante mudança. Uma instituição que tem por missão servir à sociedade deve também atuar sempre em atenção às necessidades, valores, normas e princípios mais modernos nos quais a sociedade e suas estruturas se pautam, se adaptando às multiplicadas e cambiantes necessidades de atender aos controles da gestão dos dinheiros públicos. A defesa da coisa pública é, afinal, a defesa do próprio cidadão, como centro do sistema político e o Tribunal de Contas é órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito. (SOUSA, 2004)

Na administração pública, no Estado democrático de direito, a noção de efetividade não pode deixar de perpassar o princípio da legalidade. É procedente o dito de que à Administração Pública é permitido fazer tudo que a lei permitir. De fato, a administração só pode atuar nos termos da lei e para exclusivo atingimento do interesse

²² É a relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do programa avaliado. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo. Por sua vez, princípio da efetividade é o relacionado à eficácia social da norma constitucional, ou seja, à sua aptidão para conformar a realidade a que visa reger, ou melhor, à garantia da força normativa da Constituição (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

público. A constituição federal, Lei Maior do país, no artigo 37, determina a obediência por parte da administração pública aos princípios da legalidade²³, impessoalidade²⁴, moralidade²⁵, publicidade²⁶ e eficiência²⁷. Ainda, a Lei nº 9.784/99 arrolou, em seu artigo 2º, princípios como: finalidade²⁸, motivação²⁹, razoabilidade³⁰, ampla defesa³¹, segurança jurídica³², proporcionalidade³³ e interesse público³⁴.

²³ Princípio jurídico fundamental do Estado de Direito e critério do controle externo da administração pública. Para fins do controle externo, o termo legalidade é interpretado de forma mais extensiva do que apenas o confronto direto com as disposições de leis. As disposições infralegais, como os regulamentos e demais atos normativos, por serem instrumentos ordenadores da gestão pública, também são critérios para avaliação dos atos de gestão. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

²⁴ Aquele que consagra o tratamento igual dos administrados pela Administração Pública, sem quaisquer discriminações, favoritismos, animosidades etc. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

²⁵ Princípio pelo qual a Administração e seus agentes devem atuar de conformidade com os princípios éticos. 2. conjunto de normas de conduta da Administração que, em determinado ordenamento jurídico, são considerados os Standards comportamentais que a sociedade deseja e espera. 3. é o que preconiza o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, sem ofensa à moral, aos bons costumes, às normas da boa administração, à equidade, à justiça, à ideia comum de honestidade. 4. princípio que determina a todos os poderes e funções do Estado atuação conforme o padrão jurídico da moralidade, da boa-fé, da lealdade, da honestidade. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

²⁶ Vem inserido no art. 37 da Constituição e exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvados os casos em que a defesa da intimidade ou o interesse social exijam a restrição da publicidade. O dispositivo assegura o direito à informação não só para assuntos de interesse particular, mas de interesse coletivo geral, com o que se amplia a possibilidade de controle popular da Administração Pública. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

²⁷ Insere-se como um dos deveres da administração pública, impondo a todo agente público a realização de suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Eficiência significa realizar uma tarefa da melhor forma possível. É atingir o resultado com um mínimo de perda de recursos, isto é, fazer o melhor uso possível do dinheiro, do tempo, materiais e pessoas. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

²⁸ É corolário simples de que a Administração deve sempre buscar alcançar o fim público colimado pela lei. E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se apartar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que a nossa lei da ação popular conceituou como fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência do agente. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

²⁹ Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

³⁰ É a relação de congruência lógica entre o motivo ou fato e a atuação concreta da Administração, que possibilita averiguar se o ato administrativo está dentro da moldura legal. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

Em breves palavras, WILLEMANN (2008), aduz:

O caput do artigo 70 da Constituição da República deixa claro, outrossim, que a controlabilidade ali prevista transcende a apreciação da legalidade formal da gestão dos valores públicos, estendendo-se, necessariamente, aos aspectos de legitimidade e economicidade. Especificamente em termos de gestão de recursos públicos, o exame da legalidade requer a apreciação da validade formal e da adequação dos atos da administração pública em face dos preceitos orçamentários, das normas pertinentes à licitação e contratação administrativa e das regras de direito financeiro, em especial aquelas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O exame de legitimidade a ser exercido pelas Cortes de Contas importa em confrontar-se a gestão da coisa pública com o sacrifício econômico sofrido por parte do cidadão. O aspecto da legitimidade guarda íntima relação com o fato de que as finanças públicas devem ser geridas consoante os objetivos politicamente aceitos pela Nação. Sem dúvida alguma, o controle exercido sob o ângulo da legitimidade reveste-se de extraordinário cunho democrático, invocando a idéia de consenso para a ordem financeira.

Finalmente, o terceiro vetor enfatizado pelo Texto Constitucional como orientador da atividade controladora é o da economicidade. Parte-se da premissa de que, para que a atividade de controle seja completa, é necessário, a par de sua realização do ponto de vista quantitativo, também se proceder a uma análise qualitativa, perquirindo-se em quê, quando e para quê foram as receitas aplicadas, sem olvidar do exame da avaliação de resultado balizado pela concepção do custo/benefício. Percebe-se, pois, que a idéia da economicidade está intimamente relacionada à operacionalização com o menor custo possível; ou seja, é mister investigar se não há para aquele mesmo gasto solução alternativa mais barata e igualmente eficaz.

Nesses termos, os princípios servem como parâmetro hermenêutico e eficaz instrumento de controle dos atos da administração pública (MARQUES NETO, 2004). Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004):

³¹ É o princípio que garante a defesa no âmbito mais abrangente possível. É a garantia de que a defesa é o mais legítimo dos direitos do homem. Contém duas regras básicas: a possibilidade de se defender e a de recorrer. A ampla defesa abrange a autodefesa ou a defesa técnica (o defensor deve estar devidamente habilitado); e a defesa efetiva (a garantia e a efetividade de participação da defesa em todos os momentos do processo). (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

³² É aquele dirigido à implantação de um valor específico, qual seja, o de coordenar o fluxo das interações inter-humanas, no sentido de propagar no seio da comunidade social o sentimento de previsibilidade quanto aos efeitos jurídicos da regulação da conduta, tranquilizando os cidadãos, possibilitando-lhes o planejamento de ações futuras, cuja disciplina jurídica conhecem, confiantes que estão no modo pelo qual a aplicação das normas do direito se realiza. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

³³ É aquele que, decorrendo do princípio da legalidade, requer proporcionalidade do ato administrativo à situação que demandou sua expedição. Por esse princípio, as competências administrativas só podem ser exercidas, validamente, na extensão e intensidade proporcionais ao que seja, realmente demandado para cumprimento do fim público. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

³⁴ Interesse público é aquele que se impõe por uma necessidade coletiva, devendo ser prosseguido pelo Estado, em benefício dos administrados. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias abrange também o controle chamado de mérito e eu diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Em relação ao escopo do presente estudo, que é se verificar o tratamento que o Estado de Goiás tem dado ao fomento das MPEs, por meio das compras públicas, e a atuação do Tribunal de Contas diante de tal tratamento, os princípios não serão tratados um a um, nem será aprofundado o estudo sobre eles, pois o objetivo do presente tópico é trazer a lume e ressaltar os princípios basilares de atuação do órgão controlador externo.

Não obstante, ressalta-se a importância do princípio da legitimidade, que, nos termos do vocabulário do TCU (BRASIL, 2019), é o “princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade.” Baseado nele, “não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado.” Nesses termos, no capítulo 3, será verificado, por meio de dados numéricos e testes estatísticos, se o poder de compra do Estado de Goiás está sendo utilizado dentro dos critérios do princípio da legitimidade, se a forma da distribuição desse poder de compra do Estado de Goiás é legítima.

Nas palavras de VALLE (2016):

A chamada revolução juspolítica da democracia material¹² desloca o cerne do conceito de Estado de Direito, da legalidade para a legitimidade, traço esse que emana não só da investidura legítima no poder, mas que se reafirma pelo exercício legítimo do poder, e ainda pelo resultado também legítimo do emprego desse mesmo poder.

Os princípios administrativos, explícitos e implícitos, devem ser fielmente seguidos pela administração pública. Sendo assim, quando da realização das fiscalizações e atos de controle pelo tribunal de contas, deve ser verificado se os atos administrativos tangenciaram os princípios. Os atos de controle nunca podem ser um

óbice para que a atividade da administração alcance os princípios fundamentais de seu mister, mas, ao contrário, devem garantir que isso ocorra.

Juarez Freitas afirma a necessidade de a Administração Pública atuar conforme os preceitos da lei e, principalmente, observando o Direito na sua inteireza e, nesse sentido, enfatiza a possibilidade de controle dos atos administrativos através dos princípios, ao entender que:

O critério ou a diretriz basilar de um sistema jurídico, que se traduz numa disposição hierarquicamente superior, do ponto de vista axiológico, em relação às normas e aos próprios valores, sendo linhas mestras de acordo com as quais se deverá guiar o intérprete quando se defrontar com antinomias jurídicas. (FREITAS, 1998)

E também:

Os atos jurídicos expedidos por agentes públicos no exercício das atividades de administração, cuja regência, até mesmo quando envolvem, de maneira reflexa, atividades de exploração econômica, desvela-se sempre orientada por normas, princípios e valores de ordem pública, pois qualquer atuação estatal somente se legitima em face da subordinação aos relevantes fins concorrentes para o interesse público, à mercê dos quais se estrutura toda a rede dos conceitos administrativos, primordialmente o de relação jurídico - administrativa. (...)

O controle de ênfase principiológica (...) é aquele que, sem descuidar das indispensáveis cautelas formais, realiza o cotejo rigoroso dos atos administrativos em face dos valores, dos princípios e das normas do sistema constitucional, numa ponderação apta a viabilizar a concretude dos mais altos fins que presidem o Direito Administrativo, conferindo-lhes a devida eficácia social, em harmonia com a ideia-chave de que a Administração Pública deve, de modo concomitante, guardar obediência à lei e ao Direito. (FREITAS, 1999)

Considerando, por sua vez, as ações de fiscalização e controle dos tribunais de contas, Jacoby (FERNANDES, 2016) traz os nortes principiológicos que todas elas devem ter por bem seguir, como forma de garantir a legitimidade, legalidade, transparência³⁵ e eficiência:

a) Princípio da Segregação de Funções: a atividade de controle para surtir o efeito desejado deve analisar a questão por fora do ambiente controlado. Assim, para melhor equilibrar a relação, é indispensável que a estrutura de

³⁵ Possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

controle possua uma identidade própria. Os agentes designados para exercer a atividade de controle não podem estar vinculados a nenhuma outra atividade dentro da esfera administrativa, cuja relação hierárquica dentro do sistema possa ocasionar empecilho ao agente caso esteja revestido de mais de uma função.

b) Princípio da independência técnico-funcional: a atividade de controle deve estar garantida e protegida de interferências externas de qualquer natureza. O agente encarregado da fiscalização deve exercer suas atribuições com absoluta autonomia e sem depender de nenhum fator externo à análise do objeto a ser controlado. No exercício da atividade de controle, o princípio da hierarquia, inclusive, deve ser mitigado, ou seja, não se tolera a indicação pelo superior de qual resultado deve ser alcançado; caso o superior discorde do parecer proferido, poderá descrever no processo administrativo suas razões pessoais, mas preservando o conteúdo e a materialidade do parecer discordante.

c) Princípio da relação custo-benefício: a atividade administrativa sempre deve estar guiada pela máxima do interesse público. O controle deve buscar sempre a eficiência de sua atuação, buscando otimização dos meios disponíveis para atingir o resultado pretendido. Como toda atividade, o controle demanda o dispêndio de recursos para que possa ser realizado; assim, deve ser calculado como um custo público, cujo valor não pode superar o custo do objeto a ser verificado. É fato que as ações de controle de uma Corte de Contas geram outros impactos importantes para a Administração Pública, como prevenção do desperdício, melhoria nas alocações dos recursos, sugestão de melhoria na legislação, redução de danos ambientais e melhoria de políticas públicas. Com fulcro nesse princípio, a manutenção de um órgão de controle não pode pesar aos cofres públicos um valor que não traga à sociedade um benefício muito superior à sua manutenção.

d) Princípio da qualificação adequada: para o bom desempenho da atividade de controle é indispensável que o agente nele investido detenha todo o conhecimento técnico necessário para desenvolvê-lo de forma ampla e precisa.

e) Princípio da aderência a diretrizes e normas: as ações dos agentes de controle devem ser realizadas com observância e acatamento à legislação e às diretrizes gerais das políticas públicas. Essa relação que se estabelece entre controlado e controlador precisa estar em sintonia com os esteios que sustentam o regime democrático, não cabendo ao órgão controlador ingerências na escolha das políticas públicas, substituindo as opções políticas do gestor público quanto às escolhas que fizer.

A atividade de controle também deve se submeter aos princípios da economicidade³⁶, eficiência, legalidade e legitimidade. Nesse sentido, ressalta-se o Decreto-Lei ° 200/67, que prevê, quanto ao tema do controle, a racionalização do

³⁶ Minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

trabalho administrativo “mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciam como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.”

A atividade de controle exercida pelos tribunais de contas é norteada e fundamentada, pois, por princípios fundamentais, assim como todos os atos da administração pública. E esses princípios, principalmente o da legitimidade, como dito, dentro do contexto de controle e MPEs, devem ser critério de verificação, pelo TCE/GO (em sua competência, o que fazer e como fazer), de se o poder de compra está sendo efetivamente utilizado como fomento às MPEs.

1.3.2 As funções dos tribunais de contas

Os Tribunais de Contas são tribunais administrativos, têm competência administrativa-judicante e são órgãos colegiados. Suas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário – instância máxima – ou, nas hipóteses cabíveis, por uma das duas Câmaras. Também conhecidos como Corte de Contas, têm como missão principal promover a defesa da ordem jurídica. E é para desempenho dessa missão institucional, que desenvolvem suas atribuições e funções.

As funções dos Tribunais de Contas podem ser enquadradas como de controle externo e seus desdobramentos se traduzem em todas as competências mencionadas no artigo 71 e seus incisos, da Constituição Federal de 1988 (SANTOS, 2006).

É atribuição dos Tribunais de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário³⁷.

Estão exclusas do rol de julgamento dos Tribunais de Contas (TCU e TCEs, pois nos municípios as contas de gestão são julgadas) apenas as contas dos chefes dos Poderes executivos. Em tal caso, no entanto, as contas não estão eximidas de passar pela análise e pronunciamento do Tribunal de Contas, o que se dará por meio de confecção

³⁷ Redação constante da Constituição Federal do Brasil, art. 71, II.

de Parecer Prévio acerca das contas, a ser enviado ao respectivo Poder Legislativo para julgamento:

Nas contas de governo, o foco da análise não está nos atos administrativos vistos isoladamente, mas na conduta do gestor no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas concebidas as leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA). As formalidades legais perdem espaço em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais.

Nas contas dos gestores, por sua vez, o Tribunal de Contas efetivamente julga as contas apresentadas, sendo analisados os atos de administração e gerência de recursos públicos, tais como arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas. (FURTADO, 2007)

É de grande relevância a atribuição do Tribunal de Contas de emitir Parecer Prévio sobre as contas do Chefe do Executivo. Inclusive, pode influenciar para a ocorrência de um *impeachment*, o que já aconteceu na história recente do nosso país, ou inelegibilidade do gestor e consequências em termos da Lei de Improbidade. O Relatório do Tribunal de Contas que acompanha o Parecer Prévio consignará análise acerca da observância ou não das normas, do cumprimento dos programas de governo, atingimento de metas, previsões quanto à legitimidade, legalidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas, cumprimento de limites e parâmetros, estabelecidos na LRF, LOAs, LDO e Leis Orçamentárias. O Parecer Prévio será conclusivo pela aprovação ou rejeição das contas analisadas e conterá as ressalvas e irregularidades porventura detectadas. Não cabe Recurso quanto ao teor do Acórdão e do Parecer Prévio emitidos pelo Tribunal de contas sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (LIMA, 2019).

As funções, propriamente ditas, dos Tribunais de Contas, que significam suas incumbências e atividades definidas na Constituição Federal, podem ser sintetizadas em: fiscalizatória (apurar a legalidade de atos administrativos, transferência de recursos, cumprimento da lei de responsabilidade fiscal, limite de gastos com pessoal etc.), judicante (julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos), sancionatória (decorre das duas anteriores – fiscalizatória e judicante – e suas decisões possuem eficácia plena de título executivo), corretiva (é uma das mais relevantes e tem por função contribuir para a melhoria da gestão pública, por meio da expedição de recomendações e determinações e assinatura

de prazo para a adoção de providências), consultiva (responder a consultas em tese sobre matéria de sua competência), informativa (prestar informações porventura solicitadas pelos cidadãos e/ou outros órgãos), normativa (expedir instruções sobre matérias de sua competência, além da relativa à sua organização interna), de ouvidoria (por meio das ouvidorias, podem as Cortes de Contas receber Denúncias, pedidos da LAI etc.), opinativa (do Parecer Prévio) dentre outras. (SILVA FILHO, 2019)

Dentre as funções supra descritas, a que mais se destaca, principalmente em relação ao objeto do presente trabalho, é a de fiscalização. “A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Podem ser feitas por iniciativa própria ou em decorrência de solicitação.”³⁸

A abrangência da fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas é ampla, abarcando os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, nas esferas da legalidade estrita, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, atendimento de metas, avaliação de desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, controle de gestão, análise de resultados e avaliação da justiça e custo/benefício.

1.3.3 O momento da fiscalização e controle

Quanto ao momento em que essas funções se materializam, são três possibilidades: prévio (função de prevenção, buscando-se, ao se avaliar questões de legalidade, legitimidade e economicidade do ato ainda não formalizado, evitar que o dinheiro público seja desperdiçado), concomitante (ocorre durante a execução do ato pela Administração, buscando-se possíveis medidas corretivas de modo que eventuais prejuízos sejam cessados ou, ao menos, diminuídos) e posterior (função repressiva, ocorrendo, em geral, no exame das prestações de contas e na fiscalização da regularidade dos atos realizados pela Administração, por exemplo, em procedimentos licitatórios, nos contratos etc.).

³⁸ Conceituação contida na descrição institucional do TCU, disponível em <

Sobre o controle prévio, o que mais gera questionamentos³⁹, ressaltam-se alguns pontos. Nas palavras de VALLE (2016):

Têm-se assim uma reconfiguração não do objeto do controle, mas de seu timing de incidência, que pode se deslocar para o início do desenvolvimento dos trabalhos, hipótese em que o monitoramento pode ter início já por ocasião do planejamento do agir estatal. Essa expansão do seu objeto de atuação decorre diretamente do texto constitucional, seja da alusão ao princípio da eficiência como aplicável à administração como um todo, seja da referência expressa no caput de seu art. 70, à fiscalização operacional como função própria às Cortes de Contas.

Ainda no que tange ao controle prévio, um importante instrumento foi conferido aos Tribunais de Contas, derivado da Teoria dos Poderes Implícitos, referente ao Poder Geral de Cautela (FILHO, 2019). Se trata do instituto da Medida Cautelar. Por meio dela, os Tribunais de contas podem suspender atos da Administração Pública que potencialmente estejam maculados de alguma ilegalidade e/ou possam vir a causar dano ao erário. Para a decretação da medida, devem estar evidenciados no caso concreto o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. Com isso, busca-se a preservação de direitos, principalmente o interesse público e a finalidade pública a ser almejada com o ato deflagrado pela Administração Pública.

O Plenário, o Relator, ou, excepcionalmente, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da de cisão de mérito poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do

³⁹ VALLE (2016) afirma: “Importante destacar que esse deslocamento do momento do controle (lato sensu) para o início da ação pública é algo que já se identifica claramente no campo da judicialização, com medidas de caráter supostamente preventivo, que buscam o bloqueio da ação pública, se não antes de seu início, quando menos em estágio muito precoce de seu desenvolvimento. A lógica da precaução e da proteção quanto a perdas potenciais tem inspirado esse incremento da ação preventiva – e é preciso que isso se tenha em conta também na perspectiva de atuação institucional das Cortes de Contas. Como toda mudança, também essa encontra questionamentos e resistências relacionados especialmente aos riscos de promiscuidade entre controlador e controlado. O argumento, todavia, parece totalmente deslocado no tempo. A determinação constitucional da eficiência como princípio impositivo à Administração e da legitimidade da ação estatal como objeto do controle já determina uma inafastável zona de interseção entre ambas as atividades. Essa sobreposição de atividades – do gestor que formula e implementa e do controle que a legitima – é constitucionalmente desejável porque ambas as estruturas, se do ponto de vista orgânico se tem separadas; do ponto de vista funcional em sentido estrito, integram um mesmo desenho de modo de exercício do poder. Lançarem-se os Tribunais de Contas também ao acompanhamento da implementação de políticas públicas envolve – em síntese – uma densificação do sistema constitucional de disciplina do poder, com ênfase nos seus compromissos finalísticos, atributo que é o grande diferencial do constitucionalismo do século XXI. E isso será tanto mais desejável quanto mais intangíveis sejam os benefícios pretendidos auferir de uma determinada política pública.”

procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada. (LIMA, 2019)

O Supremo Tribunal Federal por diversas vezes em seus julgados reconheceu e ratificou tal Poder de Cautela dos Tribunais de Contas. No julgamento do Mandado de Segurança 24.510/DF⁴⁰, assim restou consignado:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. **O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões).** 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.
(STF - MS: 24510 DF, Relator: ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 19/11/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-03-2004) (grifou-se)

Em tal julgado, merece destaque o voto do Ministro Celso de Mello que, de maneira clara e assertiva, o apresentou nestes termos:

Entendo que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por esta Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

Impende considerar, no ponto, em ordem a legitimar esse entendimento, a formulação que se faz em torno dos poderes implícitos, cuja doutrina, construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no célebre caso *Mcculloch v. Maryland* (1819) enfatiza que a outorga de competência expressa a determinado órgão estatal importa em deferimento implícito, a esse mesmo órgão, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

⁴⁰

MS

24.510/DF.

Disponível

em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>>. Acesso em 17/09/2020.

Cabe assinalar, ante à sua extrema pertinência, o autorizado magistério de Marcelo Caetano (“Direito Constitucional”, volume /12-13, item nº 9, 1978, Forense), cuja observação, no tema, referindo-se aos processos de hermenêutica constitucional assinala que, “Em relação aos poderes dos órgãos ou das pessoas físicas ou jurídicas, admite-se, por exemplo, a interpretação extensiva, sobretudo pela determinação dos poderes que estejam implícitos noutros expressamente atribuídos”.

Esta Suprema Corte, ao exercer o seu poder de indagação constitucional – consoante adverte CASTRO NUNES (“Teoria e Prática do Poder Judiciário”, p. 641/650, 1943, Forense) – deve ter presente, sempre, essa técnica logico-racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, através dela, conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional, como há de que ora se cuida, consideradas as atribuições do Tribunal de Contas da União, tais como expressamente relacionadas no art. 71 da Constituição da República.

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida como apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.

Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.

Daí a corretíssima advertência do eminente e saudoso Ministro Oswaldo Trigueiro (“Os Poderes do Presidente da República”, “in” RDA, vol. 29/22): “Nada mais lógico, portanto, do que recorreremos eventualmente ao expediente dos poderes implícitos tivesse de utilizar-se para integral desempenho de seu papel constitucional”. (...)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final de ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia. (...)

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.

Sendo assim, e tendo em consideração às razões dispostas, peço vênias, ao eminente Ministro Carlos Britto para denegar o Mandado de Segurança, acompanhando, desse modo, o douto voto da ilustre senhora Ministra-Relatora.

É o meu voto.

O mesmo Ministro, em outro julgado, qual seja o MS 26.547⁴¹, mais uma vez manteve seu posicionamento:

⁴¹ MS 26.547/DF. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603028>> .Acesso em 17/09/2020.

Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.

Entendo que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por esta Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário público.

Vale referir, ainda, que se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares *inaudita altera parte*, sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório.

É que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautela, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contrária, muitas vezes, se justifica em situação da urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público.

Não se pode ignorar que os provimentos de natureza cautelar – em especial aqueles qualificados pela nota de urgência – acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando-se, desse modo, não obstante em caráter provisório plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União.

Esse instrumento da medida cautelar é particularmente eficaz nos processos licitatórios. Ainda que na fase interna da licitação, caso o Tribunal, por meio de fiscalização, constate a plausibilidade, ainda que em tese, de iminente situação de prejuízo aos cofres públicos, quando a espera de lapso temporal possa vir a consumir tal prejuízo em tese, ele deve atuar para prevenir a ocorrência da lesão e assegurar a preservação do interesse público. Sobre o tema, o autor retro citado assim delinea:

A atuação do Controle Externo ainda na fase interna de processos licitatórios, mesmo que não constitua regra, busca o prévio exame da legalidade e legitimidade durante a formação do ato administrativo evitando que prejuízos venham a ocorrer em razão da sua tardia atuação (FILHO, 2019)

Além de ocorrer na possibilidade de suspensão de licitações, as medidas cautelares podem se dar nos atos administrativos relativos a: suspensão de repasse/pagamento a convênio, suspensão de contrato, retenção de valores em

pagamento de contrato e suspensão de concurso público/processo de seleção. (LIMA, 2019)

1.3.4 *Dos instrumentos de fiscalização e controle dos tribunais de contas*

Os instrumentos de fiscalização⁴² por meio dos quais as atribuições dos Tribunais de Contas se materializam são: o levantamento, a auditoria, a inspeção, o acompanhamento e o monitoramento⁴³. As denominações podem variar entre os Tribunais, mas são essas as previstas no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU), que é o nominalmente presente na Constituição Federal e do qual se estendem aos demais (estaduais, do Distrito Federal, municipais e dos municípios) as assertivas normativas e também no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, órgão ao qual esta autora é profissionalmente vinculada e que originou o tema do presente trabalho, que, além desses cinco, ainda prevê como instrumentos utilizados para execução das atividades de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal⁴⁴.

O levantamento⁴⁵, em suma, se trata de um “instrumento empregado para uma primeira aproximação com o órgão/entidade ou com o programa ou tema da

⁴² A referência para os instrumentos de fiscalização delineados são o TCU – art. 238 e seguintes do seu regimento interno, que, na maioria das vezes, serve de base para os demais tribunais de contas, e o TCE/GO (ambos tribunais que são objeto do presente estudo), não sendo necessariamente assim nos demais.

⁴³ Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás - Art. 237. Disponível em < https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf>. Acesso em 17/09/2020.

⁴⁴ Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Art. 245. O titular do Poder Executivo encaminhará o Relatório Resumido da Execução Orçamentária ao Tribunal de Contas do Estado em até 30 (trinta) dias após o término de cada bimestre.

Parágrafo único. A forma de encaminhamento do Relatório será definida em ato normativo específico.

Art. 246. Os titulares dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, do Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas dos Municípios e do Ministério Público do Estado encaminharão o Relatório de Gestão Fiscal ao Tribunal em até 45 (quarenta e cinco) dias após o término de cada quadrimestre.

Parágrafo único. A forma de encaminhamento do Relatório será definida em ato normativo específico.

Disponível em < <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?compilado=False&id=9544>>. Acesso em 17/09/2020.

⁴⁵ RI-TCU. Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e

III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

fiscalização” (LIMA, 2019). Na descrição do TCU⁴⁶: “instrumento utilizado para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização.”

A auditoria⁴⁷ é o instrumento por meio do qual se verifica in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais. As auditorias se dividem em Auditoria Operacional e Auditoria de Regularidade. A classificação das

RI-TCE/GO. Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, independentemente de plano de fiscalização, para:

I- conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades dos Poderes do Estado, incluindo administração direta, indireta, fundacional, fundos, empresas, consórcios públicos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II- identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados;

III- avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações;

IV- subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.

⁴⁶ Conceituação contida na descrição institucional do TCU, disponível em <[⁴⁷ RI-TCU. Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:](https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uni%C3%A3o%20(TCU)%20%C3%A9%20um%20tribunal,que%20resulte%20preju%C3%ADzo%20ao%20er%C3%A1rio.></p>
</div>
<div data-bbox=)

I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

II – avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados;

III – subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

RI-TCE/GO. Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, em cumprimento ao plano de fiscalização, para:

I- examinar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional;

II- avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados;

Art. 240. As auditorias serão:

I- programadas, incluídas no plano anual de fiscalização, de programação geral;

II- especiais, cuja realização depende ou não da ocorrência de situações específicas, não previstas no plano anual de fiscalização;

III- de irregularidades, quando se evidenciar a ocorrência de fatos ou a prática de atos que, configurando ilícito administrativo ou de outra natureza, causem dano ao erário ou ao patrimônio público.

§1º As auditorias serão realizadas por equipe multidisciplinar, de forma integrada, abrangendo as ações dos órgãos e entidades sob a jurisdição do Tribunal e as daqueles responsáveis pela guarda de dinheiros, bens e valores públicos.

§2º A composição da equipe multidisciplinar de que trata o §1º deste artigo deverá atender, em relação à habilitação profissional, com pelo menos um de seus membros, à natureza do objeto a ser auditado.

auditorias, dentre essas duas, dependerá do objetivo prevalecente em cada trabalho de auditoria. Em suma, a auditoria de regularidade, que pode ser de conformidade ou contábil, se trata de um instrumento por meio do qual se “examina a legitimidade e a legalidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial”. Na auditoria operacional, por sua vez, “busca-se o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública” (LIMA, 2019).

A inspeção⁴⁸ serve para a obtenção de informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações. Ela não constitui um processo autônomo, mas se dá na instrução de um processo em curso.

O acompanhamento⁴⁹ se destina a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado.

⁴⁸ RI-TCU. Art. 240. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

RI-TCE/GO. Art. 241. Inspeção é o instrumento de fiscalização, independente de programação, podendo ser rotineira ou eventual, utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, bem como para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

⁴⁹ RI-TCU. Art. 241. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:

I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Art. 242. As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal serão acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:

I – pela publicação nos órgãos oficiais e mediante consulta a sistemas informatizados adotados pela administração pública federal:

a) da lei relativa ao plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais;

b) dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como dos atos referidos no art. 259;

II – por meio de expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;

III – por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública.

IV – pelo acesso a informações publicadas em sítio eletrônico do órgão ou entidade. Parágrafo único. As informações obtidas pelos procedimentos previstos neste artigo independem da existência de processo autuado, podendo ser objeto de delegação de competência.

O monitoramento⁵⁰ é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos e “usualmente ocorre após um ano da expedição do Acórdão que fixou as determinações cujo cumprimento se pretende verificar” (LIMA, 2019).

O resultado desses instrumentos, ou seja, o fim dos processos de fiscalização do Tribunal de Contas é um Acórdão. As decisões dos Tribunais de Contas,

RI-TCE/GO. Art. 242. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, visando verificar o cumprimento do plano de fiscalização, para:

I- examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
 II- avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Art. 243. As atividades dos órgãos e entidades jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado serão acompanhadas de forma seletiva e concomitante, mediante informações obtidas:

I- nas publicações oficiais:

a) da lei relativa ao Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da abertura de créditos adicionais, do decreto de execução orçamentária e de outros atos expedidos pela Administração Estadual;

b) dos avisos de editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres e de seus respectivos aditivos;

c) dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como atos de concessão de aposentadorias, transferências para a reserva, reformas e pensões a servidores civis, militares ou a seus beneficiários;

II- mediante consulta a sistemas informatizados adotados pela administração pública estadual;

III- por meio de expedientes, documentos e informações solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição;

IV- por intermédio de representações do Tribunal junto aos jurisdicionados, de visitas técnicas, participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública;

V- mediante denúncias e representações.

⁵⁰ RI-TCU. Art. 243. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

RI-TCE/GO. Art. 244. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado para verificar o cumprimento das decisões expedidas pelo Tribunal e os resultados delas advindos.

§1º Serão monitoradas:

I- Toda e qualquer decisão do Tribunal que resulte em determinações a serem cumpridas pelo jurisdicionado;

II- As recomendações para adoção de providências, a critério do Tribunal ou do Relator;

III- As ações constantes dos Planos de Ação encaminhados ao Tribunal pela unidade jurisdicionada;

IV- Os compromissos assumidos nos Termos de Ajustamento de Gestão;

V- As medidas cautelares aprovadas por decisão colegiada;

VI- As decisões cujos monitoramentos tenham sido determinados nos respectivos acórdãos; e

VII- As decisões que estabelecem prazo para adoção de medidas saneadoras da(s) irregularidade(s) apontada(s), mesmo que não tenham sido explicitadas as providências a serem adotadas, mas que o teor do acórdão deixe claramente implícito o resultado que se pretende alcançar.

§2º O cumprimento das decisões deve ser verificado com a maior brevidade possível, a fim de conferir tempestividade ao monitoramento e efetividade à atuação do Tribunal, priorizando as deliberações mais importantes, entendidas como aquelas cuja implementação gere impactos consideráveis em termos financeiros e/ou qualitativos.

§3º A quantidade e a periodicidade de monitoramentos para verificar o cumprimento das decisões variarão de acordo com as particularidades, a complexidade e os prazos necessários para a implementação das ações saneadoras.

além de constituírem título executivo caso versem sobre a imputação de débito ou multa, podem importar em sanções caso não sejam observadas e cumpridas por seu destinatário.

Os Tribunais de Contas, em suas decisões, podem: determinar o arquivamento dos processos, caso não seja verificada transgressão a norma; determinar a adoção de medidas corretivas quando verificadas falhas de natureza tão somente formal; recomendar a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria; determinar a conversão do processo em Tomada de Contas Especial quando configurada ocorrência de alguma irregularidade da qual derive dano ao erário; determinar a citação do responsável para juntar justificativa e/ou esclarecimentos nos autos; e determinar a oitiva de terceiro envolvido que figure como interessado e possa sofrer as consequências⁵¹.

As ações dos Tribunais de Contas podem ser deflagradas por iniciativa própria – *ex officio* – o que é um grande diferencial vantajoso em relação ao processo judicial (o Poder Judiciário é inerte e só age mediante provocação), ou por provocação, que se dá, principalmente, por meio de Denúncias e Representações.

Além de forte instrumento de fiscalização, as Denúncias e Representações são fortes instrumentos democráticos e reflexo de princípio republicano, que integra a população no processo de fiscalização. Sendo assim, tem-se que a participação popular foi contemplada em relação às Cortes de Contas no parágrafo segundo do art. 74, da Constituição Federal, que prevê que, dentre outros, qualquer cidadão pode oferecer Denúncia ao Tribunal de Contas de irregularidades ou ilegalidades que sejam de matéria de sua competência analisar, processar e julgar. O procedimento das Denúncias e Representações segue o procedimento, no que couber, relativo às fiscalizações de atos e contratos, como a realização de inspeção, audiência, conversão em Tomada de Contas, expedição de recomendações, determinações etc.

Com grande volume de ocorrência e amplas possibilidades de abrangência, sendo uma das principais funções dos Tribunais de Contas, as fiscalizações possuem grande relevância para a sociedade. É nesse sentido que a fiscalização com foco nas políticas públicas se denota essencial e um eficaz canal para os Tribunais de Contas

⁵¹ Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – art. 250 e Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – art. 258.

contribuírem para melhoria e eficiência da gestão pública, como será demonstrado a seguir.

1.4 O controle dos tribunais de contas sobre as políticas públicas – a importância do controle externo

Como visto, a missão dos tribunais de contas, órgãos constitucionais de controle externo, é fiscalizar e proteger o erário, contribuindo para a efetividade⁵² e melhor gestão da Administração Pública. Nesse sentido, é imperioso afirmar que o controle exercido pelos Tribunais de Contas sobre as políticas públicas é de suma relevância.

Os Tribunais de Contas têm passado por um “processo de reinvenção institucional, intensificando seu potencial de contribuição para o aperfeiçoamento prospectivo da ação pública, (...) concorrendo para o incremento da função controle como um todo, estreitando seus laços de colaboração com a cidadania e ainda com o Poder Judiciário no monitoramento das ações públicas.” (VALLE, 2016)

Maria Paula Dallari Bucci (1997) caracteriza as políticas públicas como sendo a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” e, nesse sentido, pontua, ainda, que a própria existência dos direitos sociais é o que justifica o seu (das políticas públicas) aparecimento, vez que os direitos dos cidadãos, como saúde, educação, habitação, previdência, cuja realização é premente, se concretizam por meio de ações positivas do Estado. E, quanto mais ligadas aos direitos fundamentais, ou a direitos fundamentais sociais, mais vinculada é a Política Pública e, portanto, mais passível de controle (RECK e BITENCOURT, 2019).

As políticas públicas, como instrumentos de ação de governo, são a nova forma de relacionamento entre o poder público e a sociedade (BUCCI, 1997). E é a forma de governar do modelo republicano, que usa do poder coativo do Estado para a

⁵² Relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados). Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que poderiam ser razoavelmente atribuídas às ações do programa avaliado. Diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos a médio e longo prazo. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

harmonia social e o atingimento do interesse público *a priori* de tudo, que fundamenta imediatamente as políticas públicas.

As políticas públicas, como “programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo” (BUCCI, 1997), podem assumir uma multiplicidade de formas⁵³. Além disso, comportam diferentes níveis hierárquicos, como, por exemplo, uma política geral pra um determinado setor, como “política fim”, que contenha em si diversas “políticas de meio” que sejam necessárias para o melhor atingimento da política macro. Seja como for, todas essas políticas estão dentro de um processo político de escolha de prioridades para o governo (BUCCI, 1997). E afirma, ainda, a autora:

Em grande parte, porém, o sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa. As informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo, com o sentido lato emprestado à expressão pelo direito americano, determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento.

Como visto, as políticas públicas são os meios pelos quais o poder público externaliza o seu agir; concretiza o planejamento acerca dos planos e metas para a sociedade. Elas devem ser escolhidas em conjunto com os objetivos do Estado e da sociedade, “à luz das instituições e dos processos políticos que estão diretamente ligados com os interesses sociais” (RECK e BITENCOURT, 2019). É dever do poder público dar concretude aos anseios, necessidades e direitos da população, assegurando “a todos os cidadãos, o acesso às benesses que lhes possibilite expandir suas capacidades, permitindo-lhes ter condições de escolher a vida que querem viver” (SCHIER, 2020). Para tanto, traçam planos e metas, com prioridades e alocação de recursos. O conjunto de ações, programas e decisões planejadas pela administração pública com fim de assegurar direitos aos cidadãos e promover o bem-estar da sociedade é política pública.

⁵³ O artigo 165, da constituição federal, define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das “diretrizes, objetivos e metas” (§ 1º), além das “prioridades”(§ 2º) da administração pública. O mesmo artigo fala também em “planos e programas”, confirmando a multiplicidade de formas que podem assumir as políticas públicas. (Bucci, 1997)

E é nesse sucesso da política pública que os tribunais de contas podem e devem operar, auxiliando o poder público na consecução dos seus objetivos primordiais. Atuando no uso dos meios à disposição do Estado para implementação da cidadania e dos direitos sociais (BUCCI, 2009), o tribunal de contas desempenha seu papel de dar efetividade⁵⁴ aos direitos fundamentais.

Os recursos (materiais, orçamentários e financeiros) são limitados. Os caminhos são variados. Assim, se aferir o resultado das políticas públicas e avaliar sua efetividade, bem como ter a capacidade de auxiliar para seu melhor e mais eficaz planejamento, além de se verificar se estão sendo realizadas dentro das normas e princípios de Direito aplicáveis, é significativo.

Valle (2016) delinea que:

O deferimento, no Texto de Base, de deveres de monitoramento não só da legalidade, mas também de legitimidade e economicidade da ação estatal, desenvolvido por intermédio da fiscalização contábil e orçamentária, mas também daquela financeira e operacional; tudo isso apontava um relevante espaço institucional reservado ao sistema de controle como um todo e às Cortes de Contas em particular.

E BRITTO (2005):

Controle, portanto, no Estado de Direito pós-moderno, envolverá necessariamente, a gestão propriamente operacional da *res publica*, na medida em que é nessa vertente de investigação que se poderá aferir até que ponto os atos de aplicação administrativa da lei homenagearam os princípios constitucionais orientadores dessa mesma função.

Dentro dos instrumentos de fiscalização que o Tribunal de Contas possui, as diretrizes acerca das auditorias apontam que o controle externo exercido pelos TCs, por meio de auditorias, “constitui-se em meio adequado para a orientação do Poder Público na adoção de medidas de governança” (QUEIROZ, 2021). Sendo o: “(...) exame independente, objetivo e sistemático de dada matéria, baseado em normas técnicas e profissionais, no qual se confronta uma condição com determinado critério, com o fim

⁵⁴ "A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever* ser normativo e o ser da realidade social". BARROSO. Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*. 7.ed. Renovar, 2003, p.85.

de emitir uma opinião ou comentário”⁵⁵, as auditorias possuem o conceito que melhor expressa o âmbito da atuação do controle externo dos TCs para apuração de dada matéria por parâmetros legais e técnicos, sob a perspectiva de gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos. (QUEIROZ, 2021)

Com a avaliação que os Tribunais de Contas fazem, por meio de auditorias, principalmente operacionais, e o acompanhamento das políticas públicas, é possível se aferir a eficiência⁵⁶ das mesmas, bem como os resultados trazidos por meio delas, sendo um bom ponto de análise para o gestor avaliar se tal escolha foi ou não a medida certa para a concretude do objetivo então almejado, se a atuação estatal se deu ou não organizada e voltada à finalidade definida pelo poder público, como pode se dar a atuação estatal para a concretização de direitos e em que medida houve uma gestão satisfatória ou não. Os Tribunais de Contas traduzem os números das políticas públicas, para aferir se houve ou não por meio delas resultado real no bem-estar social.

A figura da auditoria operacional, identificada como avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas, estende o espectro de exame sobre economicidade, eficiência e eficácia e efetividade, permitindo a avaliação inclusive da incidência de fatores de risco, causas de práticas anti-econômicas e ineficientes, e outros vetores que escapam a uma perspectiva formal que tem em conta tão-somente a quantificação do resultado aferido. (VALLE, 2016)

É ir além da legalidade; além de critérios formais. O controle exercido pelos Tribunais de Contas permite que seja feito mais que um controle convencional de legalidade, podendo avançar para critérios de efetividade material da política pública e a verificação por meio de princípios fundamentais, conforme exposto no item 1.3.1 retro, como o da legitimidade, efetividade etc., inclusive valendo-se da colisão de princípios como critério para um controle, como, por exemplo, no controle sobre a relação do poder de compra governamental e o fomento às MPEs. Como já dito alhures,

⁵⁵ Conceito segundo as Normas de Auditoria Governamental - NAGs: Aplicáveis ao Controle Externo. Fonte: INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas, p. 11.

⁵⁶ Relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União 2019).

aprofundar no tema dos princípios não é objeto desta pesquisa, porém, traz-se, como exemplo do afirmado, o controle pelo TCE/GO em uma análise de licitação na qual foi aplicada a previsão legal do empate ficto, em benefício a MPE. É possível que tal empate ficto não coadune com os princípios da economicidade⁵⁷ e eficiência⁵⁸, porém, por outro lado, se justifique pelos princípios da legitimidade⁵⁹ e legalidade⁶⁰.

E, quanto mais a atividade de controle abranger tanto o processo de formação quanto de execução das políticas públicas, dentro da dinâmica administrativa, mais eficaz esse controle tende a ser. O ciclo das políticas públicas está compreendido em 5 (cinco) etapas: 1 – inclusão do tema na agenda; 2 – formulação de alternativas; 3 – decisão; 4 – implementação da política; e 5 – avaliação⁶¹. Os tribunais de contas possuem a metodologia e os instrumentos aptos a atuarem em todas essas fases e elementos que compõem as políticas públicas, inclusive nas omissões que podem ocorrer nos processos de tomadas de decisões governamentais, visando adequar meios e fins. “É uma especial aptidão da Corte de Contas ao controle de políticas públicas a partir de uma visão interdisciplinar, integrada e iluminada pelo conhecimento do histórico do agir estatal.” (VALLE, 2016)

O tema abordado neste trabalho, a ser desenvolvido no capítulo seguinte, traduz concretamente tal afirmação. As políticas públicas em torno das compras públicas detém potencial de influência na indução e fomento econômico ao Estado⁶², além dos reflexos em outros campos de indicadores sociais. Como as políticas públicas envolvem escolhas e um resultado a ser alcançado, o controle sobre essas escolhas e esses resultados, aferível materialmente, se denota essencial, principalmente em vista do princípio constitucional da eficiência.

⁵⁷ Vide nota de rodapé nº 35.

⁵⁸ Vide nota de rodapé nº 26.

⁵⁹ Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Glossário de termos do controle externo. Brasília: TCU, 2019).

⁶⁰ Vide nota de rodapé nº 22.

⁶¹ Há diferentes classificações, de diversos autores. A utilizada no presente trabalho é a da autora Maria Paula Dallari Bucci (2009).

⁶² O direcionamento do poder de compra governamental (...) modifica a forma de se conceber a atividade. Em vez de se considerar a licitação só do prisma de atividade de gestão pública das próprias aquisições e contratações, as compras governamentais são planejadas para que, por meio destas mesmas atividades, haja estímulo ao desenvolvimento, o que revela uma faceta de fomento (no sentido genérico de estímulo). (NOHARA, 2015)

Os tribunais de contas têm competência para atuar na fiscalização e controle das licitações da administração pública. Sendo assim, têm potencial para induzir a licitação a se transformar “de um instituto tradicionalmente orientado para fins exclusivamente contratuais, para um instrumento de indução do desenvolvimento nacional sustentável, relacionado, portanto, com fins extracontratuais de promoção de políticas públicas” (NOHARA, 2015). Uma vez que, por exemplo, se exija que o edital faça constar os benefícios legais que favorecem às micro e pequenas empresas, o tribunal atua no sentido de “transcendência dos aspectos exclusivamente contratuais da licitação, para que, a partir do planejamento, o poder de compra governamental seja visto também como um fator a ser articulado para a inclusão socioeconômica.” (NOHARA, 2015)

As políticas públicas envolvem questões e análises complexas, que remontam mais diretamente às Ciências Política e da Administração Pública, perpassando pela Jurídica, dentre outras ciências, o que denota, portanto, a necessária abrangência interdisciplinar sobre o tema. Segundo MOTTA (2020):

Ciência Política, Administração Pública e Direito, dentre outras ciências, têm encontro marcado no objeto de estudo políticas públicas. A ciência política possui seu foco central nas questões do poder – seus fundamentos, distribuição, exercício e controle. Por outro lado, pode-se reconhecer à ciência da Administração Pública o estudo das possibilidades de organização para atender às necessidades de produção eficiente de bens e serviços públicos, enquanto que ao Direito incumbe cuidar dessas questões sob o prisma normativo. Isoladamente, como se percebe, nenhuma das ciências é suficiente para a complexidade e multidimensionalidade das políticas públicas.

Bucci (2009) ainda afirma que o desafio é se estudar e sistematizar os modelos e práticas bem sucedidos de implementação de direitos e políticas públicas, no campo do direito comparado e da multi e interdisciplinariedade, num contexto de experiências de sucesso.

Entende-se que os tribunais de contas também atendem esse pressuposto. Segundo supra exposto, nos tópicos anteriores desse capítulo, pelas funções desempenhadas, momento de atuação, instrumentos e produtos das atividades dos Tribunais de Contas, aliado ao fato de que suas equipes de fiscalização são inter e multidisciplinares, resta caracterizada a atuação estratégica de tais órgãos no tratamento

e condução das políticas públicas. Nesse sentido, Ricardo Schneider Rodrigues (2014) afirma:

O estágio atual de desenvolvimento do Brasil, que comprometeria a efetiva participação popular nos procedimentos de deliberação de políticas públicas, também atrai a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização dos gastos públicos, não apenas no âmbito da legalidade, mas também da legitimidade e da economicidade, conferindo contornos mais profundo em seu campo de fiscalização. Este controle é essencial ao fortalecimento do diálogo democrático, pois combate diretamente a corrupção e a ineficiência, contribui para que as políticas públicas atinjam sua finalidade e fomenta o controle social pela divulgação de relevantes informações sobre a Administração Pública.

(...)

Os Tribunais de Contas detêm melhores condições de analisar a chamada macrojustiça, porquanto sua atuação, via de regra, já se pauta pelo controle global e contextualizado da administração, e não por demandas individuais ou de grupos específicos. As Cortes de Contas possuem as informações relativas ao orçamento e à execução financeira, bem como às prestações de contas dos gestores públicos. Além disso, possuem instrumentos sem paralelo no Judiciário, como o das auditorias operacionais, que permitem controlar políticas públicas sob diversos enfoques, inclusive material, e com a amplitude necessária.

O controle é fundamental para ser um auxílio no planejamento do orçamento anual do Estado, nas despesas de capital de programas de duração continuada (RODRIGUES, 2014). A apreciação por meio do espectro dos princípios próprios da jurisdição de contas é preciso para manter a integralidade e coerência orçamentária (IOCKEN, 2019).

Ana Paula de Barcellos (2008) bem afirma: “a depender das escolhas feitas pelo poder público, os fins constitucionais poderão ser mais ou menos atendidos, de modo mais ou menos eficiente. Dessa relação lógica se conclui que a ausência de controle sobre o processo de escolha esvaziaria a normatividade dos comandos constitucionais relacionados aos direitos fundamentais.” Para a autora, o controle das políticas públicas se dá em relação à fixação das metas e prioridades (em abstrato) e do resultado final esperado (em concreto); em relação à quantidade de recursos a ser investido; em relação ao atingimento ou não das metas fixadas pelo poder público; e da eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos.

Juarez Freitas (2013), sobre o tema, argumenta que o controle das políticas públicas, seja na formulação, seja na implementação, não pode ser debilitado por entendimentos errôneos acerca da discricionariedade administrativa, pois toda e

qualquer conduta administrativa que “conspirar, frontal ou obliquamente” contra as prioridades dos direitos fundamentais é abusiva e arbitrária e, assim, passível de controle:

Essencial, pois, que o escrutínio fundamentado dos atos administrativos, longe de se tornar paralisante, esteja endereçado à materialização das prioridades relacionadas ao direito fundamental à boa administração pública, entendido como direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. Assim, toda e qualquer conduta administrativa que conspirar, frontal ou obliquamente, contra esse direito configura arbitrariedade por ação ou omissão. (...)

Nessa perspectiva, o controle sistemático dos atos discricionários e vinculados tem de tornar visível o caráter vinculante do direito fundamental à boa administração pública e, simultaneamente, contemplar a discricionariedade como não inteiramente descontínua e sem limites. O elo entre ambos os aspectos dos atos administrativos (discricionariedade e vinculação) radica na obrigatória referência ao direito fundamental em apreço. Como sublinhado, a liberdade é deferida somente para que o bom administrador desempenhe, de maneira exemplar, as suas atribuições, com criatividade, probidade e sustentabilidade. Nunca para o excesso ou para a omissão. Desse modo, a inibição mutilatória do controle cede lugar à afirmação crescente do direito fundamental à boa administração, observada a cogência da totalidade dos princípios constitucionais.

Cabe, assim, ao controle ponderar custos e benefícios, diretos e indiretos, nas decisões administrativas, estando apto a lidar “com vieses e erros cognitivos, na concepção, na implementação e na fiscalização das políticas públicas.” (FREITAS, 2013).

Não é a decisão do Tribunal de Contas substituir a escolha do gestor, mas sim fazer avaliações da administração e oferecer parâmetros e auxílio na melhoria da gestão. E não é só pela via corretiva, mas também, e principalmente, pela orientativa, auxiliando o gestor a alcançar o bem coletivo e o interesse público, por meio dos mais amplos e diversos instrumentos que estão a seu alcance.

O controle dos Tribunais é amplo e multifacetado. Ele concilia lisura e economicidade com eficiência e efetividade. É, então, um grande instrumento de contribuição na orientação da efetivação e aperfeiçoamento das políticas públicas, o que, ainda, torna por fortalecer a democracia, os desígnios republicanos, a concretização de direitos fundamentais, o bem comum e o alcance de vários princípios e valores defendidos pela Constituição, reforçando o valor do direito e da legalidade e reduzindo a impunidade e a corrupção (RODRIGUES, 2014).

Nesse interregno, Valle (2018) aponta 3 (três) estágios para o controle: 1º) conhecer a ação pública em curso e suas razões determinantes; 2º) avaliar se a ação pública em curso está se desenvolvendo segundo o desenho do planejamento; e 3º) promover ao diálogo entre as razões da Administração e as objeções do agente controlador. A autora defende os mecanismos de indução, ao invés de coerção⁶³.

Outra faceta da importância do controle, que é igualmente significativo ao Estado democrático de direito, diz respeito à possibilidade de maior participação da população nas decisões políticas. Como trazido alhures, por meio das Denúncias e Representações, os cidadãos deflagram processos que podem influenciar diretamente nas políticas públicas. O Tribunal de Contas é um canal que possibilita essa democracia participativa de modo contínuo nas avaliações e controle das políticas públicas (IOCKEN, 2019).

A importância do controle externo é que as Cortes de Contas são poderes de responsabilização, vinculado ao atendimento daquilo que a sociedade quer; são “instrumento de acesso à justiça, de efetivação da justiça social e consolidação eficiente das políticas públicas” (CHADID, 2019), pois:

Cumpra ao Tribunal de Contas ser protagonista da transformação e consolidação de sua verdadeira função social, utilizando-se de instrumentos de ação e inovação voltados para a detecção de problemas e irregularidades na Administração Pública, na compreensão dos mecanismos e ciclos das políticas públicas engendradas para a melhoria da qualidade de vida da população e para o desenvolvimento do país, na orientação para a correção dos rumos da implementação das políticas públicas e que devem dar respostas aos anseios de uma sociedade que necessita ter o devido e satisfatório amparo do Poder Público.

A consolidação do papel institucional das Cortes de Contas pós-88 é fruto do trabalho consistente desses mesmos órgãos, no sentido de corresponder ao mister que lhes foi conferido pelo Texto Constitucional. O desafio institucional permanente é a sincronia com os imperativos do Estado Democrático de Direito brasileiro, e o aprendizado institucional já havido aponta novas possibilidades de evolução: o resgate de quem seja o real beneficiário da ação de controle, e a expansão do objeto e natureza desse mesmo sindicado do agir estatal. (VALLE, 2016)

⁶³ Porque o bom planejamento, aquele que enfrenta as situações de complexidade e diversidade que vivemos hoje exige um ânimo de investigação, de exploração de alternativas, de inovação – e o ambiente da repressão não favorece isso. Não há como estimular pela via da coerção, o desenvolvimento de soluções criativas, que otimizem os recursos existentes e criem a desejável sinergia entre as estruturas administrativas. A contrário, a ênfase nesse viés coercitivo levará a um planejamento formulado puramente para atendimento ao requisito formal – sem compromisso maior com o desejável esforço de inovação, ou mesmo com a sua execução. (VALLE, 2018)

O controle é pressuposto para uma boa administração, a torna mais democrática e transparente, o que, em última instância constitui direito dos administrados (MARQUES NETO, 2010).

A essência das atividades da Administração Pública deve ser servir aos interesses e necessidades da sociedade. Nessa medida, o agir do órgão de controle se dá no auxílio e direcionamento do poder público nesse mister, além de corrigir as ilegalidades verificadas. Avaliações e evidências técnicas que possam dar suporte às decisões políticas (tomadas tanto pelo executivo, como pelo legislativo), que são realizadas pelos Tribunais de Contas, são necessárias e importantes à prática de boa governança (IOCKEN, 2019).

A Administração Pública exerce múltiplas atividades, que compõem a função administrativa estatal. De maneira genérica, as funções podem ser classificadas em serviço público⁶⁴, polícia⁶⁵, fomento⁶⁶, exploração de atividade econômica⁶⁷ e regulação⁶⁸ (MOTTA, 2020). Considerando-se que essas atividades se instrumentalizam por meio das políticas públicas, é possível se conceber e admitir que políticas públicas, como mecanismos de exercício de atribuições públicas, sejam, pois, utilizadas para que determinada função pública seja alcançada, como, por exemplo, se fomentar determinado setor social e/ou grupo econômico.

E o controle, para além de “evitar o desvio de bens ou recursos públicos, deve envolver também a verificação de que o poder atribuído ao Estado está sendo manejado eficientemente para cumprir as finalidades que justificam e legitimam a sua atribuição ao agente público” (MARQUES NETO, 2010). O controle externo ocorre no sentido de assegurar que o agir administrativo se dê na esmerada execução da política pública, para que seja cumprido o interesse público. “O controle não é um fim em si mesmo. Ele é um instrumento para o aperfeiçoamento da Administração e para a busca de eficiência e efetividade” (MARQUES NETO, 2010).

⁶⁴ Abrange todas as atividades prestacionais oferecidas direta ou indiretamente pela Administração para satisfazer as necessidades coletivas.

⁶⁵ Engloba as atividades que implicam limitações ou restrições à autonomia privada.

⁶⁶ Abrange os instrumentos e técnicas de que se vale a Administração para estimular as atividades econômicas e sociais da iniciativa privada para atingir objetivos ligados ao interesse público.

⁶⁷ Sob regime de direito privado, nas hipóteses admitidas pelo ordenamento.

⁶⁸ Identificada por alguns autores como uma nova atividade específica, é atividade que pode contemplar em escalas variadas a conjugação das atividades anteriores, mediante princípios específicos.

O autor citado no parágrafo anterior enumera quatro objetivos do controle da Administração: a defesa do patrimônio público⁶⁹, a adequada aplicação dos recursos públicos⁷⁰, o cumprimento das finalidades da atuação administrativa⁷¹ e a adstrição à legalidade⁷². A importância do controle exercido pelos Tribunais de Contas trazida nesse tópico diz respeito a todos esses objetivos numerados. Porém, de maneira específica para o presente trabalho, se ressalta o controle do cumprimento das finalidades da atuação administrativa, sob a perspectiva supracitada de que as políticas públicas têm o viés de servir ao cumprimento de função administrativa estatal.

As políticas públicas perpassam, pois, a realidade de variados elementos e estratégias para o alcance do interesse público, havendo diversos instrumentos à disposição do gestor para que faça a escolha mais adequada ao objetivo perquirido.

Nesse sentido, no capítulo que se segue será feita uma abordagem acerca das compras públicas como instrumento de políticas públicas; um procedimento que “extrapola suas tradicionais finalidades de propiciar ampla concorrência (isonomia) e buscar a melhor proposta para o interesse público para incorporar outras finalidades igualmente públicas consagradas no ordenamento jurídico-positivo.” (MOTTA, 2020). E, então, será verificado como os Tribunais de Contas, como órgãos de controle externo, atuam, de fato, com experiências concretas, junto à administração pública, na fiscalização das compras públicas, principalmente no que diz respeito ao cumprimento das diretrizes da Lei Complementar nº 123/2006, de 14 de dezembro de 2006, e suas condições no fomento aos pequenos negócios, contribuindo, assim, para o conseguimento de finalidade específica dentro de uma política pública.

⁶⁹ O Estado tem o dever de defender seu patrimônio (bens, direitos e receitas - integrantes dos entes públicos).

⁷⁰ O Estado deve se preocupar com gestão orçamentária, com a organização e gestão de seus orçamentos, alocando os recursos disponíveis nas atividades que sejam prioritárias e necessárias ao bom exercício de suas atividades. Cada vez mais é necessário verificar se o emprego dado a um bem do patrimônio público corresponde à melhor utilidade que dele se pode extrair. Assim é que a adequada aplicação dos recursos públicos se relaciona não apenas com gestão orçamentária, como também com responsabilidade civil, economicidade (eficiência alocativa) e probidade.

⁷¹ Nesse sentido é que é importante que o controle seja exercido sobre políticas públicas, que se efetive de forma a coibir o abuso e o desvio de poder e em prol da implementação de direitos fundamentais. É também importante que se efetue um controle de eficiência administrativa

⁷² Sendo a lei a base da atuação administrativa, a sujeição da Administração à legalidade tem caráter preventivo e reativo. Sob o viés preventivo, o controle objetiva impedir que a atuação administrativa seja praticada de forma

ilegal. Sob a perspectiva reativa, é forma de verificar se, ao desempenhar suas atividades, a Administração Pública respeitou a ordem jurídica.

2 AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA, COM FOCO NA CONTRATAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Introduzido no capítulo anterior, o tema das políticas públicas como estratégia para alcance de finalidades públicas variadas, para além dos objetivos da política pública única e exclusivamente em si, por meio de múltiplos instrumentos, vai ser explorado no presente capítulo tendo por referência as contratações públicas.

Os contratos públicos, além de serem os instrumentos que materializam a atuação da administração pública quando quer adquirir bens e/ou serviços, podem ser instrumentos de regulação por parte do Estado. Nesse sentido, as contratações públicas passam a ter finalidades metacontratuais, tonando-se “instrumento interventivo estatal dirigido para produzir resultados mais amplos do que o simples provisionamento de bens e serviços necessários à satisfação dos entes estatais.” (BREUS, 2015)

O Estado é agente normativo e regulador da ordem econômica. Mas não somente. É também consumidor e tal ato de consumir impacta significativamente o mercado, a ponto de se tornar instrumento de regulação e fomento a determinados grupos econômicos.

2.1 *O poder das compras governamentais*

Poder de compras é, segundo definição do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (BRASIL, *apud* ARANTES, 2006): “o poder do consumidor, seja empresa privada, órgão público, cooperativa ou pessoa física, que, ao adquirir bens e serviços, define suas exigências e necessidades, tornando-se um indutor da qualidade, da produtividade, e de inovação tecnológica, gerando emprego, ocupação e renda e, contribuindo para a competitividade e desenvolvimento do país.”

A Administração Pública é uma estrutura enorme, que demanda milhares de processos de aquisição a cada ano. Sendo assim, ao consumir bens e serviços, o que é ato frequente e de movimentação de alto volume, a Administração Pública se imbuí de um grande poder de movimentar o mercado. Direcionando esse poder, como, por exemplo, para determinado segmento econômico, as compras governamentais se denotam potenciais indutoras e fomentadoras de emprego, renda etc.

Segundo RIBEIRO E INÁCIO JÚNIOR (2014), as compras governamentais são realizadas com vistas a garantir o funcionamento da máquina pública e a prover serviços à sociedade nas mais diversas áreas, tais como educação, saúde, segurança, energia e infraestrutura. É possível dizer que as despesas de capital e de custeio (como compra de material de escritório e contratação de serviços de terceiros) ou com compras de capital (como compra de máquinas e contratação de obras de infraestrutura) realizadas pelo setor público têm um impacto importante do ponto de vista do desenvolvimento de um país devido ao seu volume e frequência. Tais atributos – volume e frequência – caracterizam o poderio de compras da Administração Pública.

Anualmente, o Estado brasileiro como um todo despende mais de R\$ 100 bilhões para a aquisição de bens e serviços, com os itens necessários à manutenção das atividades dos órgãos e da prestação de serviços que eles fazem à sociedade.⁷³ Tal cifra permite se aferir que é grande a relevância das compras públicas no ciclo socioeconômico no Brasil, gerando inúmeras oportunidades em que o poder das compras públicas pode atuar para além de um procedimento administrativo que tem por fim a celebração de um contrato público.

Auriol (2005) afirma que as aquisições de bens e serviços por parte do poder público representam 18% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial. No Brasil, em 2007, as compras públicas (aquisições de bens e serviços) da União, Estados e Municípios representaram aproximadamente 6,7% (seis vírgula sete por cento) do Produto Interno Bruto (BREUS, 2016). Conforme relata ZAGO (2018), o estimado acerca da participação das contratações públicas no Produto Interno Bruto (PIB), em âmbito federal, tendo por base o ano de 2013, é em torno de 15% (quinze por cento), o que significa, aproximadamente, R\$ 797 bilhões de reais. Estudos do IPEA (2019), para o período de 2006 a 2016, apontam que o mercado de compras governamentais brasileiro representa 12,5% (doze vírgula cinco por cento) do PIB do país.

Do panorama supra, com dados de 2005, 2007, 2013 e 2016, tem-se, ainda, que ao longo dos anos verifica-se um crescimento vertiginoso da participação da contratação pública em relação ao montante total da riqueza produzida anualmente no país (PIB). Os números podem demonstrar que as compras públicas se colocam como

⁷³ Disponível em < <https://monitorgov.com.br/blog/como-preparar-sua-empresa-para-vender-para-o-governo/>>. Acesso em 08/12/2020.

instrumento governamental relevante, capaz de efetivamente impactar condutas do mercado e dos demais consumidores.

As vultosas quantias são indicativas do potencial de indução e do poder de compra do Estado brasileiro. E a significativa dimensão atual do universo das contratações públicas em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) denota os impactos que as preferências governamentais podem ter nesses domínios (ESTORNINHO, 2013).

O poder de compra, pode, assim, ser um fomentador, tanto para a qualificação de fornecedores, quanto para ser utilizado para a criação de novos mercados e incentivador da popularização de novos produtos e serviços. Portanto, sob essa perspectiva, a sua condução e direcionamento podem significar a eficácia de uma política pública.

Dando sentido à afirmação supra, de que o poder de compras governamentais é um importante instrumento de Política Pública, Silva (2008), em sua tese de mestrado acerca do tema, assim afirma:

O Estado, ao utilizar-se deste imenso potencial, busca revestir a sua atividade de compras com as características de uma ferramenta de política pública, em que aquela deixa de ser considerada apenas uma área meio no contexto público para transformar-se e assumir papéis mais abrangentes, capazes de: promover o desenvolvimento econômico e social, induzir inovações, diminuir as assimetrias existentes entre segmentos hipossuficientes ou para aqueles considerados estratégicos para a economia nacional.

O poder de compra do Estado significa, então, que a contratação pública deve ser visualizada como uma ferramenta a serviço do cumprimento efetivo dos fins constitucionais estatais e das políticas necessárias à sua concretização, ou seja, como declara ESTORNINHO (2013): “devem ser integradas à prossecução do *value for money*, considerações oriundas do *best social value*”.

E isso se dá em todos os entes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Todos, cada um em suas competências e jurisdição específicas (territorial), e, juntos, formando a nação brasileira, possuem condição de se utilizar do seu poder de compras para concretizar políticas públicas.

Vistos os números federais, a seguir será abordado o cenário das compras públicas em relação ao Estado de Goiás, que é objeto específico do presente estudo.

2.1.1 Os números das compras governamentais x PIB no Estado de Goiás

Goiás é a nona economia brasileira com um PIB de R\$ 189 bilhões, representando 2,8% do PIB nacional.⁷⁴ Em valores correntes (R\$ milhão), de 2006 a 2019, assim se retrata o PIB do Estado de Goiás:

Tabela 1 – PIB, em valor corrente (R\$ milhão), do Estado de Goiás, de 2006 a 2019.

ANO	VALOR (R\$ milhão)
2006	61.375
2007	71.410
2008	82.417
2009	92.865
2010	106.770
2011	121.297
2012	138.758
2013	131.500
2014	165.015
2015	173.632
2016	181.692
2017	191.899
2018	197.938
2019	202.886

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do IBGE, IMB, disponível em <https://www.imb.go.gov.br/bde/>. Acesso em 01/09/2020.

Infere-se, então, que, na última década, de 2009 a 2019, o PIB do Estado de Goiás foi, em valor corrente, de R\$ 1.704.252.000.000,00 (um trilhão, setecentos e quatro bilhões, duzentos e cinquenta e dois milhões de reais).

⁷⁴ Informações extraídas do sítio eletrônico do IMB – Instituto Mauro Borges de estatísticas e estudos socioeconômicos, referentes ao ano de 2017, última atualização à disposição para consulta. Disponível em https://www.imb.go.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=79&Itemid=145>. Acesso em 09/12/2020.

Em relação às compras públicas, tem-se que, no Estado de Goiás, no ano de 2019, elas foram responsáveis pelo valor adjudicado⁷⁵ na monta de R\$ 3.755.304.404,50 (três bilhões, setecentos e cinquenta e cinco milhões, trezentos e quatro mil, quatrocentos e quatro reais e cinquenta centavos), conforme imagem abaixo:

Figura 1 – Visão Geral das licitações concluídas no Estado de Goiás no ano de 2019.

Modalidade Selecionada:	Valor Adjudicado
Compra Direta - Dispensa de Licitação	R\$ 3,188,980.07
Compra Direta - Obras e Serviços de Enge	R\$ 176,743.63
Concorrência	R\$ 509,707,995.31
Convite	R\$ 346,967.48
Inexigibilidade	R\$ 156,998,237.98
Outras Dispensas	R\$ 1,468,340,396.25
Participante Registro de Preço	R\$ 278,949,172.55
Pregão Eletrônico	R\$ 154,278,920.01
Pregão Eletrônico SRP	R\$ 588,782,893.10
Pregão Presencial	R\$ 589,929,170.78
Pregão Presencial RDC	R\$ 560,584.21
Pregão Presencial SRP	R\$ 300,000.00
Tomada de Preço	R\$ 3,744,343.13
Grand Total	R\$ 3,755,304,404.50

Fonte: Imagem de Tabela extraída do Portal da Transparência do Estado de Goiás, referente à Visão Geral das Licitações Concluídas no ano de 2019, disponível em <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/gastos-governamentais/licitacoes>. Acesso em 24/03/2021.

Na sequência, tem-se:

Tabela 2 – Valores, em reais, adjudicados nas compras públicas (licitações) do Estado de Goiás, de 2009⁷⁶ a 2018⁷⁷.

ANO	VALOR
2009	R\$1.682.587.313,21
2010	R\$1.082.257.698,71

⁷⁵ “Valor adjudicado”, que é uma promessa de crédito, referente a um valor contratado, é a variável disponível para consulta no sítio eletrônico do Portal da Transparência do Estado de Goiás, que traz as informações pertinentes às despesas em licitações do Estado.

⁷⁶ O sítio eletrônico do Portal da Transparência do Estado de Goiás só traz os dados dos valores adjudicados nas licitações do Estado a partir de dezembro de 2008. Como em tal ano (2008), o período de um mês é pouco para representar todo o ano, traz-se, nessa tabela, os valores referentes às adjudicações do Estado, em licitações, a partir de 2009.

⁷⁷ Os valores as adjudicações das compras públicas (licitações) no Estado de Goiás foram pesquisados tendo por referência os anos de 2009 a 2019. Como a figura 1 traz o valor referente ao ano de 2019, esta tabela 2 traz, pois, as referências dos anos de 2009 a 2018.

2011	R\$1.525.834.876,61
2012	R\$3.496.518.400,62
2013	R\$4.247.690.236,50
2014	R\$6.482.634.944,12
2015	R\$4.762.728.341,98
2016	R\$3.239.907.010,26
2017	R\$5.297.829.440,72
2018	R\$4.713.088.488,02

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do Portal da Transparência do Estado de Goiás, referente à Visão Geral das Licitações Concluídas no ano de 2019, disponível em <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/gastos-governamentais/licitacoes>. Acesso em 01/09/2020.

Como se percebe, na última década, de 2009 a 2019, as adjudicações das compras públicas (licitações) no Estado de Goiás foram responsáveis pela realização de despesa pública na ordem de R\$ 40.286.381.155,25 (quarenta bilhões, duzentos e noventa e um milhões, sessenta e seis mil, sete reais e setenta e quatro centavos).

Sendo assim, a partir dos números trazidos acima, tem-se que, por ano, a participação das compras públicas no PIB do Estado de Goiás é:

Tabela 3 – Porcentagem da participação das compras públicas no âmbito do Estado de Goiás no PIB do Estado, de 2009 a 2019.

ANO	PORCENTAGEM
2009	1,96%
2010	1,01%
2011	1,25%
2012	2,52%
2013	3,23%
2014	3,93%
2015	2,74%
2016	1,78%
2017	2,76%
2018	2,38%
2019	1,85%

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir do cruzamento das tabelas 1 e 2.

No período total da década analisada, afere-se que a participação⁷⁸ das compras públicas no PIB do Estado de Goiás, na década de 2009 a 2019, correspondeu a aproximadamente 2,36% (dois vírgula trinta e seis por cento).

As compras públicas detêm participação expressiva no PIB. Ainda que, no Estado de Goiás, a porcentagem da participação dessas no PIB não ocorra da mesma maneira que na esfera federal, a função reguladora da licitação, ou seja, as compras públicas estrategicamente direcionadas para se atingir determinada finalidade pública além da simples contratação administrativa, é fator importante para a economia e desenvolvimento local, como se discorrerá a seguir.

2.2 *Licitação e sua função regulatória*

A Administração Pública está submetida a regras. Todos os seus atos devem estar em estrita observância legal. Ao ente público só é permitido fazer o que está previsto em Lei (ao contrário do particular que pode agir fazendo tudo exceto o vedado por Lei).

Como a Administração Pública lida com dinheiro público, ela deve prestar contas e se utilizar desse dinheiro sempre dentro de ditames legais. Assim, a Lei nº 8.666/1993 traz as normas que devem ser observados pelos órgãos públicos quando da realização de contratações. Seu art. 3º dispõe que “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.”

Como se viu do tópico anterior, dar sentido às compras públicas é fundamental. Por sua frequência, grande volume e participação nos índices

⁷⁸ Porcentagem calculada em relação à razão do total do PIB, em valor corrente, do Estado de Goiás, de 2009 a 2019 (R\$ 1.704.252.000.000,00) e o total do valor adjudicado nas contratações públicas (licitações) pelo Estado de Goiás no mesmo período (R\$ 40.286.381.155,25).

socioeconômicos, como o PIB e o número de emprego, entre outros, as compras públicas significam mais do que se contratar bens e serviços pelo menor preço, pois podem determinar grandes mudanças na direção da economia nacional e regional, podem influenciar positivamente na ampliação de um mercado em constante crescimento e que gera reflexos positivos em vários setores e na sociedade de um modo geral. Ou seja, as compras públicas significam um possível instrumento de regulação de mercado.

A Administração Pública, principalmente desde a Constituição Federal de 1988, que instituiu ao Estado brasileiro o arquétipo de um Estado Social e Democrático de Direito, é constituída como agente transformador, que pode (e deve) empregar seus poderes e meios de ação como instrumentos que supram os recursos sociais básicos e promovam as camadas menos favorecidas (SCHIER, 2020).

Nesse sentido, um tratamento estratégico sobre a área das compras governamentais, com enfoque mais amplo e integrado, indica o enorme potencial que essa atividade pode possuir, de forma positiva, direta, contínua e colaborativa, na indução de políticas públicas, concretizando, com isso, área finalística de atuação do Estado, por meio de atividade-meio deste.

Para Pereira Junior (2009):

A atividade contratual da Administração Pública, mesmo quando no exercício de competências discricionárias, deve exprimir escolhas ditadas por políticas públicas e implementadas de acordo com as normas jurídicas que viabilizem a concretização do interesse público.

Ao comprar, o ente público procede a uma redistribuição de riqueza (SCHOONER, 2002). Como se percebe, é significativo o papel do Estado como consumidor de bens e serviços e é daí que se afirma que o Estado passa a definir parâmetros ao realizar seus procedimentos de compras, “impactando diretamente na reorganização do mercado, à medida que inaugura ou potencializa um nicho de mercado, influenciando a opinião pública e decisões empresariais, de modo a influenciar os padrões gerais de demanda” (PALMA e PEDROSO JÚNIOR, 2013).

O objetivo imediato da compra governamental, materializada por meio da licitação, é atender a uma necessidade do órgão público. Ao se pontuar sua importante função de regulação de mercado, não se está desvirtuando tal objetivo, mas se

aprimorando e dando mais utilidade a esse ato administrativo e se ressaltando uma importante função mediata: a de instrumento.

Numa primeira visão, ao comprar, a Administração Pública pretende satisfazer uma necessidade, que é o objeto ou o serviço adquirido. ZAGO (2018) define isso como função primária da contratação pública, que é, portanto aquela cujo objetivo é o de obtenção de obra, bem ou serviço, com cerne os valores de isonomia, competição e eficiência, que, no Brasil, é pautada ainda pela economicidade (menor preço).

As contratações públicas modernas, no entanto, têm sido mais que apenas a Administração Pública comprando para exercer uma função primária. Outros fins e atributos têm sido agregados aos contratos públicos, o que, nos termos de ZAGO (2018) se constituem na função derivada das contratações públicas, que é a de realização de fim público adicional. RODRIGUES (2013) define tais finalidades contratuais complementares, não diretamente relacionadas ao objeto primeiro das prestações contratuais, mas presentes no bojo e no contexto da celebração do contrato, como finalidades horizontais das contratações públicas.

A licitação é o instrumento formal para definir o que é vantajoso ou não (SEBRAE, 2014). Não se trata de substituir a questão da “maior vantajosidade” para a Administração Pública nas suas contratações, mas, sim, ressignificar tais contratações para o que realmente venha a ser a “maior vantagem”, que precisa ser correspondente, para além do menor preço, às demandas da sociedade e aos deveres estatais contemporâneos, que circundam os valores constitucionalmente protegidos (GARCIA e RIBEIRO, 2012).

Tratar a licitação, que, segundo MELLO (2000), “visa garantir duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados o ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendam de realizar com os particulares”, como instrumento de regulação de mercado é reconhecer sua característica “como mecanismo de indução de determinadas práticas (de mercado) que produzam resultados sociais benéficos, imediatos ou futuros, à sociedade” (FERRAZ, 2009, p. 133). Tal atributo (da licitação como instrumento de regulação de mercado) é intrínseco às compras governamentais. O que precisa ser feito é se reconhecê-lo e se explorá-lo, direcionando-o na medida em que se almeja determinado fim através dele.

Sendo assim, tratar-se a licitação como reguladora de mercado significa converter a contratação pública em “uma (nova) oportunidade para o Estado desenvolver finalidades públicas que, até então, seriam realizadas pelos meios tradicionais de ação estatal, tais como políticas públicas realizadas pelos próprios agentes estatais” (BREUS, 2016).

A contratação pública, a partir da sua colocação como instrumento de ação estatal derivada ou horizontal, pode, pois, ser destinada à concretude de políticas públicas, de valores e princípios constitucionais, de Lei, de satisfação de direitos fundamentais.

As licitações podem ser utilizadas como ações integradas que envolvem vários órgãos e instituições. SILVA (2008) cita como exemplo: políticas de créditos e financiamentos, feitas por bancos oficiais ou agências de fomento; política de aumento das exportações a ser desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; políticas de cunho tributário, as quais passam a envolver diversos segmentos da sociedade; políticas de inovações tecnológicas, oriundas do Ministério da Ciência e Tecnologia; políticas de capacitação técnica e administrativa, envolvendo centros de pesquisas e o meio acadêmico; políticas de ação conjunta, envolvendo as três esferas de governo, principalmente no tocante às ações que envolvam o Meio Ambiente; políticas de estímulo às parcerias; políticas que visem estimular a capacidade empreendedora; políticas para a identificação de atividades que possibilitem um desenvolvimento sustentável; políticas para melhorar e aumentar a sua capacidade de exportação.

Souto (2005) afirma que a licitação representa o início do processo de regulação, vez que desde a concepção do Edital, a Administração tem discricionariedade para interferir na estrutura do mercado, como, por exemplo, estabelecendo preferência para as MPEs, para os produtos nacionais, para produtos sustentáveis, admissão ou não de empresas em consórcio etc.

Seguindo a linha de raciocínio do autor supra, cita-se como exemplo, então, da licitação como instrumento de regulação de mercado, a contratação de micro e pequenas empresas. Como será demonstrado adiante, elas detêm expressiva participação no mercado socioeconômico do país. Sendo assim, sua atividade vai além da produção econômica de bens e serviços, impactando diretamente no PIB, na distribuição de renda, nos números de trabalho e emprego e na massa salarial, entre outros. Além disso, vige

também na Constituição⁷⁹ e na Lei⁸⁰ o dever de preferência de contratação dos pequenos negócios. Logo, por meio da contratação de empresas do setor dos pequenos negócios, além da função primária (de adquirir propriamente o bem e/ou serviço contratado), a Administração Pública está empreendendo para o desenvolvimento local, para o crescimento da renda, do emprego e do PIB, entre outros. Por meio dos contratos públicos de bens e serviços, permeando a finalidade horizontal da contratação pública, há o direcionamento das compras públicas à contratação de MPEs como instrumento de regulação de mercado e de desenvolvimento econômico.

Tornando-se as finalidades suplementares das compras públicas de observação constante, vislumbra-se, assim, que as licitações passam a atuar como instrumentos regulatórios (JUSTEN FILHO, 2014); o comportamento da administração pública passa a ser determinante e a determinar características do mercado, como, por exemplo, no caso citado, de propiciar a elevação do número de participação das MPEs nas compras governamentais, o que torna por movimentar (quantitativa e financeiramente) os negócios das pequena empresas e, conseqüentemente, fomentar tal segmento empresarial.

Para além do objetivo de suprir a necessidade que originou a compra, as compras governamentais, realizadas através das licitações, positivadas em contratos, têm sido utilizadas como instrumento de regulação pública. É a figura de um contrato público, por meio do qual, paralelamente ao seu escopo nuclear, são adicionadas finalidades contratuais acessórias ou suplementares, transversais ou horizontais ao objeto primeiro das prestações contratuais, mas igualmente presente no bojo e no contexto da sua celebração (GONÇALVES, 2013). Como defende BREUS (2016), há

⁷⁹ Constituição Federal. Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

⁸⁰ Lei nº 8.666/1993. Art. 3º (...)§ 14. As preferências definidas neste artigo e nas demais normas de licitação e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei. (...) Art. 5º-A. As normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte na forma da lei.

Lei Complementar nº 123/2006. Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere: (...)III - ao acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão. (...)Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte. (...)

um “crescente fenômeno de se empregar os contratos públicos para a realização de políticas públicas horizontais, vale dizer, aquelas que não constituem exatamente o objeto imediato da avença, mas que procedem, como externalidades positivas, do contrato público.”

O autor supra (BREUS, 2016), a favor de tal prática, argumenta que “o emprego da contratação pública pode se apresentar como uma ferramenta extremamente útil para a realização de múltiplas políticas públicas nas quais os custos a elas associados se apresentem inferiores aos comparados a outros modos de implantação, como a concessão direta de auxílios e subvenções, ou a prestação direta.” Nesse sentido, “como se parte da premissa da escassez de recursos financeiros, a concretização de políticas públicas por meio da contratação pública permite contornar a utilização direta (e imediata) de recursos públicos para a implementação de políticas públicas, com a consequente satisfação de direitos fundamentais.” E, ainda, como outra vantagem, que: “a concretização dessas políticas através da contratação pública, quando já autorizada por lei geral, pode dispensar a necessidade de autorização legislativa específica, necessária pela adoção de medidas similares, como a alteração da legislação fiscal, por determinação constitucional.”

Outra vantagem diz respeito ao aproveitamento dos atos da administração: se alcançar mais de um fim (funções primárias e derivadas das compras públicas) por meio de um ato (licitação). CAMPOS (2011) designa tal fenômeno de internalização das externalidades positivas no escopo do próprio contrato. Para ARAÚJO (2006), aliando as externalidades internalizadas às finalidades do contrato, este tenderá a se aproximar do ótimo social.

OLIVEIRA (2001) e MARQUES NETO (2009) afirmam que:

De ferramenta e/ou engrenagem destinada prioritariamente ao atendimento imediato das necessidades de custeio e de utilidades para a gestão pública, o contrato público passa a ser empregado, sobretudo, como mecanismo de regulação da colaboração dos particulares com a Administração para a consecução de finalidades públicas, isto é, os contratos deixam de funcionar tão só como instrumento técnico-jurídico para o exercício de atividades-meio e passam a servir diretamente para a prossecução de atividades-fim.

A função regulatória da licitação é a persecução de finalidades públicas variadas por meio do contrato administrativo. Este extrapola suas finalidades

tradicionais, como garantir a ampla concorrência e isonomia, para incorporar outras finalidades, igualmente públicas, consagradas no ordenamento jurídico, única ou juntamente com outras estratégias, concretizando uma política pública vigente (MOTTA, 2020).

A leitura constitucionalizada da licitação permite se extrair dela um papel além do fim em si mesma, mas um importante instrumento de garantia e alcance do interesse público, com papel fundamental e importante na economia de mercado (FERRAZ, 2009, p. 142).

O ente público, ao realizar uma licitação, pode ir além de adquirir produtos e serviços, incluindo outros interesses na hora de escolher seu fornecedor. A própria Lei prevê casos de as compras públicas se inserirem na tentativa de se dirigir o poder de compra pública a objetivo determinado.

E, sintetizando o entendimento, BREUS (2016) aduz que há uma refuncionalização das compras públicas, que, “dada a sua proeminência socioeconômica contemporânea, passam a funcionar como ferramenta de atendimento de deveres estatais que, até então, ou ainda não eram realizados ou eram objeto de atendimento por outras vias”; a atividade licitatória do Estado “não pode mais ser compreendida exclusivamente como mero instrumento para atendimento de necessidades administrativas ou tão só como meio para a delegação do exercício de atividades públicas para os particulares. É preciso considerá-la também como forma de satisfação de direitos e liberdades constitucionais.” E acrescenta: “a capacidade de compra dos entes públicos passa a funcionar como elemento de orientação do mercado e dos operadores econômicos no sentido de uma responsabilidade social inescusável, além de fomentar o desenvolvimento de novos produtos ou serviços inovadores, o que traz, por decorrência, a dinamização da atividade econômica e da competitividade.”

A licitação como reguladora de mercado é a tradução concreta de uma abordagem estratégica e eficiente para o gasto público por meio das compras públicas.

Permeadas por essa perspectiva de utilização estratégica das compras públicas, há atualmente no Brasil uma série de iniciativas administrativas e legislativas que têm buscado impulsionar cada vez mais a utilização de contratos públicos para a satisfação de objetivos extracontratuais.

É o caso da Lei Complementar 123/2006, que determinou o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito das compras públicas, que será tratado a seguir.

2.2.1 *As licitações públicas como instrumento de fomento*

Em continuidade à apresentação das licitações como meio de influência e interferência direta do poder público na sociedade, traz-se no presente tópico sua questão sob a perspectiva do instituto do fomento. Não obstante a relevância e importância do tema, não se faz um aprofundamento sobre o fomento⁸¹, mas considerações do mesmo como esse instrumento de ação do poder público, com a inserção das MPEs em seu cenário, no intuito de concretização de políticas públicas, direitos fundamentais e objetivos constitucionais.

O instituto do fomento é o conjunto de medidas adotadas pelo Estado para estimular e incentivar os particulares a promoverem atividades de interesse público (MOREIRA NETO, 2006). É uma forma de intervenção indireta estatal na economia capaz de viabilizar a satisfação de necessidades e interesses públicos, “com mínima restrição na liberdade e propriedade privada, e sem que o Estado assuma para si a prestação de uma atividade.” Por meio dessa estratégia, “o Estado usa mecanismos de estímulos e desestímulos (meios indutores não coercitivos) para incentivar a realização de uma conduta desejada”, como, por exemplo, ao “incentivar o setor privado no desenvolvimento de atividades econômicas que ensejam externalidades positivas para a sociedade, direcionando assim a ordem econômica para os fins determinados pela Constituição Federal.” (MARQUES NETO, 2015)

As demandas sociais, mormente pós constituição federal de 1988, repleta de direitos fundamentais dos cidadãos⁸², são crescentes. Porém, de outro lado, os recursos públicos são limitados. Esse panorama necessidade de investimentos em políticas públicas x falência de recursos (SCHIER, 2018) exige da Administração Pública a

⁸¹ A quem se interesse pelo aprofundamento no tema, indica-se a obra da professora Adriana da Costa Ricardo Schier: Fomento: Administração Pública, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento. 1. ed. Curitiba: Íthala, 2019.

⁸² É possível reconhecer, com a promulgação da Constituição de 1988, a clara adoção do modelo de Estado Social e Democrático de Direito, que tem por missão assegurar um amplo catálogo de direitos fundamentais, tanto os direitos de abstenção, como os direitos prestacionais. (SCHIER, 2018)

criação de alternativas para não deixar esvaziado o sentido constitucional dos direitos fundamentais, pois os diversos direitos subjetivos dos cidadãos implicam em deveres estatais (MARQUES NETO, 2015).

Entende-se necessário que a dogmática do Direito Administrativo seja voltada à instrumentalização de seus institutos de maneira a concretizar os objetivos da República, previstos no art. 3º, da Constituição Federal de 1988, colaborando com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, capaz de garantir o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais. (SCHIER, 2018)

E é nesse cenário que o fomento se insere. O fomento, que “implica a destinação de variados recursos públicos para uma atividade ou agente econômico” (MARQUES NETO, 2015) objetiva a efetivação de objetivos de interesse público, da ordem econômica, social e os fins coletivos identificados em políticas públicas.

Sendo assim, além da regulação, o poder público pode dar efetividade a política pública de benefício às MPEs por meio do fomento, que é, pois, “mais um instrumento à disposição do Poder Público, vinculado ao modelo de desenvolvimento consagrado na Constituição e, por isso, voltado à concretização dos direitos fundamentais, seja na perspectiva da garantia da livre iniciativa, seja na perspectiva da garantia dos direitos sociais”; é “a atividade do poder público que permite a satisfação das necessidades sociais de forma indireta, estimulando, de forma não compulsória, a atuação dos setores organizados da sociedade.” (SCHIER, 2018).

Nesse sentido, as compras públicas estatais (licitações) podem ser atividade de fomento, vez que interferem na formação da oferta ou da demanda, podendo, pois, estimular o desenvolvimento das MPEs e tornar mais viável suas atividades e sobrevivência no mercado. A atividade econômica, e todos os seus desdobramentos, continuará a ser desempenhada pelo ente privado, porém com estímulo do ente público, no exercício de um ato/função administrativa:

No fomento, ocorre a eleição de uma atividade econômica a ser privilegiada pelo Estado. É próprio da intervenção fomentadora a eleição de um setor, de uma atividade ou mesmo de um agente econômico apto a merecer um incentivo, um incremento ou um suporte que o torne mais apto ou fornido a se desenvolver e, com isso, ensejar um benefício coletivamente auferível, vez que é esse justamente o objetivo da atividade fomentadora. (MARQUES NETO, 2015)

A participação das MPEs no cenário econômico, bem como no social, como sua influencia no PIB e no emprego, como trazido no presente trabalho, caracterizam o alcance de fins públicos e geração de externalidades positivas para a sociedade que justifiquem sua contemplação como alvo de fomento pelo poder público.

2.3 Manejo do poder de compras públicas para favorecer as MPEs – normas e benefícios legais⁸³

O fato de haver uma Lei específica que determine um comportamento obrigatório para as contratações dos entes públicos torna indubitável que a licitação pública brasileira deve ser vista e utilizada como um instrumento de mercado e encontra-se intencionada ao acontecimento de políticas públicas horizontais.

A Lei Complementar 123/2006 materializa normativamente o comando do art. 179, da CF/1988, que estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei” e, com isso, concretiza política pública de tratamento favorecido aos pequenos negócios. Especialmente no Capítulo V, a Lei das micro e pequenas empresas traz previsões de regime preferencial para participação destas nas aquisições públicas e regras voltadas a incentivar sua contratação pelo Estado. Logo, direcionando o poder das compras governamentais em favor da contratação de empresas de pequeno porte, para fomentar e favorecer o setor dos pequenos negócios, é clara a estratégia utilizada para efetividade de política pública por meio do manejo do poder das compras públicas. Os contratos foram positivados como instrumentos de política pública, como ferramentas juridicamente reguladas utilizadas para a consecução das finalidades específicas em determinada política pública.

Como é a Lei Maior que traz o tratamento diferenciado que deve ser dispensado às MPEs, a diferenciação feita não fere os princípios da igualdade e isonomia, também constitucionais e legais, respectivamente. Como é mandamento

⁸³ O presente trabalho não contempla as previsões normativas contidas na nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133/2021.

constitucional, a exceção está justificada e revestida de caráter de princípio da ordem econômica. Entre princípios constitucionais não há hierarquia, assim, a especialidade determinada pelo legislador constituinte deve prevalecer.

Nesses termos, o fomento às MPEs é política pública de índole constitucional, prevista nos artigos 170, IX e 179 da Carta Magna, e que dá cumprimento ao objetivo fundamental da República insculpido no art. 3º, II, de promoção do desenvolvimento nacional.

Na referida LC, cujas determinações específicas em favorecimentos às MPEs são de observância obrigatória pelos entes públicos em suas licitações, denota-se que o fomento às MPEs é uma relevante política pública a ser implementada, também, por meio das compras públicas. A capacidade destas deve servir como elemento de orientação e modelação do mercado; é caso de realização de despesa pública estimuladora (GONÇALVES, 2010), “de modo a realizar objetivos políticos fundamentais por meio da inserção de critérios e/ou políticas públicas horizontais na esfera da contratação pública”.

A LC 123/2006 se afigura como medida de regulação pela via legislativa, pois sua implementação estabelece uma intervenção no mercado: promoção das micro e pequenas empresas por meio das contratações públicas. É a utilização da licitação como instrumento de regulação da ampla competição dentro do mercado e da livre concorrência. É o cumprimento da tarefa de promover e incentivar os pequenos negócios como fator de desenvolvimento social e econômico.

Segundo FILHO (2006), passa a ocorrer de forma inédita e direta, no campo das licitações, uma nova relação entre as MPE's e a Administração Pública, nas três esferas de governo, quando se trata da aquisição de bens e serviços. O referido autor infere que a Lei Geral das MPEs tem em seu escopo caráter regulatório e essencialmente tributário, vez que seus dispositivos abrangem diversas áreas, como a fiscal, econômica, trabalhista, previdenciária, tecnológica e a das compras governamentais, alcançando assim uma diversidade de atores e de cenários institucionais, trazendo o poder de compra dos entes da federação dentro de uma lógica que não é somente a do paradigma da estrita eficiência, mas de ponderação entre esta e a redistribuição, num prospecto de busca de outros resultados, como os de natureza

social e econômica, constituindo-se, assim, em um instrumento de grande flexibilidade para a implementação de outras políticas públicas elaboradas pelo Estado.

O estatuto da micro e pequena empresa (como é denominada a Lei Complementar 123/2006), como política pública, tem o objetivo de regular o desenvolvimento econômico nacional por meio de um tratamento peculiar que lhes propiciem condições de competitividade, estimulando o ambiente de oferta e procura favorável aos consumidores, neutralizando os efeitos indesejáveis de monopólios e oligopólios (JUSTEN FILHO, 2007), mas que, também, sejam instrumentos para a redução de desigualdades sociais, promoção de emprego, distribuição de renda etc.

Ainda, o SEBRAE (2007), traz como objetivos da LC 123/2006 os seguintes:

- 1) Tornar as ME e EPP competitivas na formalidade em sua relação com as grandes empresas e perante a economia informal, por meio de:
 - a) Desregulamentação - (eliminar a burocracia);
 - b) Desoneração - (diminuir a carga tributária, ampliar a competitividade)
 - c) Estímulos - (gerar empregos, estimular a formalidade, promover o desenvolvimento sustentado da economia, promover a inovação tecnológica, consolidar o pacto federativo).
- 2) Para a sociedade: gerar empregos e renda, de forma descentralizada, por meio da criação de oportunidades pelo estímulo ao empreendedorismo (inclusão social e distribuição de renda).

A LC 123/2006, ao trazer o tratamento diferenciado às MPEs, não estabeleceu excepcionalidades de modalidade ou tipo de licitação, mencionando apenas “licitação”. GUIMARÃES e SANTANA (2104), no entanto, aferem que o comando se aplica, dentre as sete modalidades licitatórias existentes (concorrência, concurso, convite, leilão, pregão, RDC e tomada de preços), àquelas, conforme especificado na LC 123/2006, que visem aquisição de bens e contratações de serviços, o que faz-se excluir, por suas finalidades e especificidades, o concurso e o leilão, e que sejam do tipo “menor preço”, vez que nos tipos “melhor técnica” e “técnica e preço” o valor não é determinante para a escolha da vencedora, o que obsta a aplicação dos benefícios de empate ficto e desempate, mas não impedem os benefícios no que se refere à habilitação e seu saneamento.

Especialmente no que se refere às licitações, os artigos 42 a 49, da LC 123/2006, consignam as tratativas acerca do acesso aos mercados por meio das aquisições públicas. Os artigos 42 e 43 trazem alterações na fase de habilitação; os

artigos 44 e 45 trazem alterações no julgamento das propostas, com a previsão do empate ficto e critério de desempate; os artigos 47 a 49 trazem a previsão de licitações diferenciadas (GUIMARÃES; SANTANA, 2014).

No que diz respeito à habilitação, a prerrogativa legal conferida às MPes concerne à concessão de prazo especial para a comprovação da regularidade fiscal (art. 43, §§ 1º e 2º). A habilitação na licitação é a via pela qual a Administração exige a apresentação de documentos do licitante para avaliar diversos aspectos de sua condição e qualificação de figurar como seu futuro contratado, assumindo as obrigações que vierem a ser assumidas (GUIMARÃES; SANTANA, 2014).

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), no artigo 27, estabeleceu 4 (quatro) aspectos para serem analisados sob a ótica da habilitação da empresa a ser contratada: (I) habilitação jurídica (art. 27, I, e art. 28); (II) qualificação técnica (art. 27, II, e art. 30); (III) qualificação econômico-financeira (art. 27, III, e art. 31); e (IV) regularidade fiscal e trabalhista (art. 27, IV, e art. 29).

O privilégio conferido às MPes ocorre quando à habilitação constante do item IV: regularidade fiscal e trabalhista. Em suma, é permitido que a certidão fiscal e trabalhista da MPE licitante esteja com alguma restrição, sendo exigido seu saneamento e regularização apenas quando da assinatura do contrato (e, portanto, não ainda na fase licitatória). Nesse sentido, os arts. 42 e 43, da LC 123/2006, aduzem que:

Art. 42. Nas licitações públicas, a comprovação de regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e das empresas de pequeno porte somente será exigida para efeito de assinatura do contrato.

Art. 43. As microempresas e as empresas de pequeno porte, por ocasião da participação em certames licitatórios, deverão apresentar toda a documentação exigida para efeito de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista, mesmo que esta apresente alguma restrição.

§ 1º Havendo alguma restrição na comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, será assegurado o prazo de cinco dias úteis, cujo termo inicial corresponderá ao momento em que o proponente for declarado vencedor do certame, prorrogável por igual período, a critério da administração pública, para regularização da documentação, para pagamento ou parcelamento do débito e para emissão de eventuais certidões negativas ou positivas com efeito de certidão negativa.

§ 2º A não-regularização da documentação, no prazo previsto no § 1º deste artigo, implicará decadência do direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, sendo facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinatura do contrato, ou revogar a licitação.

A MPE deve apresentar todos os documentos de habilitação constantes do Edital, ainda que porventura contenham restrições. Em tal caso, será concedido prazo para o saneamento e regularização. Não havendo saneamento, se prossegue à convocação dos remanescentes.

No que diz respeito ao julgamento das propostas, a prerrogativa legal conferida às MPEs concerne ao empate fíco e desempate (arts. 44 e 45). A LC 123/2006 cria artificialmente um empate quando a MPE detenha proposta superior em 5% (caso seja na modalidade pregão) ou 10% (nas demais modalidades) em relação à proposta de empresa de maior porte e determina que, em caso de empate, o desempate se faça tendo por preferência o critério do porte da empresa: deve ser dada preferência à contratação da MPE:

Art. 44. Nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% (cinco por cento) superior ao melhor preço.

Art. 45. Para efeito do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, ocorrendo o empate, proceder-se-á da seguinte forma:

I - a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado em seu favor o objeto licitado;

II - não ocorrendo a contratação da microempresa ou empresa de pequeno porte, na forma do inciso I do caput deste artigo, serão convocadas as remanescentes que porventura se enquadrem na hipótese dos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, na ordem classificatória, para o exercício do mesmo direito;

III - no caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 44 desta Lei Complementar, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.

§ 1º Na hipótese da não-contratação nos termos previstos no caput deste artigo, o objeto licitado será adjudicado em favor da proposta originalmente vencedora do certame.

§ 2º O disposto neste artigo somente se aplicará quando a melhor oferta inicial não tiver sido apresentada por microempresa ou empresa de pequeno porte.

§ 3º No caso de pregão, a microempresa ou empresa de pequeno porte mais bem classificada será convocada para apresentar nova proposta no prazo máximo de 5 (cinco) minutos após o encerramento dos lances, sob pena de preclusão.

Por suposto, a situação do empate ficto não se materializa caso a proposta provisoriamente vencedora já seja de MPE. E se houver empate real, de fato, entre MPEs, deverá ser realizado sorteio entre elas para que se decida qual será a primeira a oferecer melhor oferta (GUIMARÃES; SANTANA, 2014).

O empate ficto é aplicado, ainda, quando houver incidência da margem de preferência instituído pela Lei nº 12.349/10⁸⁴. Os regulamentos editados para concretizar os mandamentos de tal Lei consignam dispositivo afirmando que “a aplicação de margem de preferência não excluirá o direito de preferência das microempresas e empresas de pequeno porte, previstos nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006”⁸⁵.

No que diz respeito às licitações diferenciadas (arts. 47 a 49), a Lei prevê a realização de licitações exclusivas para ME e EPP nas contratações de até R\$ 80 (oitenta) mil e, nas licitações de maior valor, a possibilidade de se reservar, para essas empresas, até 25% do valor das contratações de bens de natureza divisível e que os órgãos contratantes podem exigir dos licitantes a subcontratação de empresas de menor porte.

Como se percebe, a Lei Geral das MPEs possui várias e significativas previsões para a inserção e participação das empresas de pequeno porte nas compras públicas. E todas as entidades da Administração Pública estão obrigadas a observar e obedecer aos dispositivos legais, trazendo, em seus instrumentos convocatórios, as previsões outorgadas pela Lei a tal segmento empresarial de licitantes.

Nesse sentido é que se admite por exemplo, que um edital possa restringir seu objeto à adjudicação por empresa de tal segmento econômico. Se a prática for recorrente, dado o alto volume das compras governamentais, o Estado se afigura como um importante agente econômico, tendo formas indiretas de subsídios a determinados agentes econômicos, na medida em que se direciona o poder de compra governamental para gerar externalidades positivas, sendo capaz de fomentar um setor econômico

⁸⁴ Em 16 de dezembro de 2010, foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro a Lei nº 12.349/10, que promoveu, entre outros, alterações na Lei nº 8.666/1993, criando mais uma finalidade à licitação: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, bem como a margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam às normas técnicas brasileira.

⁸⁵ Texto referente ao §5º, do art. 4º, do Decreto Federal nº 7.840, de 12 de novembro de 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7840.htm#:~:text=%C2%A7%205%C2%BA%20A%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20da,14%20de%20dezembro%20de%202006%20.&text=3%C2%BA%20da%20Lei%20n%C2%BA%208.666%2C%20de%201993%20.>. Acesso em 02/09/2020.

através do incentivo do comportamento de seus fornecedores e demais interessados em contratar (PARK; SANTOS, 2014).

Cabe, então, ao Edital, como Lei que vincula as partes na Licitação, a previsão, em se tratando especificamente do uso do poder de compra governamental no mercado dos pequenos negócios, da aplicação dos benefícios legais às MPEs como forma de promoção ao desenvolvimento econômico regional, por exemplo, pelos governos estaduais, que poderão fazer uso do seu poder de compra para concretizar políticas públicas em sua região.

Preservar o tratamento favorecido às MPEs, por meio das compras públicas, é de grande relevância, pois elas constituem um papel importante na economia, gerando crescimento, empregos e inovação tecnológica, conforme será trazido no tópico seguinte.

2.4 *As MPEs na economia*

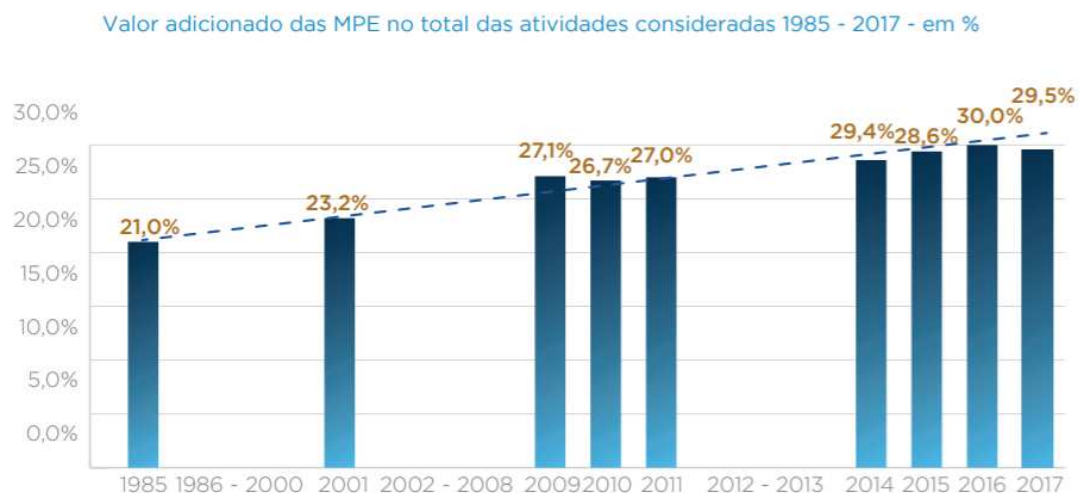
As compras governamentais, como instrumento de regulação de mercado, podem mobilizar setores importantes da economia. Explica-se com um exemplo prático: foi realizado o estudo “Participação das MPE na economia nacional e regional”, pela FGV (Fundação Getúlio Vargas) e o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), que apontou que nas atividades de Comércio e Serviço, os pequenos negócios são responsáveis por 23% e 30% do PIB, respectivamente, e que há “um movimento consistente e crescente da importância dos pequenos negócios na geração de empregos e arrecadação de impostos, que vem desde 1985, quando a participação das MPE alcançou 21% do PIB”⁸⁶. Ainda, o presidente do SEBRAE afirmou que “de 2006 a 2019, as micro e pequenas empresas apresentaram um resultado positivo no saldo de geração de empregos formais, sendo responsáveis pela criação de cerca de 13,5 milhões de vagas de trabalho.”⁸⁷

As figuras abaixo, extraídas do referido estudo, representam graficamente as afirmações supra:

⁸⁶ Informação extraída do Portal Eletrônico do SEBRAE, disponível em <<http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/pequenos-negocios-ja-representam-30-do-produto-interno-bruto-do-pais.7b965c911da51710VgnVCM100004c00210aRCRD>>. Acesso em 01/09/2020.

⁸⁷ Idem.

Figura 2 – Evolução da participação das MPEs no PIB, conforme estudo realizado pela FGV e SEBRAE.

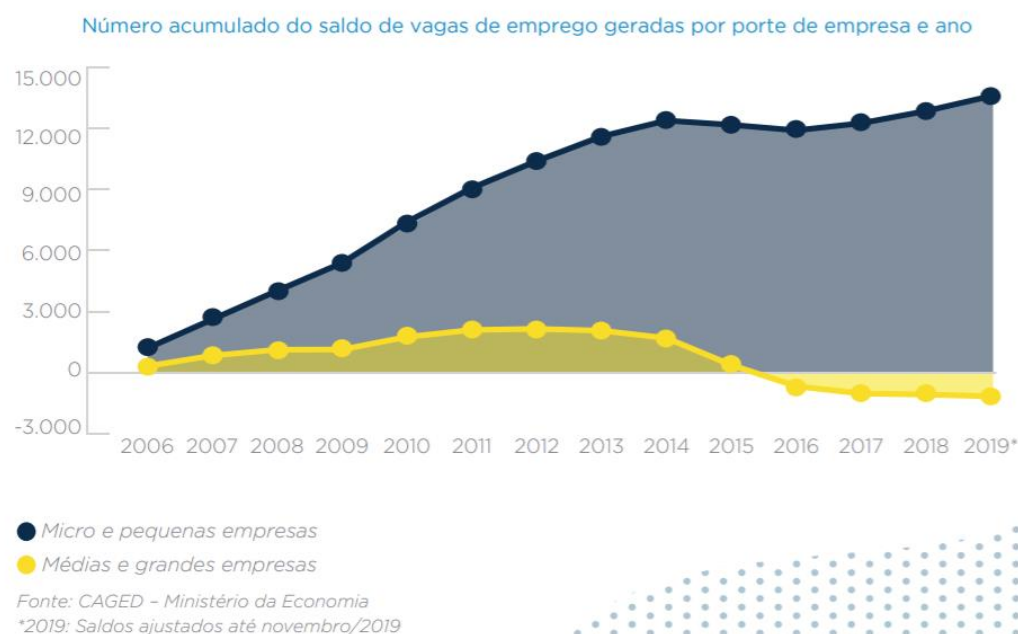


Fonte: FGV Projetos

*Valor adicionado para Comércio, Construção, Extrativismo Mineral, Transformação e Serviços

Fonte: Imagem extraída do estudo “Atualização de estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia nacional”, realizado pela FGV e SEBRAE, disponível em <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-Participa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na.pdf>. Acesso em 21/03/2021.

Figura 3 – Saldo de empregos gerados pelas MPEs e médias e grandes empresas no Brasil, de 2006 a 2019, conforme estudo realizado pela FGV e SEBRAE.



Fonte: Imagem extraída do estudo “Atualização de estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia nacional”, realizado pela FGV e SEBRAE, disponível em

<https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-Participa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na.pdf> . Acesso em 21/03/2021.

E o estudo conclui que:

As micro e pequenas empresas (MPEs) aumentaram nos últimos anos a sua participação no valor adicionado da economia brasileira chegando a cerca de 30% no ano de 2017, seguindo uma trajetória de crescimento que vem desde 1985. Na divisão por atividades, é possível notar a força das MPEs nas atividades de Comércio e Serviços, que por suas características próprias permitem que as empresas de menor porte sejam competitivas com as médias e grandes empresas. Em relação ao emprego, a importância das MPEs é ainda maior, elas são responsáveis por mais da metade dos empregos formais no país (...).

Para o IPEA, o crescimento deveria ser ainda maior, pois, nas economias desenvolvidas, a produção das MPEs é, em média, 50% do PIB (IPEA, 2007).

ROSSETTI (2015) afirma que “o aspecto nodal é o de que a política de fomento à micro e pequena empresa vem constituindo ao longo do tempo em mecanismo maciço no combate ao desemprego.” Isso porque os pequenos negócios constituem meio de subsistência para unidades familiares, que, inclusive, têm seus próprios membros como executores dos serviços e, muitas vezes, são a porta de entrada ao mercado de trabalho e o primeiro emprego de grande parte da população. É contrafático, portanto, apostar nas médio e grandes empresas. O fomento às MPEs é que gera empregos e alcança objetivos além da vantajosidade financeira.

KARKACHE (2010) destaca que as micro e pequenas empresas atenuam os efeitos das demissões em épocas de recessão, sendo alternativa à subsistência pelo “auto-emprego”. Comenta o autor que tal “característica representa grande alívio às políticas públicas, sobretudo de Seguridade Social (ou seja, Saúde, Previdência e Assistência Social), pois o ‘auto-emprego’ reduz a demanda por subsídios públicos, destinados à manutenção do mínimo vital”.

LASTRES (2004) coloca que dentre as transformações que marcaram a passagem do milênio, observa-se a importância que as MPE’s têm na reestruturação produtiva e no desenvolvimento de regiões e países.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013): “As microempresas e as empresas de pequeno porte são, hoje, de suma importância para o Brasil e para o mundo. Este segmento da economia atua como

agente de inclusão social e econômica por gerar postos de trabalho e renda para os envolvidos, tornando-se sustentáculo da livre iniciativa e da democracia no País. Elas geram emprego, renda, cidadania para os cidadãos que buscam no trabalho a sua ocupação e sua valorização como indivíduo”.

Na visão de OLIVEIRA (2013), as pequenas empresas “se mostram muito importantes no crescimento de um país, pois demonstram a distribuição do capital dentro da coletividade, não permanecendo as riquezas nas mãos de poucos, diminuindo o abismo e a desigualdade entre as classes sociais”.

Ainda em referência aos números das MPEs na economia, tem-se que (SEBRAE, 2018):

- 14 milhões é o total de empresas no Brasil;
- 28 milhões é o total de empreendedores no Brasil;
- 52 milhões é o total de empreendedores e potenciais empreendedores no Brasil;
- 55% é a participação dos pequenos negócios no total de empregos formais;
- 55% é a participação dos pequenos negócios na oferta do primeiro emprego;
- 44% é a participação dos pequenos negócios na massa salarial total;
- 27% é a participação dos pequenos negócios no PIB brasileiro;
- 41% é o percentual de pequenos negócios entre todas as empresas exportadoras;
- 0,5% é a participação dos pequenos negócios no valor total de exportações;
- 99,1% do total de empresas formais registradas.

E também (IPEA, 2018):

(...) em 2015 as MEs apresentaram participação superior a 87% das empresas ativas em todos os setores de atividade analisados. A maior participação das MEs ocorreu no setor da construção, com 91,5%, e a menor ficou na indústria (extrativa e de transformação), com 87,4%. A participação das MEs, somada com a participação das pequenas empresas, correspondeu a mais de 97% em todos os setores, revelando seu predomínio no universo das empresas ativas do país.

(...)

Tradicionalmente, associam-se as pequenas empresas à geração de empregos. De fato, do total de 34,7 milhões de postos de trabalho gerados pelo conjunto de empresas, as MPEs, tanto pela definição por faixa de pessoal ocupado (15,2 milhões de postos de trabalho) quanto pela definição do Simples (13,5 milhões), foram significativas na ocupação de pessoas.

No que se refere especificamente às compras públicas, tem-se que (SEBRAE, 2017):

- ao longo dos anos de 2012 a 2017, as MPE saíram de uma participação de R\$ 12,3 bilhões para uma de R\$ 15,4 bilhões nas aquisições públicas; esse número representa um crescimento de 25% na comparação entre 2012 e 2008;
- somente no ano de 2017, 30% do total das compras governamentais, um valor em torno de R\$ 68,4 bilhões, foram realizados com esse setor empresarial;
- os micro e pequenos empresários representam mais de 57% do total de 303.634 mil fornecedores cadastrados no Portal de Compras do Governo Federal, o Comprasnet.

E ainda (SEBRAE, 2013):

No histórico dos seis anos compreendidos entre 2007 e 2012, a participação das MPES nas compras governamentais:

Variou em termos nominais, entre R\$ 10 bilhões e R\$ 15 bilhões. Proporcionalmente, essa participação oscilou entre 19% e 44% nesse mesmo período.

Na modalidade de pregão eletrônico, variou entre R\$ 5,0 bilhões e 12,8 bilhões. Em termos relativos, essa participação ficou entre 23% e 52% no referido período.

Nas compras até R\$ 80 mil a participação nominal variou entre R\$ 2,0 bilhões e R\$ 3,5 bilhões. A variação proporcional, ano a ano, ficou entre 57% e 72%.

Considerando todas as modalidades de contratação, em 2012, foram gastos R\$ 72,6 bilhões na aquisição de bens e serviços. Desse total, MPES participaram em 21% – correspondendo a R\$ 15,4 bilhões. Porém, quando se considera apenas as modalidades licitatórias, os gastos foram da ordem R\$ 48,1 bilhões. Nessa análise, a participação das micro e pequenas empresas no fornecimento de bens e serviços para órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, em 2012, sobe para 29%, com um valor de R\$ 14,1 bilhões.

Desdobrando-se o total geral de 2012 por modalidade de contratação, a participação de MPES fica assim:

Dispensa/inexigibilidade de licitação = R\$ 1,3 bilhão e correspondeu a 5% das contratações nessa modalidade, considerando o total de R\$ 24,5 bilhões contratados em 2012.

Pregão eletrônico, com o montante de R\$ 12 bilhões. Valor que representou 36% das compras governamentais por meio dessa modalidade.

Nas compras de pequeno valor, até R\$ 80 mil, foram R\$ 3,7 bilhões, valor que corresponde a 75% das aquisições.

Os dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão permitem constatar que houve um crescimento médio de 45% de MPES nas contratações públicas na comparação entre os anos de 2012 e 2007.

Quando se compara o mesmo período, somente na modalidade de pregão eletrônico, o crescimento da participação de MPE alcançou 40%.

Apesar de não responder por 100% das compras de pequeno valor (até R\$ 80.000), o crescimento desses fornecedores nas referidas aquisições foi de 84%, no ano de 2012 em relação ao ano de 2007.

Entre os anos de 2007 e 2012, as MPES vêm participando timidamente nas aquisições por meio da Dispensa/inexigibilidade de licitação, exceto em 2008 – ano em que MPES responderam por 32% do total.

Em relação às compras públicas federais (contratos assinados por entes públicos federais), o sítio eletrônico do Ministério da Economia⁸⁸ traz dados relativos aos anos de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 (atualizado até a data de consulta), tendo por referência valores, em reais (R\$), e quantidade⁸⁹. São eles:

Tabela 4 – Valores, em reais (R\$), contratados nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016⁹⁰ a 2020.

ANO	VALOR
2016	R\$ 39.205.208.467,59
2017	R\$ 34.396.032.838,00
2018	R\$ 33.006.076.948,75
2019	R\$ 26.763.214.514,72
2020	R\$ 30.118.469.089,36

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do Portal do Ministério da Economia, referente ao Painel de Compras, disponível em <http://painelcompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Tabela 5 – Frequência, em quantidade numérica, de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016⁹¹ a 2020.

ANO	QUANTIDADE
2016	24.005
2017	28.084
2018	31.696
2019	28.167
2020	24.067

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do Portal do Ministério da Economia, referente ao Painel de Compras, disponível em <http://painelcompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Em relação à participação das MPEs nessas compras públicas, ou seja, os valores gastos e a quantidade numérica de contratos dos entes federais tendo por beneficiária MPE, nos anos de 2016 a 2020, é:

Tabela 6 – Valores, em reais, contratados nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária MPE, de 2016⁹² a 2020.

ANO	VALOR
-----	-------

⁸⁸ Disponível em <http://painelcompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

⁸⁹ Nesse e nos parágrafos que se seguem, a quantidade se refere a frequência, indicando o número de ocorrências do evento narrado (contratações).

⁹⁰ O sítio eletrônico do Ministério da Economia, que trata acerca dos dados das compras (licitações) a nível federal, até a data da pesquisa realizada, só disponibiliza dados a partir do ano de 2016, por isso não foi possível fazer uma série histórica com valores referentes a anos anteriores.

⁹¹ Idem.

⁹² Idem.

2016	R\$ 6.956.487.145,34
2017	R\$ 4.885.558.581,39
2018	R\$ 5.733.445.352,92
2019	R\$ 4.940.125.560,32
2020	R\$ 4.962.194.119,66

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do Portal do Ministério da Economia, referente ao Painel de Compras, disponível em <http://painelcompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Tabela 7 – Frequência, em quantidade numérica, de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária MPE, de 2016⁹³ a 2020.

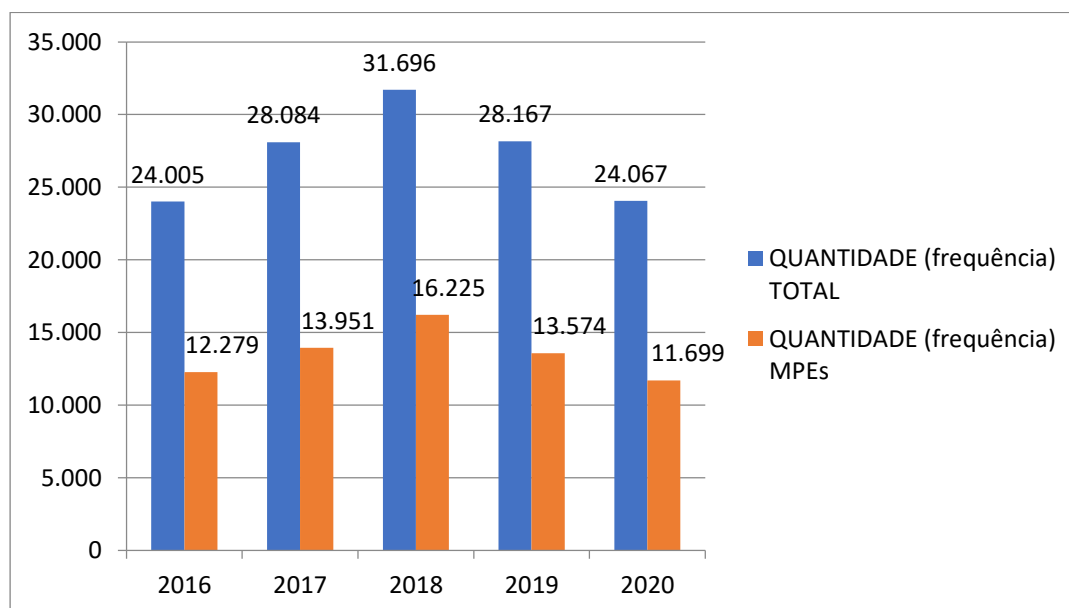
ANO	QUANTIDADE
2016	12.279
2017	13.951
2018	16.225
2019	13.574
2020	11.699

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do Portal do Ministério da Economia, referente ao Painel de Compras, disponível em <http://painelcompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Graficamente, a participação das MPEs nas compras públicas (licitações) dos entes federais, em valores (R\$) e quantidade (frequência), em relação a contratos assinados, nos anos de 2016 a 2020, é assim representada:

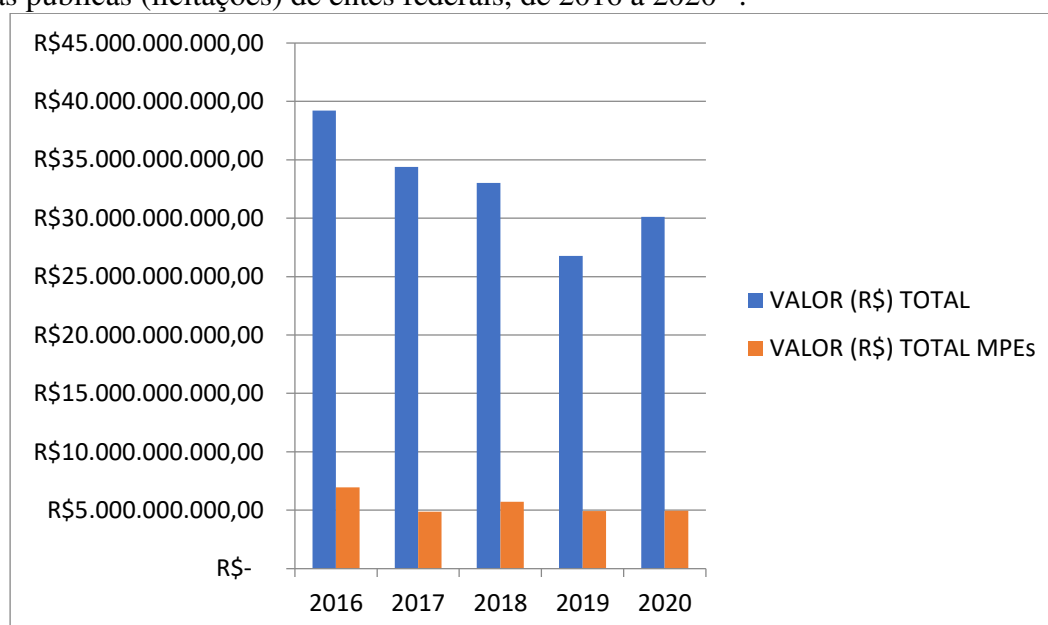
⁹³ Idem.

Gráfico 1 – Frequência, em quantidade numérica, da participação das MPEs beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020.



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações extraídas do Ministério da Economia disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Gráfico 2 – Valores, em reais (R\$), da participação das MPEs beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020⁹⁴.

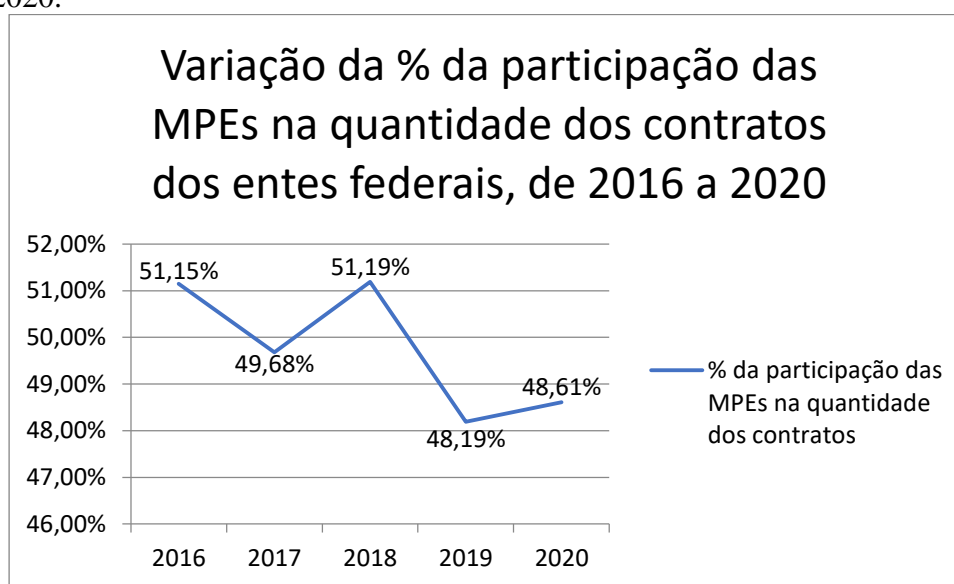


Fonte: Elaboração própria, a partir de informações extraídas do Ministério da Economia disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

⁹⁴ Por questão gráfica, não serão apresentados os valores correspondentes a cada barra do gráfico. As referências delas são: valor total, em reais, das despesas de entes federais com licitações = Tabela 3; valor total, em reais, das despesas de entes federais com licitações, tendo por beneficiária MPE = Tabela 5.

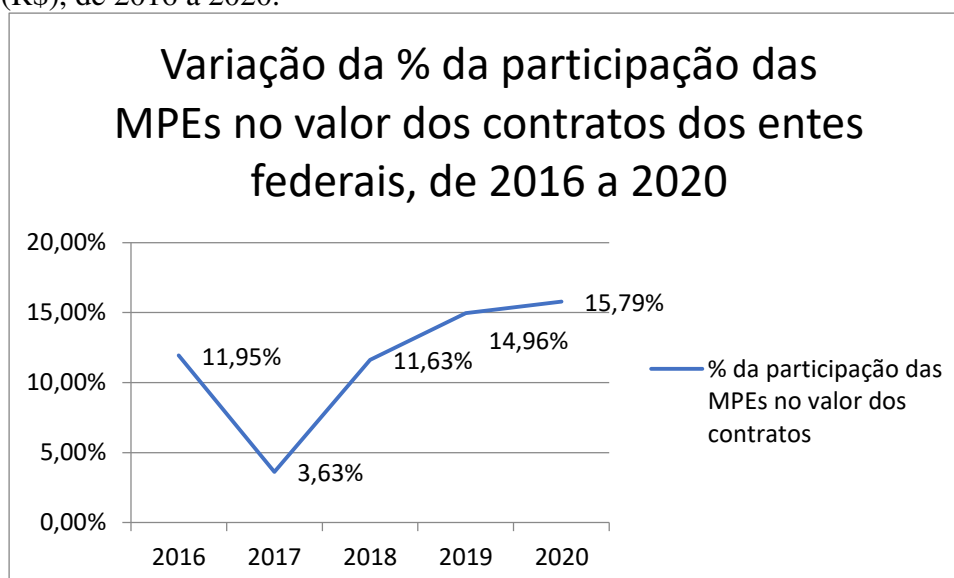
Em porcentagem, pode-se afirmar que a participação das MPEs nas compras públicas (licitações; contratos assinados) de entes federais, de 2016 a 2020, em quantidade numérica (frequência) e em valor (reais – R\$), é:

Gráfico 3 – Variação da porcentagem, da participação das MPEs beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, em quantidade numérica, de 2016 a 2020.



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações extraídas do Ministério da Economia disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Gráfico 4 – Variação da porcentagem, da participação das MPEs beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, em relação ao valor contratado (R\$), de 2016 a 2020.



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações extraídas do Ministério da Economia disponível em <http://painelcompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Trazendo-se as referências das compras públicas dos entes federais, quanto a quantidades (em números) e valores (em reais), de 2016 a 2020, tendo por beneficiária empresa situada no Estado de Goiás, tem-se:

Tabela 8 – Valores, em reais, contratados nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária empresa situada no Estado de Goiás, de 2016⁹⁵ a 2020.

ANO	VALOR
2016	R\$ 1.375.968.234,77
2017	R\$ 974.229.805,74
2018	R\$ 1.070.133.138,90
2019	R\$ 1.056.730.717,97
2020	R\$ 884.632.073,74

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do Portal do Ministério da Economia, referente ao Painel de Compras, disponível em <http://painelcompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Tabela 9 – Frequência, em quantidade numérica, de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária empresa situada no Estado de Goiás, de 2016⁹⁶ a 2020.

ANO	QUANTIDADE
2016	667
2017	922
2018	1.298
2019	829
2020	781

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do Portal do Ministério da Economia, referente ao Painel de Compras, disponível em <http://painelcompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Em relação à participação das MPEs nessas compras públicas, ou seja, os valores gastos e a quantidade numérica de contratos dos entes federais tendo por beneficiária MPE, nos anos de 2016 a 2020, é:

⁹⁵ O sítio eletrônico do Ministério da Economia, que trata acerca dos dados das compras (licitações) a nível federal, até a data da pesquisa realizada, só disponibiliza dados a partir do ano de 2016, por isso não foi possível fazer uma série histórica com valores referentes a anos anteriores.

⁹⁶ Idem.

Tabela 10 – Valores, em reais, contratados nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária MPE, de 2016⁹⁷ a 2020.

ANO	VALOR
2016	R\$ 141.924.420,52
2017	R\$ 129.224.083,87
2018	R\$ 213.764.188,52
2019	R\$ 188.577.695,70
2020	R\$ 315.724.992,27

Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do Portal do Ministério da Economia, referente ao Pannel de Compras, disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Tabela 11 – Frequência, em quantidade numérica, de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, tendo por beneficiária MPE, de 2016⁹⁸ a 2020.

ANO	QUANTIDADE
2016	439
2017	515
2018	720
2019	474
2020	423

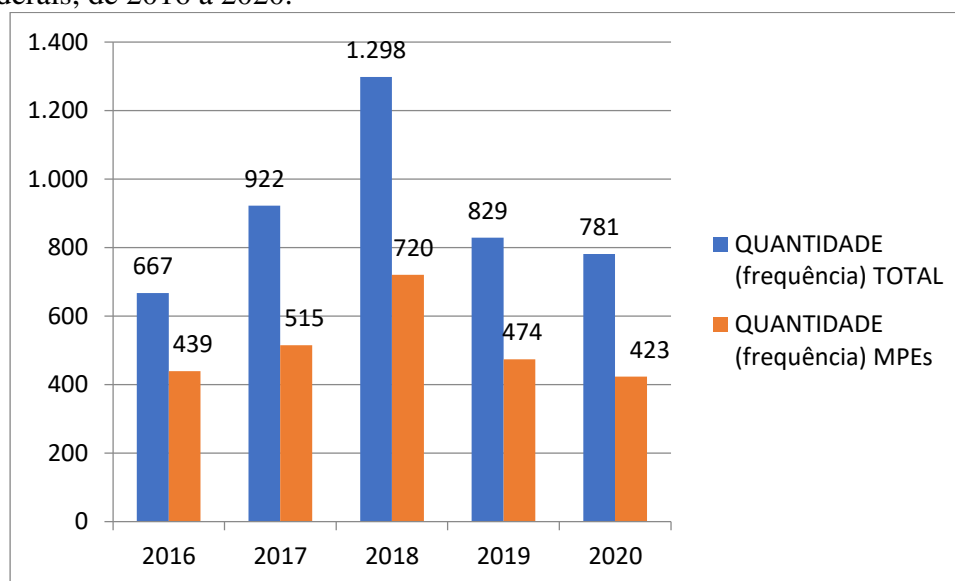
Fonte: Tabela de elaboração própria, a partir de informações extraídas do Portal do Ministério da Economia, referente ao Pannel de Compras, disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Graficamente, a participação das MPEs, situadas no Estado de Goiás, nas compras públicas (licitações) dos entes federais, em valores (R\$) e quantidade (frequência), em relação a contratos assinados, nos anos de 2016 a 2020, é assim representada:

⁹⁷ Idem.

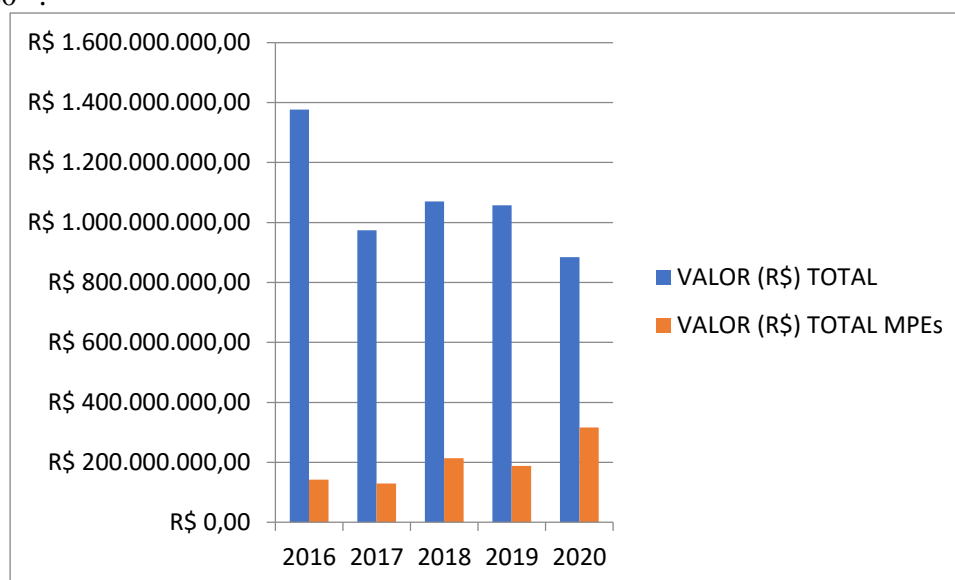
⁹⁸ Idem.

Gráfico 5 – Frequência, em quantidade numérica, da participação das MPEs, ativas e situadas no Estado de Goiás, beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020.



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações extraídas do Ministério da Economia disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Gráfico 6 – Valores, em reais (R\$), da participação das MPEs, situadas no Estado de Goiás, beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, de 2016 a 2020⁹⁹.

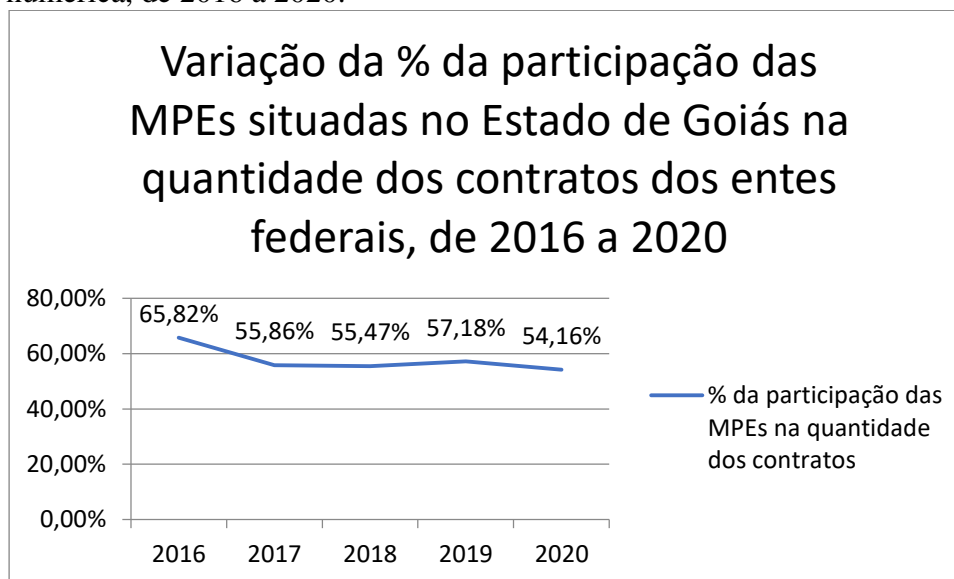


Fonte: Elaboração própria, a partir de informações extraídas do Ministério da Economia disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

⁹⁹ Por questão gráfica, não serão apresentados os valores correspondentes a cada barra do gráfico. As referências delas são: valor total, em reais, das despesas de entes federais com licitações, tendo por beneficiária empresa situada no Estado de Goiás = Tabela 7; valor total, em reais, das despesas de entes federais com licitações, tendo por beneficiária MPE situada no Estado de Goiás = Tabela 9.

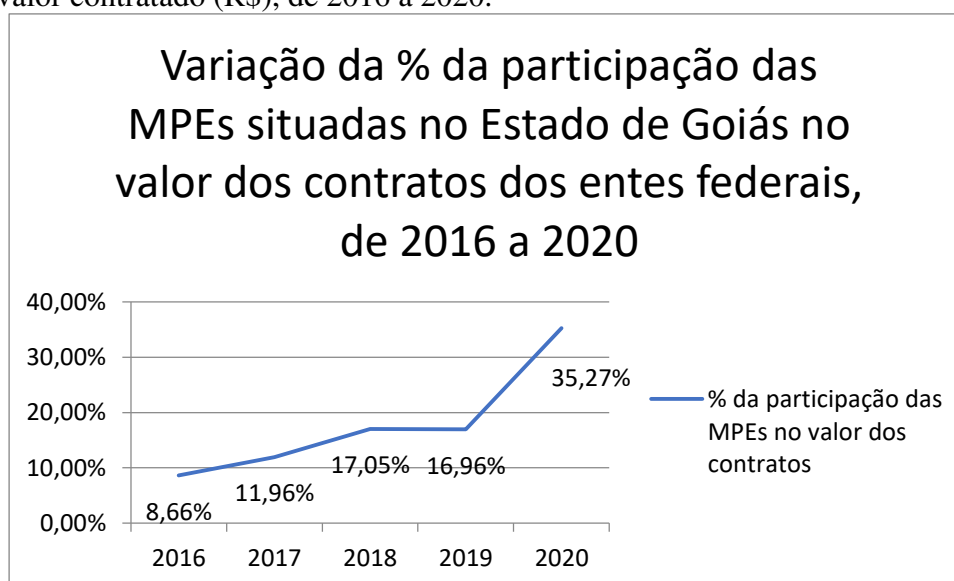
Em porcentagem, pode-se afirmar que a participação das MPEs situadas no Estado de Goiás nas compras públicas (licitações; contratos assinados) de entes federais, de 2016 a 2020, em quantidade numérica (frequência) e em valor (reais – R\$), é:

Gráfico 7 – Variação da porcentagem, da participação das MPEs, situadas no Estado de Goiás, beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, em quantidade numérica, de 2016 a 2020.



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações extraídas do Ministério da Economia disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Gráfico 8 – Variação da porcentagem, da participação das MPEs, situadas no Estado de Goiás, beneficiárias de contratos nas compras públicas (licitações) de entes federais, em relação ao valor contratado (R\$), de 2016 a 2020.



Fonte: Elaboração própria, a partir de informações extraídas do Ministério da Economia disponível em <http://paineldecompras.economia.gov.br/contratos>. Acesso em 25/03/2021.

Pelos dados e gráficos, percebe-se que a participação das MPEs nas compras públicas dos entes federais, para o período retratado (de 2016 a 2020), em relação às outras (médias e grandes) empresas, é bem maior em quantidade de contratos assinados do que no valor desses contratos. Em quantidade, as MPEs participam dos contratos dos entes federais variando em torno de 50% (cinquenta por cento) em comparação às médias e grandes empresas (gráfico 3, p. 89). Quanto ao valor, por sua vez, a variação média não chega a 16% (dezesseis por cento), mas observa-se (gráfico 4, p. 89) que a tendência ao longo dos anos é de que essa porcentagem seja crescente, significando uma tendência de aproximação entre MPEs e médias e grandes empresas, quanto ao valor contratado, por parte dos entes federais em suas compras públicas (licitações).

Quanto à participação das empresas situadas no Estado de Goiás nas compras públicas dos entes federais, de 2016 a 2020, pode-se afirmar que o cenário das MPEs em relação às médias e grandes empresas também reflete a mesma realidade do cenário apresentado no parágrafo anterior, de maior proximidade no tratamento entre elas no que diz respeito à quantidade dos contratos assinados, mas não no que diz respeito aos valores contratados. Em relação à quantidade de contratos assinados (gráfico 7, p. 93), a média¹⁰⁰ da participação das MPEs situadas no Estado de Goiás nas compras públicas dos entes federais em relação às grandes e pequenas empresas é de 57,69% (cinquenta e sete vírgula sessenta e nove por cento). Já em relação aos valores contratados (gráfico 8, p. 93), essa média¹⁰¹ é de apenas 17,98% (dezessete vírgula noventa e oito por cento). Não obstante, observa-se que a tendência quanto a tal porcentagem em relação aos valores contratados é crescente e mais que dobrou do ano de 2019 para o ano de 2020.

Esses são os números em relação à esfera federal. Em relação ao Estado de Goiás, os números das compras públicas serão trazidos no próximo capítulo, que se refere à pesquisa empírica realizada.

¹⁰⁰ O cálculo da média foi feito a partir da soma de todos os valores apresentados no gráfico, dividido pelo número de suas ocorrências (anos), que foi 5.

¹⁰¹ Idem.

Mas, independentemente da esfera, o que se percebeu até aqui, pelos números apresentados, é que se beneficiar a micro e pequena empresa é entender e dar a devida importância ao fato de que nela se encontram possibilidades de distribuição de renda e de aumento de empregos, entre outros. Por isso, o Estado deve apoiar as Microempresas, pois, por meio delas, é possível aumentar outros indicadores socioeconômicos relevantes para o desenvolvimento local. Uma das maneiras de se prestar tal apoio é internalizar (a nível local) a Lei de proteção às MPEs.

2.5 *O poder das compras públicas e a importância das contratações das MPEs*

Como visto ao longo deste capítulo, as compras governamentais têm grande poder e influência na economia. Da mesma maneira, os números das MPEs com reflexo nas estatísticas socioeconômicas denotam a força de tal segmento empresarial na economia local e do país.

O Asian Development Bank -ADB (2012, citando Piga (2011), a favor da importância da contratação das MPEs através das compras governamentais, afirma que “as MPEs utilizam tecnologias de produção mais intensivas em trabalho que as grandes empresas – portanto, direcionar as compras governamentais para elas aumentaria o potencial de geração de postos de trabalho.”

A preocupação em se elevar o número do uso do poder de compra pública com foco nas MPEs se dá, pois, as vantagens trazidas às MPEs por meio dos contratos com a Administração Públicas são essenciais para o bom desenvolvimento desse segmento empresarial que em tanto contribui e influencia nas estatísticas dos diversos segmentos sociais, como na economia, renda, emprego, melhorias no desenvolvimento local e regional etc. Os contratos públicos, para as MPEs, significam fonte de demandas estáveis e previsíveis, certeza de pagamento e melhoria na reputação, principalmente para as empresas recém-constituídas (LOADER, 2013; FLYNN e DAVIS, 2015).

O uso do poder de compras do Estado se manifesta na intenção objetiva de utilizar os mecanismos jurídicos disponíveis para promover as MPE no processo de contratação pública. E a maneira que isso ocorre envolve a elaboração de editais de licitação que estimulem – ou ao menos não desestimulem – a participação das MPE. Eles devem conter os benefícios obrigatórios e indicar também a utilização dos

benefícios específicos de acordo com a regulamentação vigente para o órgão comprador (SEBRAE,2017).

GUIMARÃES e SANTANA (2014) trazem algumas medidas importantes a serem adotadas para melhor se operacionalizar a participação das MPEs nas compras públicas: (I) o cumprimento da Lei, devendo as autoridades, no mínimo, formalizar os benefícios materiais; (II) subcontratação como cláusula editalícia obrigatória; (III) ações inclusiva e programas que facilitem a regularização dos pequenos negócios; e (IV) a formalização e capacitação de fornecedores, para que possam saber contratar com o poder público. Tudo isso fortalece a necessidade de políticas públicas e iniciativas diversas que garantam e incentivem o acesso das MPEs ao mercado das compras públicas, para que os pequenos negócios façam parte de uma parcela grande de fornecedores dos órgãos públicos. É deveras importante ao desenvolvimento local que se oportunize a participação das MPEs da região no âmbito das compras públicas locais.

A atividade de compras governamentais deve, então, ser direcionada, na intenção de impactar o desenvolvimento regional. Por isso é necessário que haja análises (sob multifacetados e multidisciplinares aspectos) e controle da atividade de compras das organizações públicas (papel do órgão de controle externo), para que a dinâmica das compras públicas seja aperfeiçoada, se identificando as melhores práticas e as propostas de melhoria a partir dos impedimentos negativos porventura identificados em partes do processo de compra.

Os suportes legais e teóricos para o Estado se utilizar com mais propriedade do seu poder de compra como meio indutor de políticas públicas já existe (PARK e SANTOS, 2014). No entanto, como visto alhures, os benefícios das MPEs ainda não se densificaram como seu potencial permite, tanto qualitativa quanto quantitativamente, e a capacidade de sua participação na economia, principalmente pela via das compras governamentais, ainda não foi explorada tanto quanto poderia.

Segundo Tavares Júnior (IPEA, 2018), “algumas barreiras desencorajam as MPEs a participarem de processos de compras públicas, tais como: dificuldade de encontrar informações sobre o processo licitatório, o custo excessivo, o tempo insuficiente para organizar a documentação necessária para participar de leilões públicos, os complexos procedimentos de disputa, além da frequente irregularidade do cronograma de pagamentos do setor público.”

Ainda, segundo Nicholas e Fruhmann (2014), as falhas existentes no mercado influenciam na distribuição do tamanho de empresas interessadas em participar de processos de compras governamentais, o que justifica a intervenção do Estado para beneficiar as MPEs nos processos de compras públicas, no papel de diminuir tais falhas e trazer um equilíbrio maior. Além dos problemas de custos, que quase sempre afetam essa categoria empresarial, para os autores, as falhas estariam relacionadas a problemas de informação: a baixa participação de MPEs nas licitações existem porque as informações disponíveis não são suficientes para a correta avaliação dos custos e benefícios decorrentes de serem fornecedores do governo.

Como órgãos de controle externo, os Tribunais de Contas têm plenas condições de atuar nessas lacunas, além de contribuir com boas práticas, orientações aos gestores, fiscalizações para correção de impropriedades e irregularidades etc. Nessa perspectiva, o próximo capítulo trará o cenário de atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás em relação às compras públicas direcionadas à contratação de MPEs no Estado.

3 AS COMPRAS GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DE GOIÁS TENDO POR BENEFICIÁRIAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – DIAGNÓSTICO DE ATUAÇÃO DO TCE/GO, CENÁRIO GERAL E SEU REFLEXO NO PIB E EMPREGO DO ESTADO

Já foi demonstrado ao longo dos dois primeiros capítulos desta dissertação o poder das compras governamentais, a possibilidade do seu reflexo no fomento aos pequenos negócios e o potencial de indução desse fomento por meio do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

O presente capítulo, por sua vez, pretende trazer o cenário, na prática, das compras públicas tendo por beneficiária MPE no Estado de Goiás, bem como medir sua correlação com os índices socioeconômicos, como o PIB¹⁰² e emprego¹⁰³ do Estado (CAGED¹⁰⁴ e RAIS¹⁰⁵).

3.1 O caminho do controle das licitações pelos tribunais de contas

¹⁰² Significa o valor do PIB global expresso em moeda corrente, resultante da multiplicação do valor constante por um índice de preço. Produto Interno Bruto - total de riqueza (bens e serviços) gerada por um período de tempo (geralmente de um ano) em um espaço geográfico (país, região, estado ou município). Fontes: Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento/Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos - SEGPLAN/IMB.

¹⁰³ Foram usados dados de emprego referentes ao CAGED e RAIS.

¹⁰⁴ O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) foi criado pelo Governo Federal, através da Lei nº 4.923/65, que instituiu o registro permanente de admissões e dispensas de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Este Cadastro Geral, de saldo de empregados no período (diferença entre admitidos e desligados), serve como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais. É utilizado, ainda, pelo Programa de Seguro-Desemprego, para conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas, além de outros programas sociais. Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED.

¹⁰⁵ O número de empregos (postos de trabalho) corresponde ao total de vínculos empregatícios ativos, é diferente do número de pessoas empregadas, pois um mesmo indivíduo pode estar ocupando mais de um posto de trabalho na data de referência. Como vínculo empregatício entende-se a relação de emprego mantida com o empregador durante o ano-base e que se estabelece sempre que ocorrer trabalho remunerado com submissão hierárquica ao empregador e horário pré estabelecido por este. Esta relação pode ser regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou pelo Regime Jurídico Único, no caso de emprego estatutário. Adicionalmente a RAIS levanta dados sobre vínculos de trabalhador avulso, trabalhador temporário (Lei nº 6.019, de 03/01/74), menor aprendiz, diretor sem vínculo que tenha optado por recolhimento do FGTS e trabalhador com contrato de trabalho por prazo determinado (Lei nº 9.601, de 21/01/98). É a soma dos sub-setores: Indústria de Extração de Minerais; Indústria de Transformação; Serviços Industriais de Utilidade Pública; Construção Civil; Comércio; Serviços; Administração Pública Direta e Indireta; Agricultura, Silvicultura, Criação de Animais, Extração Vegetal e Pesca; e Atividade não Especificada ou Classificada. Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego - MTE Relação Anual das Informações Sociais – RAIS.

O caminho que se percorre na fiscalização e controle das contratações públicas é rotineiro e contínuo nos Tribunais de Contas. A Administração sempre tem que comprar. Assim, os Tribunais sempre têm que garantir que essas compras sejam feitas da melhor maneira, alinhadas aos valores democráticos, às políticas públicas, à função social das compras governamentais, aos direitos fundamentais.

Os contratos administrativos para aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, que têm origem nas licitações e/ou contratações diretas, são atos geradores de despesa pública. Sendo assim, ambos os atos, o contrato em si e a licitação (ou exceção a ela) que o precede, submetem-se ao controle realizado pela Corte de Contas (FREITAS, 2009):

O controle das licitações e contratos administrativos pelos Tribunais de Contas tem explícita previsão nos arts. 71, IX; X; XI e §1º, da Constituição e pode ser exercido em processo de julgamento ou tomada de contas (art. 71, II), inspeções e auditorias (art. 71, IV), denúncias (art. 74, §2º).

Em resumo, sob o prisma constitucional, o aludido controle poderá ser exercido mediante:

- a) regular e oficioso exercício da função fiscalizadora atribuída aos Tribunais de Contas;
- b) denúncia formulada ao Tribunal de Contas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato (art. 74, §2º da Constituição)
- c) provocação dos órgãos de controle interno (art. 74, IV e §1º da Constituição).

Como órgão controlador externo das contas, os Tribunais de Contas estão encarregados de receber e processar tais contas. “A atividade de controle não é acessória às licitações e contratos, mas vital na definição de seu regime jurídico” (SUNDFELD, 2013).

O TCE/GO, assim como o TCU e todos os demais Tribunais de Contas do país, por iniciativa própria, podem realizar as fiscalizações que entenderem necessárias. Caso, na fiscalização, não sejam apuradas transgressões à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial ou haja falha apenas formal, é caso de arquivamento do processo. Por outro lado, se verificada alguma irregularidade, chamará o responsável ao processo para apresentar justificativa/defesa. Se a ilegalidade se confirmar, deverá ser assinado prazo para que o responsável adote as medidas saneadoras, referentes ao exato cumprimento da Lei. Se assim não ocorrer, caso se trate de ato administrativo, o Tribunal de Contas sustará a

execução do ato impugnado, comunicando a Decisão ao órgão do Legislativo e aplicando a multa devida. Na hipótese de haver contrato formalizado, deve haver a comunicação do fato ao órgão do Legislativo, para as providências cabíveis (LIMA, 2019). Passados 90 (noventa) dias e quedado inerte o Legislativo, poderá o Tribunal de Contas então decidir a respeito (art. 71, § 2º, CF).

SUNDFELD (2103) afirma:

A intensificação da atuação do Tribunal de Contas também fica evidente em matéria de contratações públicas. Nos últimos anos vem sendo objeto de intenso debate – jurídico, político e institucional – a série de intervenções operadas por Corte de Contas sobre contratos, em plena execução, da Administração direta ou indireta. Ilustra esse modo de intervenção a adoção de medidas cautelares que determinam a retenção de pagamentos, a redução de valores contratuais, entre outras deliberações tomadas à guisa de controle de gastos públicos.

É indiscutível a importância do Tribunal de Contas no equilíbrio de forças entre os Poderes integrantes do Estado Brasileiro.

(...)

A faculdade de o Tribunal emitir opiniões e representações com impacto político é bastante extensa, constituindo, modernamente, o mais importante eixo de ampliação de seu papel.

(...)

O Tribunal fiscaliza e adverte os gestores, dialoga com eles e, se entender devido, os pune com sanções fortes.

(...)

Um controle externo autônomo, imparcial, em posição crítica sobre o dia-a-dia, é algo muito importante. Ele agrega “outro olhar”, diferente, sobre a ação administrativa. Tendo elevado *status* e instrumentos razoáveis de pressão, ele pode ter influência real e positiva sobre a ação administrativa, não colocando os controladores no lugar dos gestores.

Dentre as várias maneiras que os Tribunais de Contas têm para desenvolver suas funções, a fiscalização dos editais, atos e contratos da Administração Pública é a que tem destaque no que diz respeito ao desenvolvimento das competências que lhes foram atribuídas pela Lei n.º 8.666/1993 (Lei de Licitações), bem como na verificação do cumprimento das determinações contidas na Lei Complementar 123/2006.

Sobre a atuação dos Tribunais de Contas, a Lei de Licitações¹⁰⁶ assim prescreve:

Art.113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados

¹⁰⁶ Lei n.º 8.666/1993. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm > . Acesso em 21/09/2020.

da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

Com a Lei de Licitações, os Tribunais de Contas adquiriram o poder de suspender licitações e exigir mudanças em seus editais. Assim, os Tribunais de Contas têm sido atores importantes na definição das condições da disputa, no controle das contratações e têm atuado para conduzir o poder das compras governamentais e influenciar nas políticas de contratação pública.

3.2 A fiscalização do TCE/GO com foco nas micro e pequenas empresas – diagnóstico de atuação por meio da análise de acórdãos

Uma das inquirições feitas para a presente pesquisa é acerca do número e do conteúdo de Acórdãos do TCE/GO, de 2006 a 2019, que tratam sobre a matéria das micro e pequenas empresas.

De início, ressalta-se que os resultados trazidos a partir da pesquisa ora desenvolvida quanto aos Acórdãos do TCE/GO não está isenta de vieses¹⁰⁷. Ainda que se tenha tentado utilizar expressões diversificadas na busca, não se pode afirmar que a pesquisa alcança todos os Acórdãos de 2006 a 2019 que tratem sobre MPE. Além disso,

¹⁰⁷ Segundo estudo realizado sobre buscas eletrônicas de julgados de tribunais, “um modelo de base eletrônica de jurisprudência deve ter as seguintes características fundamentais: (i) banco de dados composto pela totalidade dos julgados proferidos pelo tribunal; (ii) disponibilização dos julgados em seu inteiro teor; (iii) ferramentas de pesquisa que possibilitem a varredura de toda a decisão para a recuperação de julgados, não somente de partes da decisão; e (iv) os sistemas de busca de fáceis compreensão e utilização. Desse modo, a matriz permite avaliar a forma pela qual os tribunais disponibilizam seus julgados em suas páginas eletrônicas e contribuir para a realização de pesquisas jurisprudenciais mais rigorosas.” (VEÇOSO Fábria Fernandes Carvalho et. al., *A Pesquisa em Direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais*. Reed, 2014.) Nesses termos, na presente pesquisa não foi feito estudo no sistema eletrônico de buscas do TCE/GO para saber se ele possui o rigor necessário para resultados não enviesados.

a escolha das expressões, que resultaram nos 267 Acórdãos analisados, foi não aleatorizada.

Para a realização da análise pretendida, partiu-se de pesquisa efetuada no site do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no portal “Consulta de Decisões”¹⁰⁸, na opção “Busca Avançada”, por meio do preenchimento do campo “Busca por palavras – Digite a palavra chave...”, conforme imagem do sistema trazida no Anexo A, limitando os resultados apenas a acórdãos.

Então, no sítio eletrônico da Corte de Contas, no portal de pesquisa de Decisões, foram pesquisados, dentro de tal marco temporal, as expressões (critério “expressão exata”): “micro e pequenas empresas”, “microempresas”, “pequenos negócios”, “Lei complementar 123/06”, “Lei complementar 123/2006”, “Lei complementar 117/15”, “Lei complementar 117/2015”, “123/06”, “123/2006” “ME e EPP” e “ME/EPP”. Como resultado, após os devidos cruzamentos para se excluírem os processos repetidos que apareceram em mais de uma expressão buscada, há uma lista de 267 (duzentos e sessenta e sete) processos com Acórdãos (Apêndice B), contendo análises, pontuação de irregularidades, recomendações e determinações no que tange à necessidade de observância da lei e dos preceitos atinentes às micro e pequenas empresas.

Foram, então, analisados os 267 (duzentos e sessenta e sete) Acórdãos, para, a partir de critérios analisados, demonstrados a seguir, se fazer um diagnóstico da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Goiás na fiscalização dos atos da Administração Pública com foco nas micro e pequenas empresas.

Os resultados obtidos, seguido de sua representação gráfica, foram:

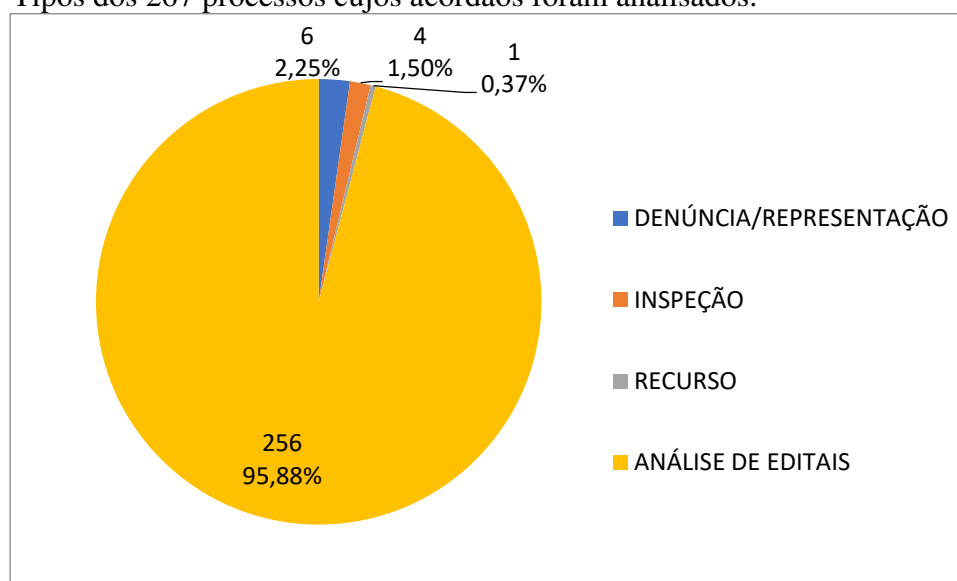
- quanto à origem:

- dos 267 (duzentos e sessenta e sete) Acórdãos, 6 (seis), que corresponde a 2,25% (dois vírgula vinte e cinco por cento) do total, tiveram origem em processo de Denúncia/Representação;
- dos 267 (duzentos e sessenta e sete) Acórdãos, 4 (quatro), que corresponde a 1,50% (um vírgula cinquenta por cento) do total, tiveram origem em processo de Inspeção;

¹⁰⁸ Disponível em < <https://decisoes.tce.go.gov.br/>>. Acesso em 22/09/2020.

- dos 267 (duzentos e sessenta e sete) Acórdãos, 1 (um), que corresponde a 0,37% (zero vírgula trinta e sete por cento) do total, teve origem em processo de Recurso; e
- dos 267 (duzentos e sessenta e sete) Acórdãos, 256 (duzentos e cinquenta e seis), que corresponde a 95,88% (noventa e cinco vírgula oitenta e oito por cento) do total, tiveram origem em processo de análise de edital de licitação.

Gráfico 9 – Tipos dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.

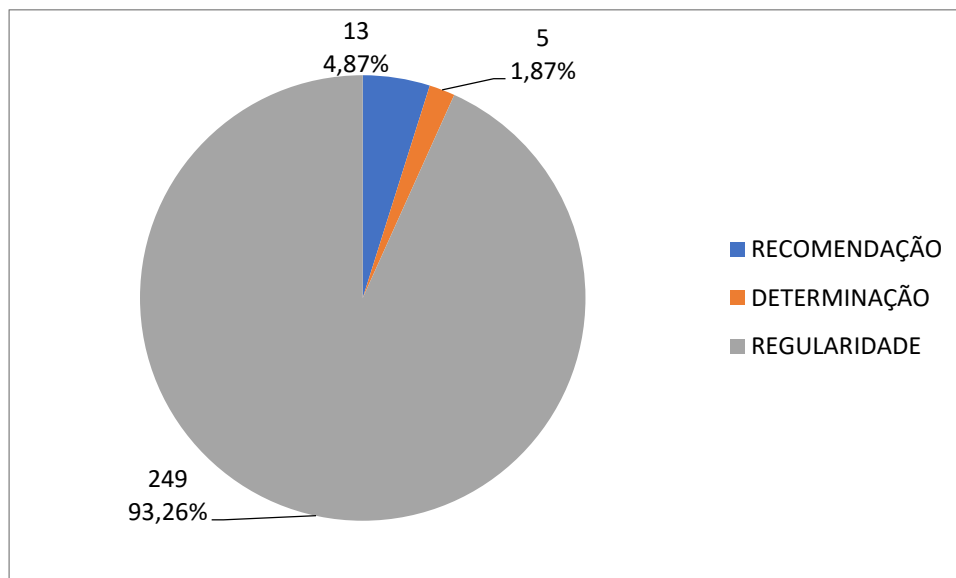


Fonte: Elaboração própria.

- quanto à conclusão:

- dos 267 (duzentos e sessenta e sete) Acórdãos, 13 (treze), que corresponde a 4,87% (quatro vírgula oitenta e sete, por cento) do total, tiveram item decisório de Recomendação;
- dos 267 (duzentos e sessenta e sete) Acórdãos, 5 (cinco), que corresponde a 1,87% (um vírgula oitenta e sete por cento) do total, tiveram item decisório de Determinação; e
- dos 267 (duzentos e sessenta e sete) Acórdãos, 249 (duzentos e quarenta e nove), que corresponde a 93,26% (noventa e três vírgula vinte e seis por cento) do total, tiveram conclusão pela regularidade, sem nenhuma observação.

Gráfico 10 – Conclusão (item decisório) dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.



Fonte: Elaboração própria.

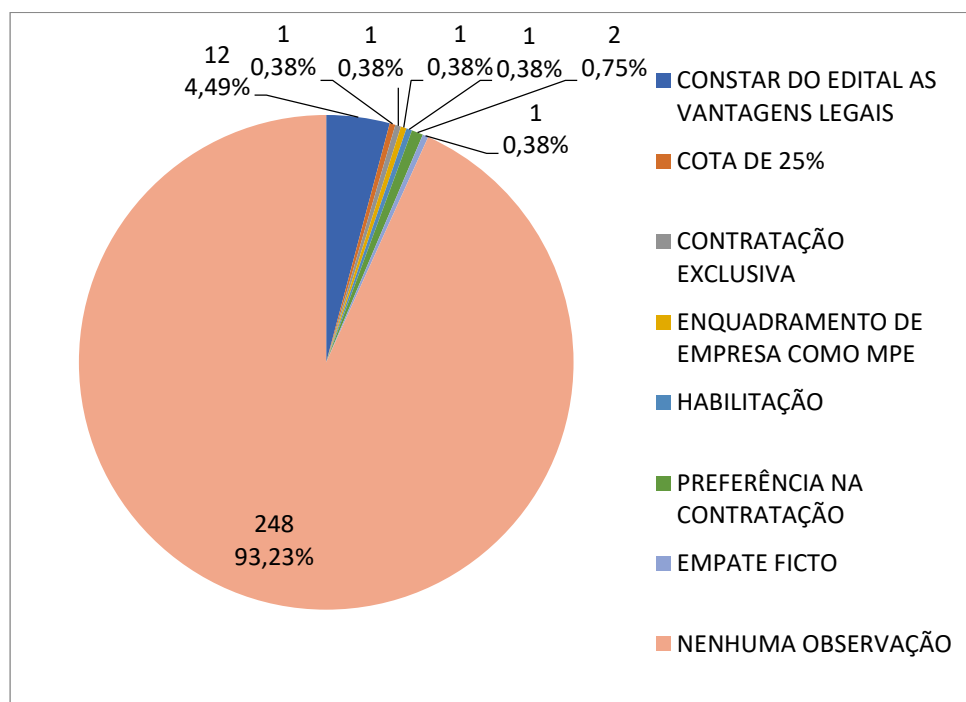
- quanto às irregularidades/impropriedades encontradas (nos processos em que se teve Recomendação e/ou Determinação):

- 11 (onze) processos tiveram Recomendação e 1 (um) teve Determinação, totalizando 12 (doze) processos sobre o assunto, o que corresponde a 4,49% (quatro vírgula quarenta e nove por cento) do total, no sentido de o órgão fazer constar do seu edital as vantagens legais das MPEs;
- 1 (um) processo, o que corresponde a 0,38% (zero vírgula trinta e oito por cento) do total, teve Recomendação no sentido de o órgão fazer constar do seu edital a cota de 25% de seu objeto de contratação exclusiva de MPEs;
- 1 (um) processo, o que corresponde a 0,38% (zero vírgula trinta e oito por cento) do total, teve Determinação no sentido de o órgão fazer constar do seu edital a cota de seu objeto de contratação exclusiva de MPEs;
- 1 (uma) Denúncia, o que corresponde a 0,38% (zero vírgula trinta e oito por cento) do total, que teve o questionamento acerca do enquadramento de empresa como MPE (para poder gozar dos

benefícios legais na licitação) foi julgada pelo improvimento (ou seja, situação regular);

- 1 (um) processo, o que corresponde a 0,38% (zero vírgula trinta e oito por cento) do total, teve Determinação no sentido de o órgão fazer constar do seu edital o tratamento diferenciado em relação à habilitação das MPEs;
- 2 (dois) processos, o que corresponde a 0,75% (zero vírgula setenta e cinco por cento) do total, tiveram Determinação no sentido de o órgão fazer constar do seu edital a preferência na contratação de MPEs;
- 1 (um) processo, o que corresponde a 0,38% (zero vírgula trinta e oito por cento) do total, teve Recomendação no sentido de o órgão fazer constar do seu edital acerca do empate ficto em relação às MPEs; e
- 248 (duzentos e quarenta e oito) não tiveram qualquer observação, o que corresponde a 93,23% (noventa e três vírgula vinte e três por cento) do total.

Gráfico 11 – Irregularidades/Impropriedades dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.



Fonte: Elaboração própria.

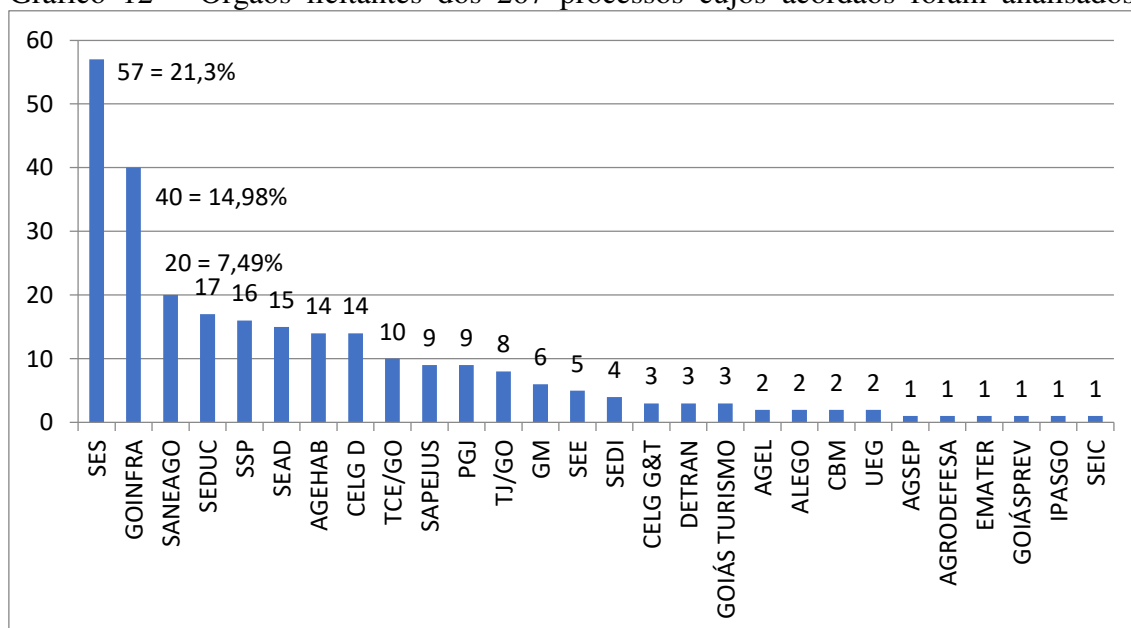
- quanto aos órgãos de tais processos:

- 57 (cinquenta e sete) processos são da Secretaria de Estado da Saúde (SES);
- 40 (quarenta) processos são da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA);
- 20 (vinte) processos são da Saneamento de Goiás S/A (SANEAGO);
- 17 (dezesete) processos são da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC);
- 16 (dezesesseis) processos são da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP);
- 15 (quinze) processos são da Secretaria de Estado da Administração (SEAD);
- 14 (catorze) processos são da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB);
- 14 (catorze) processos são da CELG Distribuição S/A (CELG D);
- 10 (dez) processos são do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO¹⁰⁹) - Denúncia e/ou Representação, Inspeção e Recurso;
- 9 (nove) processos são da Secretaria de Estado da Administração Penitenciária e Justiça (SAPEJUS);
- 9 (nove) processos são da Procuradoria Geral de Justiça (PGJ);
- 8 (oito) processos são do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJ/GO);
- 6 (seis) processos são do Gabinete Militar (GM);
- 5 (cinco) processos são da Secretaria de Estado da Economia (SEE);

¹⁰⁹ Quando o processo é referente a Denúncia, Representação, Inspeção e/ou Recurso, o sistema de busca de Decisões do TCE/GO traz como órgão interessado o TCE/GO. Nesse sentido, aqui e nos gráficos que seguem, tendo por referência os 267 processos cujos Acórdãos foram analisados, TCE/GO significam esses processos de Denúncia, Representação, Inspeção e/ou Recurso.

- 4 (quatro) processos são da Secretaria de Desenvolvimento e Inovação (SEDI);
- 3 (três) processos são da CELG Geração e Transmissão (CELG G&T);
- 3 (três) processos são do Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN);
- 3 (três) processos são da Agência Estadual de Turismo (GOIÁS TURISMO);
- 2 (dois) processos são da Agência Goiana de Esporte e Lazer (AGEL);
- 2 (dois) processos são da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO);
- 2 (dois) processos são do Corpo de Bombeiros Militar (CBM);
- 2 (dois) processos são Universidade Estadual de Goiás (UEG);
- 1 (um) processos são da Agência Goiana de Sistema Prisional (AGSEP);
- 1 (um) processos são da Agência Goiana de Defesa Agropecuária (AGRODEFESA);
- 1 (um) processo é da Agência Goiana de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária do Estado de Goiás (EMATER);
- 1 (um) processos são da Goiás Previdência (GOIÁSPREV);
- 1 (um) processos são do Instituto de Assistência dos Servidores Públicos do Estado de Goiás (IPASGO); e
- 1 (um) processos são da Secretaria de Estado de Indústria e Comércio (SEIC).

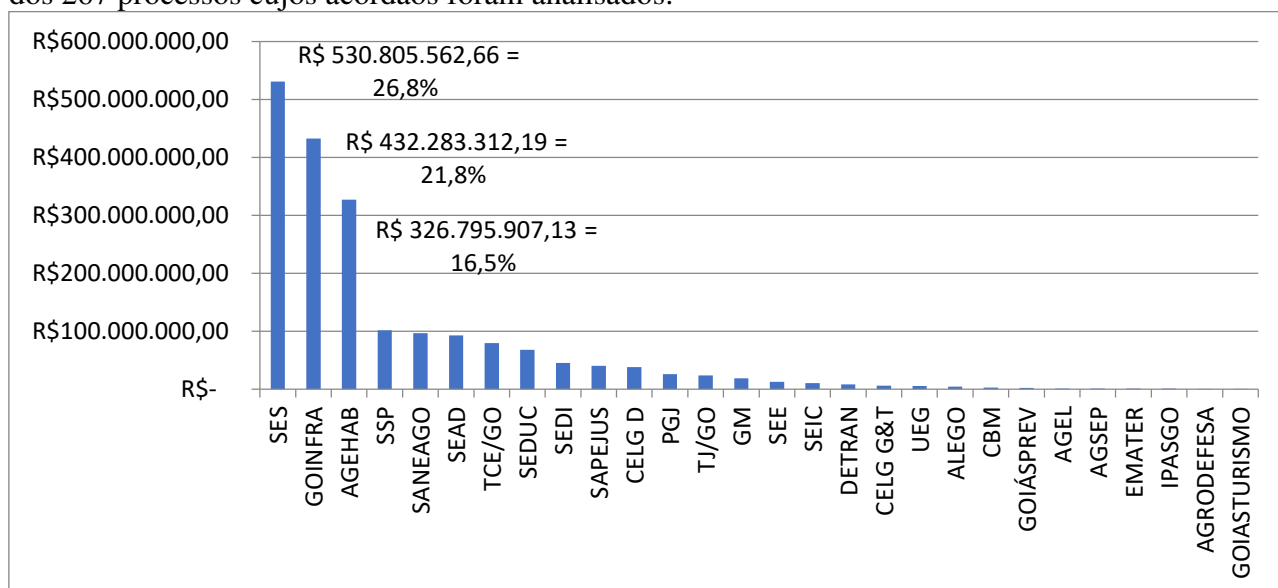
Gráfico 12 – Órgãos licitantes dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.



Fonte: Elaboração própria.

O valor total dos recursos fiscalizados (VRF)¹¹⁰ nesses processos foi no montante de R\$ 1.976.324.215,06 (um bilhão, novecentos e setenta e seis milhões, trezentos e vinte e quatro mil, duzentos e quinze reais e seis centavos). Por órgão, a relação é a seguinte:

Gráfico 13 – Valor dos recursos fiscalizados, por órgãos, referente aos órgãos licitantes dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.



¹¹⁰ Significa o montante efetivamente fiscalizado durante uma ação de controle de externo. (Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Glossário de Controle Externo, 2019).

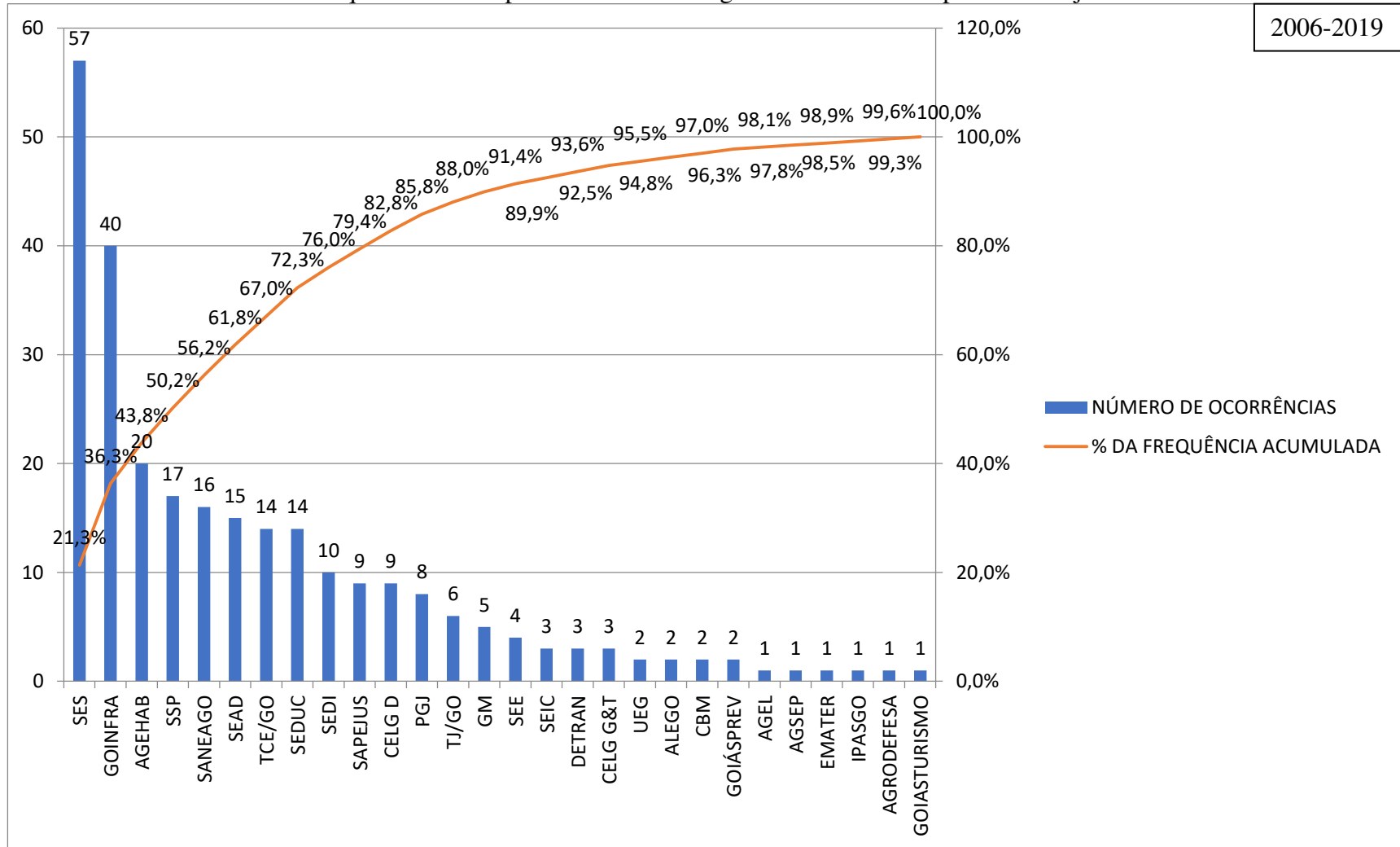
Fonte: Elaboração própria.

Para se possibilitar uma análise dos dados de forma a propiciar, estatisticamente, resultados de diagnósticos que possam nortear ações do TCE/GO, quanto aos órgãos e o volume de recursos fiscalizados, dos gráficos 10 e 11 acima, aplicou-se a eles a análise de Pareto¹¹¹, graficamente representadas¹¹² a seguir:

¹¹¹ A análise de Pareto é uma ferramenta estatística empregada para se estabelecer a ordem em que as causas de determinados problemas ou perdas devem ser sanadas (ROCHA, 1997). A análise de Pareto é feita geralmente em forma de gráfico de colunas, que agrupa e ordena a frequência de determinadas ocorrências. Tudo é feito com base na ideia de que 80% das consequências advêm de 20% das causas. Em resumo, o princípio de Pareto, aplicado ao âmbito da avaliação de regras de associação, diz que apenas 20% das regras são responsáveis por 80% do valor acumulado de uma medida objetiva (Melanda, 2005). O gráfico de Pareto é utilizado para identificar quais dos efeitos dos processos são mais significativos, de forma a concentrar os esforços de melhoria em áreas onde as maiores melhorias podem ser feitas. O gráfico de Pareto mostra o valor absoluto dos efeitos e desenha uma linha de referência no gráfico. Qualquer efeito que se estende para além dessa linha de referência é potencialmente importante (BRAGUINE, 2018).

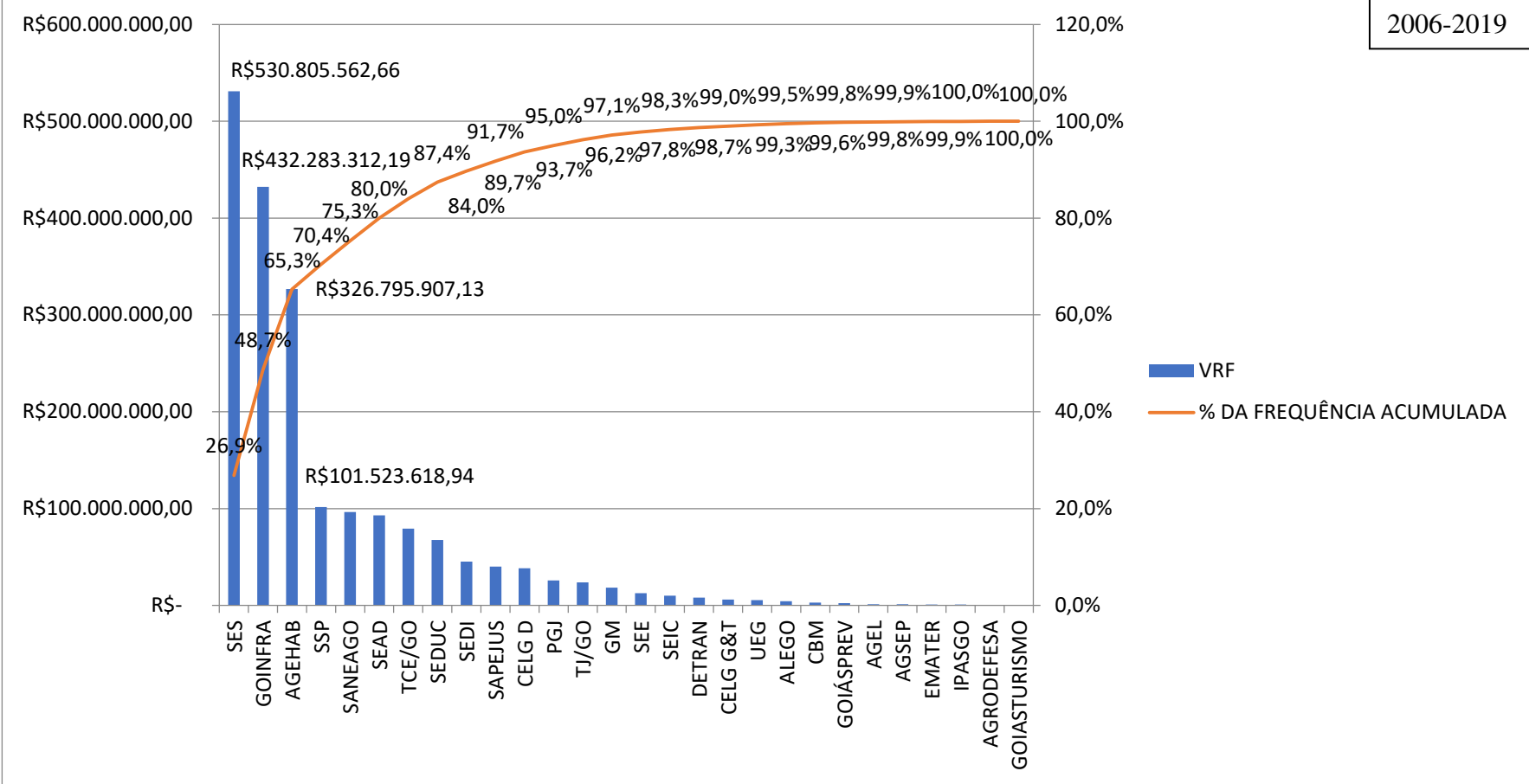
¹¹² As tabelas de dados utilizadas para aplicação do teste de Pareto encontram-se nos Apêndices D e E.

Gráfico 14 – Análise de Pareto referente ao quantitativo de processos de cada órgão licitante dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 15 – Análise de Pareto referente ao volume de recursos fiscalizados¹¹³ de cada órgão licitante dos 267 processos cujos acórdãos foram analisados.



Fonte: Elaboração própria.

¹¹³ Por questão gráfica, para melhor visualização deste Gráfico 13, os valores dos recursos fiscalizados dos órgãos a partir da SES, da esquerda para a direita, foram suprimidos, mas se encontram todos detalhados no Apêndice F.

3.2.1 Resultados a partir da análise dos acórdãos

Como visto por meio dos números trazidos acima, os Acórdãos analisados nos processos que continham referência a fiscalização com relação a micro e pequenas empresas no TCE/GO, em sua grande maioria foram originados em fiscalização rotineira do órgão na análise de editais de licitação e tiveram conclusão pela regularidade, sem que o Tribunal exarasse nenhuma observação. Não se verificou a realização de nenhuma auditoria, ou seja, de uma fiscalização mais minuciosa e aprofundada, que pudesse analisar e diagnosticar os atos da Administração Pública do Estado de Goiás em relação às MPEs.

Observa-se que, quanto à origem, a grande maioria das fiscalizações materializadas nos processos ocorreu por iniciativa própria do Tribunal (fiscalização de editais e inspeções), seguida, então, por atuação por provocação (apuração de Denúncia/Representação e Recurso). Quanto a esse aspecto, portanto, conclui-se que a fiscalização do TCE/GO em relação às MPEs¹¹⁴ é caracterizada predominantemente pelas ações rotineiras de fiscalização do órgão, deflagradas por ele mesmo, sem provocação externa (Denúncia/Representação), que tem poucas ocorrências dentro do universo total dos Acórdãos analisados.

Agir de ofício, deflagrando seus próprios processos de fiscalização, sem necessidade de provocação¹¹⁵, é uma característica dos Tribunais de Contas, que é fundamental para a eficácia e efetividade do exercício das funções primordiais desses órgãos de controle externo, pois não se fica inerte aguardando ser instado a agir e se manifestar (como ocorre no Judiciário), mas, a qualquer momento, se pode deflagrar um ato e realizar uma ação de controle, que pode culminar em configuração de débito, dano ao erário, aplicação de multa, recomendação, determinação etc.

¹¹⁴ Tal conclusão pode ser inferida apenas em relação aos Acórdãos analisados e não em relação à população total das fiscalizações realizadas pelo TCE/GO, vez que, além dos vieses do sistema de busca de Decisões utilizado na pesquisa (Nota de rodapé 107, p. 107), há processos que não viram Acórdãos.

¹¹⁵ Conceito de ato de ofício, segundo o apêndice de Vocabulário de Controle Externo do TCU: “De ofício é uma expressão muito usada no Direito e no campo da Administração Pública. Vem do latim: *ex officio*, que significa “por lei, oficialmente, em virtude do cargo ocupado”. Se diz que o ato de um administrador público ou de um juiz foi “de ofício” quando ele foi executado em virtude do cargo ocupado: sem a necessidade de iniciativa ou participação de terceiros. Ato praticado em razão do ofício; aquele que a Administração realiza independentemente de pedido do interessado, sem necessitar ser provocada.”

Quanto à conclusão dos processos, tendo por referência os itens decisórios exarados nos Acórdãos analisados, a grande maioria (aproximadamente 93% - noventa e três por cento) se deu pela regularidade dos atos fiscalizados, não sendo exarada nenhuma observação no que se refere às MPEs. Nesse ponto, destaca-se que os processos, em sua grande maioria, foram de análise de editais, ou seja, se verificou se o edital se dera nos termos legais (contendo as devidas previsões legais), até porque nesse momento de análise de edital é o que cabe ser feito, não sendo feita uma análise aprofundada se, de fato, a lei foi cumprida na prática. Para tanto, deveria ser deflagrado outro ato, como inspeção (ocorreram 4 – quatro – todas com a conclusão pela regularidade) ou auditoria (não foi verificada a ocorrência de nenhuma).

Nos processos em que o Acórdão consignou observações, a maioria deles se deu com o apontamento de Recomendações e, então, a menor parte se deu com a consignação de Determinações.

Conforme o Vocabulário de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2019), determinação é a “deliberação expedida a unidade jurisdicionada ou responsável com vistas à adoção, em prazo determinado, de providências necessárias à correção de impropriedades ou falhas identificadas em processos de ação de controle, devendo ser obrigatoriamente monitorada”; por sua vez, recomendação é a “deliberação expedida a unidade jurisdicionada com vistas à adoção de providências quando verificada oportunidade de melhoria de desempenho, devendo o seu monitoramento ficar a critério do Tribunal, do relator ou da unidade técnica”.

Extrai-se, dos conceitos transcritos, que a Determinação vincula e tem prazo de cumprimento, já a Recomendação é como uma sugestão de melhoria e não vincula ao seu cumprimento, sendo, portanto, mais branda, de cumprimento facultativo pelo gestor, sem poder de exigência pelo Tribunal.

Com isso, conclui-se que, quanto a esse aspecto, a fiscalização do TCE/GO em relação às MPEs é caracterizada predominantemente pela análise da constância dos itens legais nos editais de licitação realizadas pelos órgãos públicos do Estado, que ocorreram, em sua maioria, regularmente (conformes à lei), sem se adentrar, no entanto, na verificação se, de fato, na realização concreta da licitação, a lei estava sendo cumprida, o que se daria por meio de inspeções e/ou auditorias. Quando se consignaram observações nos itens decisórios, a maioria foi da natureza de Recomendação e a

minoria de Determinação, o que reflete uma atuação da Corte mais no sentido de se buscar o aprimoramento da gestão, atuando cada vez mais junto aos órgãos jurisdicionados e os gestores, como parceiro e orientador na busca pela execução dos gastos públicos com qualidade e eficiência, reforçando o caráter menos repressivo e mais preventivo de sua atuação, para garantir que, em certames futuros, o órgão licitante promova o aperfeiçoamento da gestão dos recursos públicos sob sua responsabilidade.

Quanto ao conteúdo das observações, quando ocorreram, sendo que a maioria dos Acórdãos (aproximadamente 92% - noventa e dois por cento) ocorreu sem nenhuma observação, observa-se que a principal é no sentido de que o órgão faça constar em seu instrumento licitatório (edital) os benefícios legais das MPEs. O edital de licitação é a lei interna da licitação que vincula as partes¹¹⁶. Por isso a importância que se façam constar de tal ato administrativo todas as normas legais pertinentes, para que, na prática, sua concretude possa ser exigida. E é por isso que a atuação do Tribunal de Contas nesse sentido é essencial, pois corrigir eventuais irregularidades e impropriedades ainda quando a licitação não se materializou, ou seja, saneamento a nível de previsão editalícia, é mais fácil e propicia mais lisura e cumprimento da lei do que se feito após a concretude de vários outros atos administrativos subsequentes ao edital e oriundos de um edital maculado, inclusive com envolvimento de terceiros de boa fé e atos que talvez não possam mais ser corrigidos, mas apenas remediados, o que pode consignar prejuízo para a administração pública.

Quanto aos órgãos que foram fiscalizados por meio dos Acórdãos ora analisados, a maior parte se deu em relação a processos da Secretaria de Estado da Saúde (SES) – aproximadamente 21% (vinte e um por cento) – e da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA) – aproximadamente 15% (quinze por cento). Esses dois órgãos juntos, dentro do universo total de 28 (vinte e oito) órgãos que foram fiscalizados e tiveram os Acórdãos analisados, concentram 48,6% (quarenta e oito vírgula seis por cento) do volume de recursos fiscalizados total. A análise de Pareto permitiu se demonstrar, então, que, direcionando-se uma fiscalização a esses dois órgãos, será possível se contemplar objeto estatisticamente significativo no que diz

¹¹⁶ Conceito de edital de licitação, segundo o apêndice de Vocabulário de Controle Externo do TCU: Ato convocatório, lei interna de licitações públicas. Tem por finalidade fixar as condições necessárias à participação dos licitantes, ao desenvolvimento da licitação e à futura contratação, além de estabelecer determinado elo entre a Administração e os licitantes. Deve ser claro, preciso e fácil de ser consultado.

respeito a quantidade de processos e volume de recursos fiscalizados tendo por objeto MPE.

O objetivo do presente ponto da pesquisa foi realizar um diagnóstico da atuação do TCE/GO em relação à fiscalização com foco nas MPEs, por meio da análise¹¹⁷ das decisões exaradas nos Acórdãos de 2006 a 2019 dos processos de fiscalização que contiveram, de alguma maneira, análise e manifestação da Corte de Contas em relação a tal tema, por meio de busca de palavras-chave¹¹⁸, conforme especificado no início deste item.

Considerando-se os baixos números da participação das MPEs nas compras públicas e no cenário econômico do Estado de Goiás e seu grande potencial na economia, e o fato de que o Tribunal de Contas é órgão de controle externo que tem função de acompanhar a execução orçamentária e financeira e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade, conclui-se que é premente que algo seja feito para o fomento a tal setor dos pequenos negócios.

Principalmente diante da inexistência da ocorrência de qualquer auditoria e, com isso, ausência de verificação de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da atuação dos órgãos, programas e atividades governamentais, com a finalidade de avaliar o seu desempenho e de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, com foco nas MPEs, conclui-se que a atuação de tal órgão de controle poderia/deveria ser mais profunda, para além da análise de regularidade. É fato que o TCE/GO tem atuação efetiva em outros assuntos e ramos, além das considerações acerca das MPEs, mas restou demonstrado que tal tema é relevante e merece atenção especial do órgão. Pode ser que se inicie pelos órgãos com mais processos, maior volume de recursos (em reais – R\$) a serem fiscalizados, perpassando as irregularidades com mais ocorrência, mas uma avaliação global, aprofundada, da atuação da Administração Pública do Estado de Goiás tendo por referência as MPEs, com objetivo de que sejam feitos diagnósticos, que sejam verificadas oportunidades de melhoria, planos de ação para seu fomento, denota-se ser essencial e urgente.

Conforme manual do TCU (BRASIL, 2020), a “auditoria operacional é o processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios

¹¹⁷ Acerca de possíveis vieses da análise ora realizada, vide nota de rodapé 83.

¹¹⁸ Amostragem não aleatorizada.

fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública” e “podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de desempenho (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade – os quatro Es, equidade etc.)”. Sendo assim, em diálogo com os instrumentos de atuação dos Tribunais de Contas, sinaliza-se a auditoria, principalmente a operacional¹¹⁹, como uma diretriz de atuação de controle externo mais abrangente e profunda, capaz de avaliar todas as fases de uma política pública, inclusive seu resultado e propor medidas para a melhoria da gestão.

É preciso focar-se nos desafios do dia-a-dia para se implementar ações efetivas e que deem resultados; novas iniciativas de natureza proativa e colaborativa (DANTAS e DIAS, 2018), destinadas a contribuir para a concretização das finalidades do Estado, atuando mais num sentido colaborativo para o aprimoramento da governança e das políticas públicas (FILHO, 2019).

FILHO (2019) afirma que “um dos principais desafios para o controle da Administração Pública contemporânea é o desenvolvimento de mecanismos de controle menos focados na aferição de exigências formais (meramente burocráticas) e mais voltado para os resultados da atuação administrativa”. E complementa: “é exame que exige uma visão que vá além da correção/legalidade dos gastos, passando a avaliar aspectos relacionados aos resultados e à efetividade das ações governamentais (...) questões relacionadas ao fundamento e, sobretudo, ao desempenho da execução dos gastos públicos”. E também:

Os contornos institucionais delineados pela Constituição de 1988 propiciam a execução da atividade de controle com novos enfoques e de maneira mais abrangente. Sem abrir mão dos tradicionais controles de legalidade e conformidade, novas dimensões do controle com enfoque finalístico, ou seja,

¹¹⁹ Nos termos do manual do TCU (BRASIL, 2020), As auditorias operacionais possuem características próprias que as distinguem dos outros tipos de auditoria. Ao contrário das auditorias de conformidade e financeiras, que adotam padrões relativamente fixos, as auditorias operacionais, devido à variedade e complexidade das questões tratadas, possuem maior flexibilidade na escolha de temas, objetos de auditoria, métodos de trabalho e forma de comunicar as conclusões de auditoria. Empregam ampla seleção de métodos de avaliação e investigação de diferentes áreas do conhecimento, em especial das ciências sociais. Além disso, esse tipo de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica. Os relatórios de auditoria operacional podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e propondo mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão. Pela sua natureza, as auditorias operacionais são mais abertas a julgamentos e interpretações e seus relatórios, conseqüentemente, são mais analíticos e argumentativos.

no resultado da ação administrativa, começaram a emergir na atuação das Cortes de Contas.

Para dar concretude a essa nova forma de controle, inaugurada com a Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas precisam se aparelhar e desenvolver técnicas compatíveis com a complexidade de se analisar os resultados alcançados, indo além dos exames meramente de legalidade, adentrando a seara da adequação dos gastos públicos aos fins sociais pretendidos, do bom uso dos recursos públicos.

Para que os direitos fundamentais previstos no texto constitucional se concretizem, é preciso haver políticas públicas. Para que as políticas públicas sejam adequadas e bem desenvolvidas, é preciso haver uma boa gestão dos recursos públicos. Para haver uma boa gestão dos recursos públicos, é preciso que os Tribunais de Contas sejam instituições fortalecidas, atuando com efetividade, para garantir até mesmo que os melhores resultados se tornem políticas de Estado: “a atuação da Corte de Contas deve focar também, respeitadas a discricionariedade e as escolhas feitas pelo gestor público, a continuidade de políticas públicas que consumiram grandes somas de recursos e que se mostraram exitosas”. (FILHO, 2019)

É preciso se buscar alternativas de controle externo, dentro das competências dos Tribunais de Contas, que permitam efetivamente a concretude dos direitos fundamentais, a implementação de políticas públicas e seu aperfeiçoamento por meio da atuação das Cortes de Contas.

Como visto em capítulo anterior, as compras públicas são estratégicas para o desenvolvimento local, regional e nacional e, por isso, é premente que se insiram no cenário das políticas públicas e sejam alvo de controle, para que os Tribunais de Contas, como órgãos técnicos, possam ajudar os gestores e fiscalizar os gastos, para que se deem da melhor maneira possível, pois “a compra pública não é apenas um ato administrativo isolado; ao contrário, integra um sistema de política pública com alto potencial transformador e inclusivo”.

3.3 A pesquisa realizada no TCE/GO - MPEs no Estado de Goiás: sua participação no cenário das compras públicas estaduais

O resultado observado na pesquisa documental realizada no âmbito do TCE/GO reafirma a necessidade de atuação do Tribunal como parceiro para se promover o desenvolvimento regional a partir do fomento às MPEs e para uma gestão efetiva que busca a materialização dos direitos fundamentais.

Isso porque, como se demonstra nas linhas a seguir, foi feita uma pesquisa com dados referentes ao Estado de Goiás que resultaram em números consideráveis, que precisam ser priorizados pela Administração Pública do Estado de Goiás e pelos órgãos de controle, em especial o TCE/GO, objeto principal deste estudo.

A pesquisa deu-se tendo por referência levantamento feito, na base da Receita Federal, de todas as empresas ativas, com sede no Estado de Goiás, cadastradas como Micro e Pequena Empresa. Então, foi feito levantamento, no SIOFI Net (Sistema de Elaboração e execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás), de todos os empenhos e pagamentos realizados pela Administração Pública do Estado de Goiás (despesa pública) tendo como beneficiária micro e pequena empresa, com data de empenho nos anos de 2006 a 2020, para extrair-se, do universo das ME e EPPs registradas com endereço em Goiás, as que foram beneficiárias de contratação pública do Estado.

Os números obtidos são:

- Total de 629.359 (seiscentos e vinte e nove mil, trezentos e cinquenta e nove) empresas registradas como empresa de pequeno porte com endereço no Estado de Goiás;

- de 2006 a 2020, há, no SIOFI Net, uma lista de 164.091 (cento e sessenta e quatro mil e noventa e um) empenhos realizados tendo por destinatária MPE;

- esses 164.091 (cento e sessenta e quatro mil e noventa e um) empenhos realizados tendo por destinatária MPE são originários de 74 (setenta e quatro) órgãos pagadores;

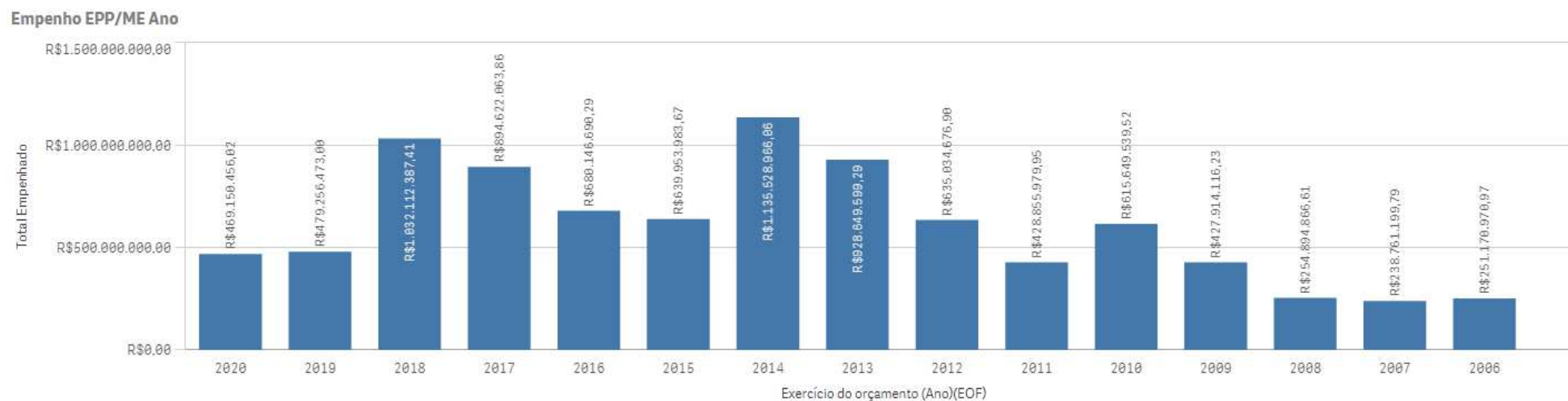
- esses 164.091 (cento e sessenta e quatro mil e noventa e um) empenhos realizados tendo por destinatária MPE, compreendem um total de R\$ 5.7 bilhões empenhados;

- do total das 629.359 (seiscentos e vinte e nove mil, trezentos e cinquenta e nove) empresas registradas como empresa de pequeno porte com endereço no Estado de Goiás, apenas 6.893 (seis mil, oitocentos e noventa e três), ou seja, 1,09% (um vírgula

zero nove por cento) consta da lista das empresas beneficiadas com os empenhos realizados pelo Estado de Goiás entre 2006 e 2020.

Os números são graficamente assim representados:

Figura 4 – Empenhos de entes públicos do Estado de Goiás destinados a ME/EPP, por ano, de 2006 a 2020. (n = 15)



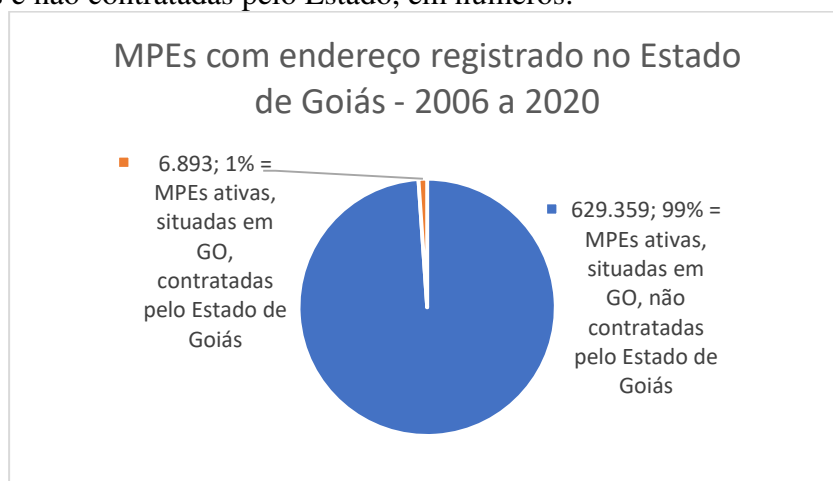
Fonte: TCE/GO – Serviço de Informações Estratégicas.

Figura 5 – Empenhos de entes públicos do Estado de Goiás destinados a ME/EPP, de 2006 a 2020.

Qtd Empenhos	Qtd Órgãos	Qtd Órgão Sucessor Atual	Saldo Empenhado	Saldo Liquidado	Saldo Pago
164.091	193	74	5.695.341.472,03	5.461.303.194,62	5.394.988.048,23
				Qtd Empresas	
				6.893	

Fonte: TCE/GO – Serviço de Informações Estratégicas.

Gráfico 16 – Relação MPEs ativas, com endereço registrado no Estado de Goiás, contratadas e não contratadas pelo Estado, em números.



Fonte: Elaboração própria.

Foi trazida alhures a relação, em reais, das compras públicas do Estado de Goiás. Agora, diante dos números das contratações apresentados, traz-se o cenário das MPEs, beneficiárias das compras públicas, dentro desse total de gastos públicos do Estado de Goiás¹²⁰.

Tabela 12 – Soma anual dos valores pagos por entes públicos do Estado de Goiás tendo por beneficiária MPE, de 2006 a 2019, conforme dados do SIOFINET – campo “Valor Saldo Pago”.

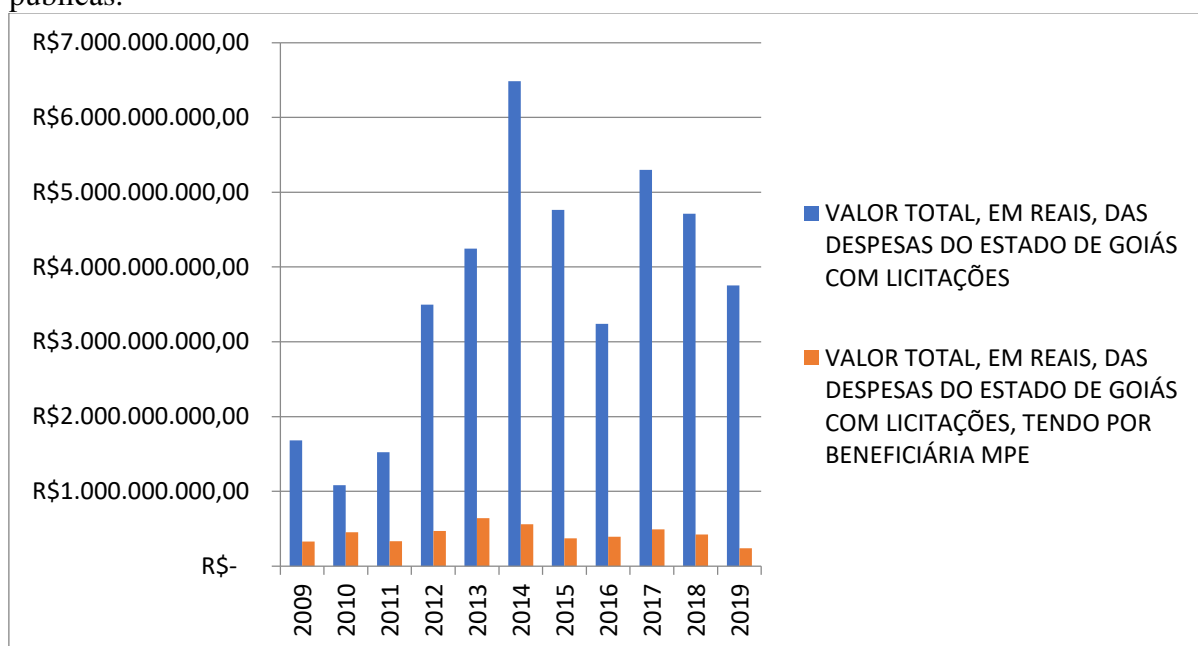
SOMA ANUAL:	VALORES EM REAIS - R\$
2006	R\$ 165.475.952,25
2007	R\$ 175.555.747,72
2008	R\$ 205.135.954,85
2009	R\$ 329.706.125,16
2010	R\$ 453.279.122,17
2011	R\$ 333.961.963,96
2012	R\$ 472.699.129,30
2013	R\$ 640.670.509,33
2014	R\$ 562.863.907,07
2015	R\$ 370.979.808,41
2016	R\$ 393.978.071,96
2017	R\$ 490.777.616,79
2018	R\$ 422.735.929,20
2019	R\$ 241.392.288,19

Fonte: Elaboração própria.

¹²⁰ Informações extraídas do Portal SIOFINET, referente a todos os pagamentos (Valor Saldo Pago) realizados por entes estatais (Estado de Goiás), tendo por beneficiária MPE, de 2006 a 2019.

Como trazido alhures, o site do Portal da Transparência do Estado de Goiás traz dados dos gastos dos entes públicos com licitações a partir de 2009. Logo acima, na tabela 12 (p. 120), estão os gastos do Estado tendo por beneficiária MPE. Comparando-se ambas as variáveis¹²¹, para se verificar os gastos totais das compras (licitações) do Estado de Goiás e a participação das MPEs em tais compras, tem-se:

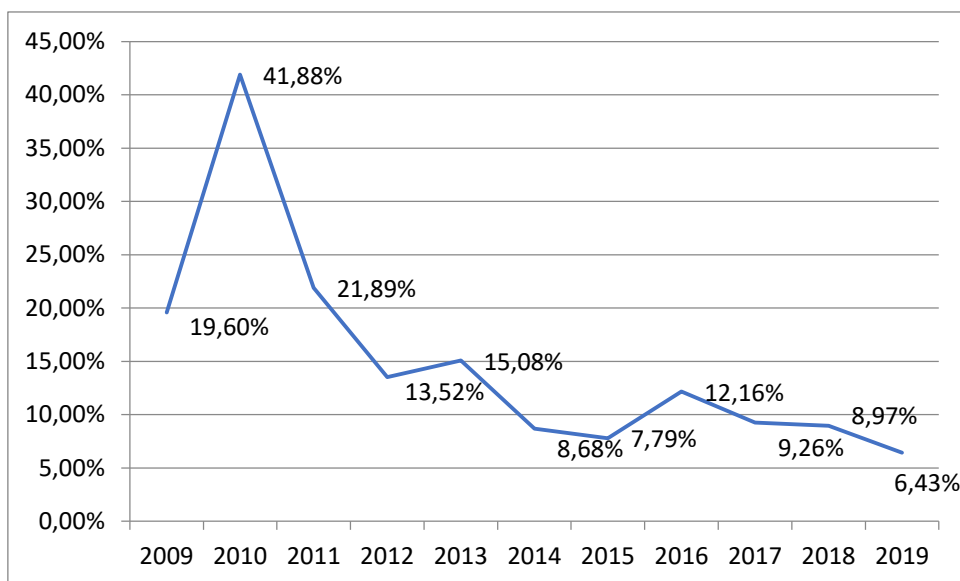
Gráfico 17 – Comparação do valor total, em reais (R\$) gasto nas licitações do Estado de Goiás, de 2009 a 2019, em relação ao total e à participação das MPEs em tais compras públicas.



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 18 – Linha evolutiva da porcentagem da participação das MPEs nas compras dos entes públicos do Estado de Goiás, em relação às médio e grandes empresas de 2009 a 2019. (n = 11)

¹²¹ Por questão gráfica, não serão apresentados os valores correspondentes a cada barra do gráfico. As referências delas são: valor total, em reais, das despesas do Estado de Goiás com licitações = Figura 1 e Tabela 2; valor total, em reais, das despesas do Estado de Goiás com licitações, tendo por beneficiária MPE = Tabela 4.



Fonte: Elaboração própria.

Pelos dados e gráficos, percebe-se que a participação das MPEs nas compras públicas dos entes estatais, do Estado de Goiás, para o período retratado (de 2009 a 2019), em relação às outras (médias e grandes) empresas, quanto ao valor, em reais (R\$), destinado a tais empresas, é maior quanto às porcentagens do que o que ocorre nas licitações dos entes federais, que não chegam a 16% (dezesesseis por cento) (gráfico 4, p. 89), porém não segue a tendência de estar numa crescente ao longo dos anos; pelo contrário, de 2016 a 2019, a participação das MPEs, no que se refere a valor pago, nas licitações de entes do Estado de Goiás, em relação aos valores pagos a médias e grandes empresas é decrescente, o que denota uma realidade contrária a política pública de fomento às MPES. A porcentagem do ano de 2019, do valor pago às MPEs por entes estatais do Estado de Goiás, em relação ao valor pago às médio e grandes empresas por entes estatais do Estado de Goiás, é o menor dessa série histórica, quase igual à metade do que a porcentagem do ano de 2016 e menor que a quarta parte do ano de 2010.

Acerca das compras públicas (contratos assinados) dos entes federais, nos anos de 2016 a 2020, tendo por beneficiária empresa situada no Estado de Goiás, em comparação com as compras públicas (valores pagos) dos entes estatais do Estado de Goiás, mais uma vez percebe-se uma tendência inversa entre elas. Enquanto, no que se refere à esfera federal, as MPEs situadas no Estado de Goiás apresentam tendência crescente de estar se aproximando mais do que é praticado em relação às médio e

grandes empresas (gráfico 8, p. 93), nas compras públicas dos entes estatais do Estado de Goiás (gráfico 18, p. 122) a porcentagem tem decrescido, o que representa uma diminuição da participação das MPEs nos valores pagos pelos entes públicos do Estado de Goiás a tal segmento empresarial em relação às médio e grandes empresas, nas contratações oriundas das licitações.

O número da participação das MPEs no cenário do Estado de Goiás é bem abaixo da média federal. Além do mencionado no parágrafo anterior, repassando o trazido no segundo capítulo (final do item 2.1), a participação das compras públicas no PIB do Estado de Goiás, na década de 2009 a 2019, correspondeu a aproximadamente 2,36% (dois vírgula trinta e seis por cento). Caso fosse feita a média¹²² nesse período, o número seria ainda menor, de 2,31% (dois vírgula trinta e um por cento). Os números das MPEs no PIB do país chegam a 27% (vinte e sete por cento)¹²³.

2,36% (dois vírgula trinta e seis por cento) na participação no PIB, 15% (quinze por cento) na média¹²⁴ da participação das compras governamentais (estaduais) e 1% (um por cento) do total de empresas registradas tendo contrato com o poder público do Estado de Goiás são os números das MPEs no Estado de Goiás.

Sendo tal segmento empresarial tão significativo para a economia e índices socioeconômicos e desenvolvimento local (externalidades positivas das MPEs, que podem gerar empregos e outros benefícios indiretos), associado ao poder de compra governamental e à função social e regulatória da licitação, denota-se que algo precisa ser feito para que os números do Estado de Goiás cresçam e estejam mais perto da média federal, em que a representatividade das MPEs é relevante e serve de parâmetro para que os Estados busquem alcançar melhores patamares.

Ainda, para se analisar a influência das MPEs nos índices socioeconômicos estatais do PIB e emprego (CAGED e RAIS) do Estado de Goiás, para verificar se há mais variáveis que denotam, estatisticamente, a necessidade de melhor tratamento desse segmento empresarial nas compras públicas estatais de Goiás, no tópico seguinte será abordado o tema da relação entre contratações de MPEs, PIB e emprego no Estado de Goiás.

¹²² Calculada por meio da soma de todos os valores, dividido pelo total de ocorrências (= 11), correspondentes aos anos de 2009 a 2019.

¹²³ Dado trazido do ponto abordado no item 2.4.

¹²⁴ Soma de todos os valores trazidos no Gráfico 13, dividido pelo total de ocorrências (= 11).

3.4 As contratações de MPEs no Estado de Goiás e seu potencial reflexo no PIB e nos números de emprego do Estado

Visto que os reflexos nos indicadores socioeconômicos gerados pelas micro e pequenas empresas são bastante significativos em âmbito federal, como exposto no Capítulo 2, foi realizado teste de hipótese com os valores gastos pelo Estado de Goiás em contratações de MPEs, por meio das compras públicas (licitações) dos entes estatais do Estado de Goiás e os índices de PIB¹²⁵ e de emprego (CAGED¹²⁶ e RAIS¹²⁷) do Estado para verificar se há correlação entre eles.

A fonte das informações das contratações das MPEs por meio das compras públicas do Estado de Goiás (entes estatais) foi obtido por meio do levantamento, no SIOFI Net (Sistema de Elaboração e execução Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás), dos pagamentos realizados pela Administração Pública do Estado de Goiás (despesa pública) tendo como beneficiária micro e pequena empresa, de 2006 a 2020 (X1).

Os dados acerca do PIB e do emprego do Estado de Goiás foram obtidos junto ao IMB – Instituto Mauro Borges (Anexo H, p. 176), que é o órgão estadual responsável pelas estatísticas e estudos socioeconômicos de Goiás. Os dados utilizados são referentes aos anos de 2006 a 2018, que é o período comum para todas as variáveis analisadas.

Com objetivo de verificar se há correlação entre as contratações públicas do Estado de Goiás tendo por beneficiária micro e pequenas empresas com a geração de emprego e o PIB, foram utilizadas as variáveis PIB (X2), Empregos CAGED (dados do CAGED – X3) e Empregos RAIS (dados da RAIS – X4).

Os dados estão apresentados nas figuras a seguir:

Tabela 13 – Dados para regressão.

		2006	2007	2008
x1	Pagamentos GO_MPE	R\$ 165.475.952,25	R\$ 175.555.747,72	R\$ 205.135.954,85

¹²⁵ Vide nota de rodapé 102.

¹²⁶ Vide nota de rodapé 104.

¹²⁷ Vide nota de rodapé 105.

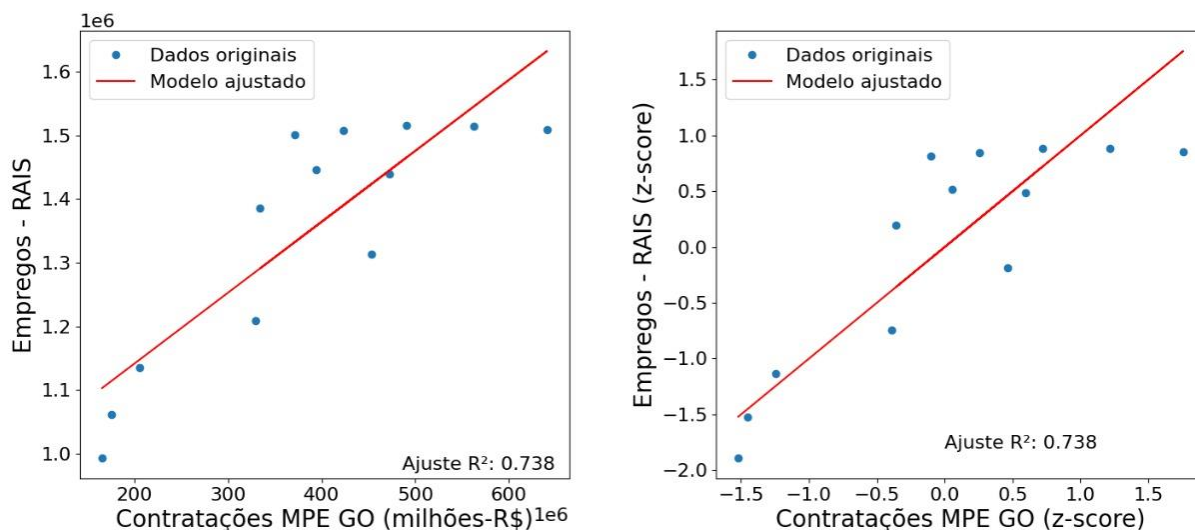
x2	PIB	R\$ 61.375.409,00	R\$ 71.410.569,00	R\$ 82.417.571,00
x3	CAGED	21.061	41.153	47.347
x4	RAIS	992.822	1.061.426	1.135.046

	2009	2010	2011	2012	2013
x1	R\$ 329.706.125,16	R\$ 453.279.122,17	R\$ 333.961.963,96	R\$ 472.699.129,30	R\$ 640.670.509,33
x2	R\$ 92.865.740,00	R\$ 106.770.107,00	R\$ 121.296.722,00	R\$ 138.757.833,00	R\$ 151.300.180,00
x3	34.404	83.975	69.552	66.230	60.831
x4	1.209.310	1.313.641	1.385.230	1.439.341	1.509.395

	2014	2015	2016	2017	2018
x1	R\$ 562.863.907,07	R\$ 370.979.808,41	R\$ 393.978.071,96	R\$ 490.777.616,79	R\$ 422.735.929,20
x2	R\$ 165.015.307,00	R\$ 173.632.448,00	R\$ 181.692.438,00	R\$ 191.898.682,00	R\$ 195.682.000,00
x3	25.333	-24.551	-19.354	25.370	17.293
x4	1.514.532	1.501.397	1.445.943	1.515.422	1.507.648

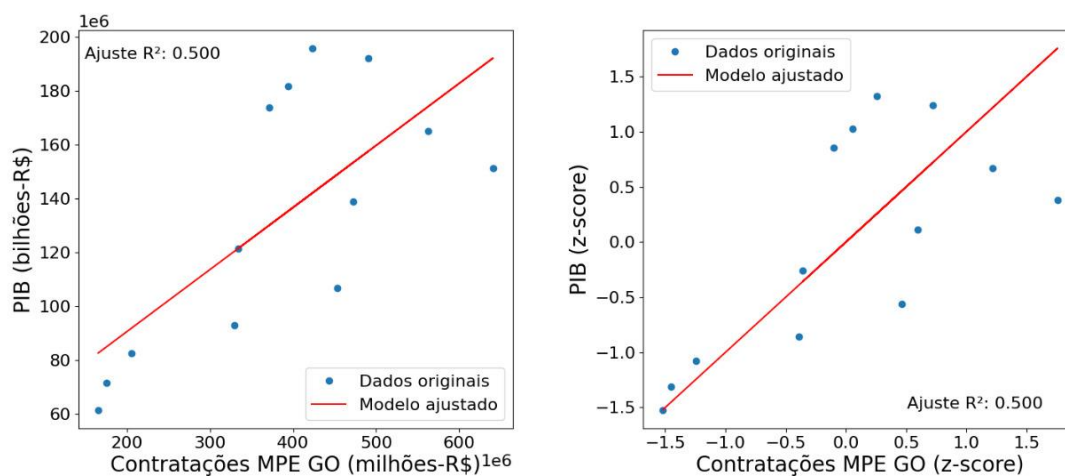
Fonte: Elaboração própria.

Figura 6 – Gráfico de dispersão e reta de regressão das variáveis de contratações de MPEs pelo Estado de Goiás e número de empregos – RAIS. (n=13 observações)



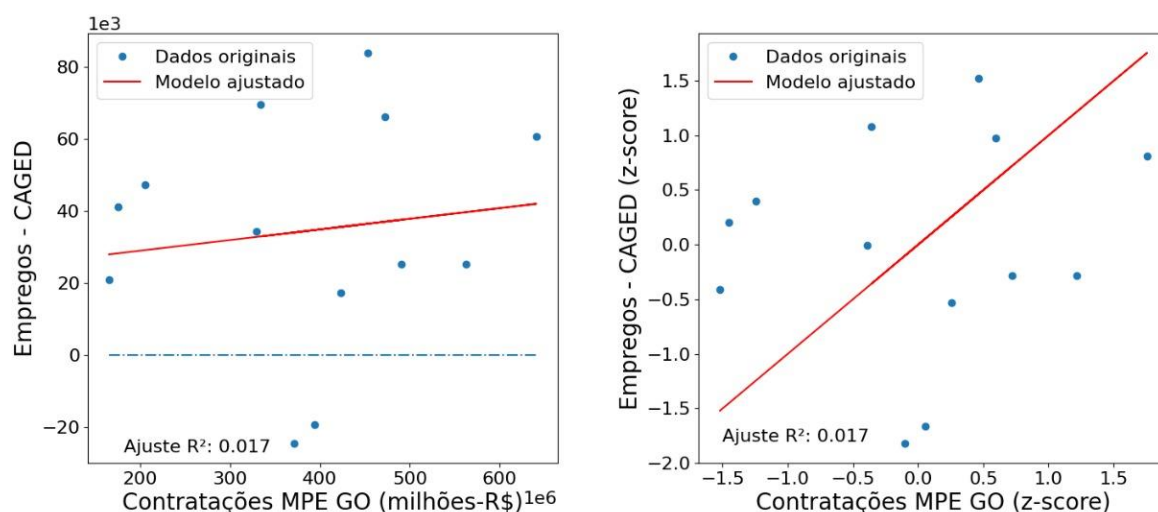
Fonte: Elaboração própria.

Figura 7 – Gráfico de dispersão e reta de regressão das variáveis de contratações de MPEs pelo Estado de Goiás e PIB. (n=13 observações)



Fonte: Elaboração própria.

Figura 8 – Gráfico de dispersão e reta de regressão das variáveis de contratações de MPEs pelo Estado de Goiás e número de empregos – CAGED. (n=13 observações)



Fonte: Elaboração própria.

As métricas de correlação fazem a avaliação do quanto as variáveis são associadas. As medidas de correlação variam de -1 até +1. As variáveis têm correlação na mesma direção quando o resultado for positivo; quando negativo, a correlação é oposta (ou seja, quando a correlação é negativa, uma variável aumenta e a outra diminui). Correlações próximas a zero significam que a relação entre as variáveis é fraca ou não existe. Correlações próximas a +1, ou -1, significam que a relação entre as variáveis é forte ou perfeita. Neste trabalho, as métricas maiores que $|x| > 0,75$ foram

consideradas fortes; as menores que $|x| < 0,25$ foram consideradas fracas; e as correlações entre $|x| = 0,25$ e $|x| = 0,75$ foram consideradas intermediárias¹²⁸.

Para aceitar a correlação, foi aplicado o teste de hipótese. O teste de hipótese indica a probabilidade do conjunto de dados produzir correlação a partir de dados não correlacionados. O teste é formado pela hipótese nula e alternativa, onde a hipótese nula é $\rho = 0$ e a hipótese alternativa é $\rho \neq 0$ em um teste bicaudal. Se a hipótese nula é rejeitada, então a correlação é aceita.

O teste de hipótese avalia se a correlação deve ser aceita ou rejeitada a determinado nível de significância (p-valor). O p-valor pode variar de zero a um, onde: zero não existe erro na métrica de correlação, e um deve ser rejeitado o valor da métrica de correlação. Neste trabalho, foi adotado o p-valor $< 0,05$, que significa que a probabilidade de erro da métrica de correlação é menor que 5%, ou seja, erro tipo I admissível de 5%.

O modelo de regressão foi estimado para determinar a variação dos dados de valores (em R\$) dos pagamentos decorrentes de contratação de micro e pequenas empresas pelo Estado de Goiás, no período de 2006 a 2018, com a geração de empregos (CAGED e RAIS) e o PIB do Estado.

A regressão determina os coeficientes que, multiplicados pela variável “contratação de micro e pequenas empresas por entes públicos do Estado de Goiás nas compras públicas (licitações)”, retorna a máxima relação com PIB e o emprego (CAGED e RAIS) do Estado. O método utilizado para determinar essa relação foi o mínimo quadrado¹²⁹.

Os dados coletados possuem unidades de medida diferentes, como, por exemplo, R\$ e número de carteira assinada, por isso foi realizada a transformação dos dados para variância unitária, ou seja, as variáveis foram padronizadas para a escala Escore Z. Nessa escala os dados possuem a mesma média e variância ($\mu = 0$ e $\sigma = 1$).

Para verificar a correlação entre a contratação de micro e pequenas empresas pelo Estado de Goiás com a geração de empregos (CAGED e RAIS) e o PIB, foram realizadas as métricas de correlação de Pearson, Spearman e Kendalltau, conforme demonstrado nas figuras a seguir:

¹²⁸ (WALPOLE *et al.*, 2009).

¹²⁹ (HAIR, 2009).

Figura 9 – Matriz de correlação de Pearson, Spearman e Kendalltau¹³⁰.

	PIB	Empregos RAIS	Empregos CAGED	Contratações GO MPE
<u>Correlação de pearson</u>				
PIB	1,000***	-0,439	0,935***	0,707***
Emprego CAGED	-0,439	1,000***	-0,181	0,132
Empregos RAIS	0,935***	-0,181	1,000***	0,859***
Contratações GO MPE	0,707***	0,132	0,859***	1,000***
<u>Correlação de spearman</u>				
PIB	1,000***	-0,440	0,896***	0,676**
Empregos CAGED	-0,440	1,000***	-0,247	0,137
Empregos RAIS	0,896***	-0,247	1,000***	0,868***
Contratações GO MPE	0,676**	0,137	0,868***	1,000***
<u>Correlação de kendalltau</u>				
PIB	1,000***	-0,282	0,795***	0,564***
Empregos CAGED	-0,282	1,000***	-0,128	0,103
Empregos RAIS	0,795***	-0,128	1,000***	0,718***
Contratações GO MPE	0,564***	0,103	0,718***	1,000***

Fonte: Elaboração própria.

¹³⁰ * significa que o valor foi aceito ao nível de significância de 10%; ** significa que o valor foi aceito ao nível de significância de 5%; e *** significa que o valor foi aceito ao nível de significância de 1%.

Figura 10 – Teste de hipótese das correlações, matriz de p-valor Pearson, Spearman e Kendalltau.¹³¹

	PIB	<u>Empregos RAIS</u>	<u>Empregos CAGED</u>	<u>Contratações GO MPE</u>
<u>p-valor de pearson</u>				
PIB	0,000***	0,133	0,000***	0,007***
<u>Empregos CAGED</u>	0,133	0,000***	0,554	0,667
<u>Empregos RAIS</u>	0,000***	0,554	0,000***	0,000***
<u>Contratações GO MPE</u>	0,007***	0,667	0,000***	0,000***
<u>p-valor de spearman</u>				
PIB	0,000***	0,133	0,000***	0,011**
<u>Empregos CAGED</u>	0,133	0,000***	0,415	0,655
<u>Empregos RAIS</u>	0,000***	0,415	0,000***	0,000***
<u>Contratações GO MPE</u>	0,011**	0,655	0,000***	0,000***
<u>p-valor de kendalltau</u>				
PIB	0,000***	0,204	0,000***	0,007***
<u>Empregos CAGED</u>	0,204	0,000***	0,590	0,675
<u>Empregos RAIS</u>	0,000***	0,590	0,000***	0,000***
<u>Contratações GO MPE</u>	0,007***	0,675	0,000***	0,000***

Fonte: Elaboração própria.

Com o resultado dos testes realizados¹³², pode-se afirmar que: as contratações das micro e pequenas empresas pelo Estado de Goiás (Contratações GO MPE) possuem forte correlação com o número total de vínculos empregatícios do Estado – RAIS e com o PIB do Estado, tendo sido o teste de hipótese das correlações aceito com nível de significâncias de 5%.

¹³¹ * significa que o valor foi aceito ao nível de significância de 10%; ** significa que o valor foi aceito ao nível de significância de 5%; e *** significa que o valor foi aceito ao nível de significância de 1%.

¹³² Modelo Script base para calcular e manipular os dados utilizados na análise das contratações públicas de MPEs no Estado de Goiás e sua influência no PIB e no número de empregos CAGED e RAIS encontram-se no Apêndice G. A linguagem de programação foi python.

Quanto ao saldo (contratações – demissões) de empregos do Estado – CAGED, pode-se afirmar que possui correlação fraca com as contratações – valores pagos – das micro e pequenas empresas pelos entes públicos do Estado de Goiás em suas licitações (Contratações GO MPE), entretanto, a sua correlação não foi aceita, porque o teste de hipótese não é significativo ao nível de 5%.

Ainda, como as variáveis “Empregos RAIS” (referente aos empregos – RAIS) e “PIB” (referente ao PIB do Estado de Goiás) são correlacionadas com as “Contratações GO MPE” (referente às contratações – valores pagos – às micro e pequenas empresas pelos entes públicos do Estado de Goiás em suas licitações), então, foram testados dois modelos para determinar de quanto é essa influência. Mesmo os dados de empregos CAGED não sendo correlacionados, também, foi calculado o seu modelo. Os resultados estão na figura 11.

Ambos os modelos tiveram o intercepto igual a zero, o que já era esperado, porque os dados foram centrados na média. O ajuste (R^2 – que se refere à qualidade) do modelo de influência das contratações das MPEs por ente público do Estado de Goiás no PIB foi 50,02% ($R^2 = 0,5002$). Para o modelo de influência das contratações das MPE por ente público do Estado de Goiás nos Empregos RAIS, foi 73,81%. O R^2 no modelo de influência das contratações das MPE por ente público do Estado de Goiás nos Empregos CAGED foi 1,74%.

Os resultados dos modelos, constantes da figura 11 a seguir, podem ser assim sintetizados:

- a variação das contratações de MPEs pelos entes públicos do Estado de Goiás influencia em 85,9% no número total de vínculos empregatícios – RAIS;
- a variação das contratações de MPEs pelos entes públicos do Estado de Goiás influencia em 70,7% do PIB;
- a variação das contratações de MPEs pelos entes públicos do Estado de Goiás influencia em 13,2% no saldo anual de empregos (contratações – demissões) – CAGED.

Figura 11 – Resultado do modelo de regressão das “Contratações GO MPE” versus “PIB”, “Empregos CAGED” e “Empregos RAIS”.

Modelo	parâmetro	erro (+ ou -)
<u>influência Contratações_GO_MPE no PIB***</u>		
<u>intercepto</u>	0,000	0,450
<u>variavel</u>	0,707	0,469
<u>influência Contratações_GO_MPE nos Empregos CAGED</u>		
<u>intercepto</u>	0,000	0,631
<u>variavel</u>	0,132	0,657
<u>influência Contratações_GO_MPE nos Empregos RAIS***</u>		
<u>intercepto</u>	0,000	0,326
<u>variavel</u>	0,859	0,339

Fonte: Elaboração própria.

Pois bem. Realizadas as análises, por meio de modelo exploratório explicativo não causal, tendo sido extraídos dados secundários, para o Estado de Goiás, relativos a um período de 13 (treze) anos, referentes a gastos (pagamentos realizados) com compras públicas, PIB, emprego e compras públicas tendo por beneficiárias MPEs, evidenciou-se que há, no Estado de Goiás, falta de justiça distributiva, ou seja, uma má distribuição do poder de compra do Estado, pois as MPEs têm grande influência no PIB e no número total de empregos (RAIS) do Estado, mas são menos favorecidas do que as médio e grandes empresas no que diz respeito aos valores gastos com licitação.

Mesmo com a influência de 70,7% (setenta vírgula sete por cento) no PIB e de 85,9% (oitenta e cinco vírgula nove por cento) no número total de empregos (RAIS), as MPEs têm participação média de apenas 15% (quinze por cento) no valor gasto com as compras públicas pelos entes estatais do Estado de Goiás, no período de 2006 a 2018.

Essas correlações e números obtidos, para além do presente trabalho, podem, ainda, servir como sinalização para futuras pesquisas, como para se investigar, por exemplo, as causas da correlação, se há interferência de outras variáveis etc.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás, como órgão fiscalizador, tem poder de controle sobre os órgãos da Administração, que detém o poder de compra. Nesse sentido, diante da falta de justiça distributiva verificada, é premente que sejam deflagrados mecanismos indutores de correção de tal cenário. Controlar o poder de compras da Administração Pública como um dos instrumentos de fomento destinado às MPEs é um poder do TCE/GO, que perpassa sua missão¹³³ de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão das políticas e dos recursos públicos, em prol da sociedade.

Os números trazidos ao longo do trabalho, as normas e princípios, são ferramentas norteadoras e auxiliadoras para que a Administração Pública possa ser eficiente na execução das Políticas Públicas de fomento às MPEs, que são responsáveis por expressivos e significantes números de índices socioeconômicos no Estado de Goiás.

Isso foi o que se buscou mostrar neste breve estudo, que não tem um fim em si mesmo, nem respostas conclusivas, mas abre perspectivas de análises do cenário das MPEs no Estado de Goiás e caminhos para que o TCE/GO seja eficaz no controle externo do poder de compras do Estado de Goiás, de modo a promover a busca da eficiência da execução da política pública de fomento às MPEs ativas sediadas no Estado de Goiás e tal órgão solidifique-se no cenário nacional, reconhecidamente pela Administração Pública, demais poderes e sociedade, como órgão essencial ao Estado Democrático de Direito brasileiro, como a Constituição Federal instituiu-o.

¹³³ Missão, Visão e Valores do TCE/GO, disponível em <<https://portal.tce.go.gov.br/governanca-planejamento-e-gestao/institucional/missao-visao-e-valores>>. Acesso em 26.03.2021.

CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas têm papel fundamental na construção de um país mais justo ao garantir o bom uso dos recursos que pertencem a todos e a efetividade das Políticas Públicas.

Esse é seu papel constitucionalmente atribuído. Vai além de simplesmente verificar regularidade e legalidade de contas. É, através do exercício de suas funções, ser órgão garantidor de direitos fundamentais, cumpridor de função social.

Isso porque a Constituição Federal de 1988, como nenhuma outra antes, tratou de ampliar tanto o rol dos direitos fundamentais, quanto os poderes dos órgãos de controle, entre eles, o Tribunal de Contas.

A concretude de direitos fundamentais dá-se, em nível de ação de governo, por meio das Políticas Públicas. Daí, tem-se por salutar, então, que os Tribunais de Contas exerçam seu mister, de maneira especial, tendo por alvo a fiscalização e o controle das Políticas Públicas, para contribuir, como órgão fundamental da democracia que são, na melhor gestão dos bens e valores públicos.

Como visto, principalmente ao longo do Capítulo 1, vários são os instrumentos de ação dos Tribunais de Contas, sendo, dentre eles, o que tem potencial de ser mais abrangente, conforme disposto no Regimento Interno do TCU, tratado no item 1.3.4 e na nota de rodapé nº 45, para se medir, diagnosticar Políticas Públicas e trazer diretrizes do que pode ser feito nelas, as auditorias, principalmente a operacional, que perpassa a análise da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

É fato que, para dar uma boa resposta à sociedade, os Tribunais de Contas têm que concentrar esforços em resolver as questões sociais de grande vulto, de grande demanda, que têm resultado significativo e efetivo no dia a dia da população.

Nesse sentido, o Capítulo 2 trouxe os números e particularidades da participação das micro e pequenas empresas na sociedade, com grandes reflexos em diversos indicadores socioeconômicos, como a renda, o emprego etc.

O intuito do estudo foi, então, partindo-se de atos concretos do Tribunal de Contas do Estado de Goiás no exercício de suas funções (Acórdãos), analisar-se como o TCE/GO tem atuado para controlar o poder de compra estatal como um dos instrumentos de fomento destinado às MPEs.

Como se trata de serviço público, o meio de atuação do TCE/GO que tenha por envolvimento MPE, dá-se, mormente, por meio da fiscalização e ações na área das licitações. O trabalho mostrou quão grande é o poder das compras públicas (no âmbito da União e do Estado de Goiás), que, dado seu grande volume e frequência, tem grande potencial indutor de mercado e de setores econômicos, como o PIB e o emprego; como a licitação pode ser utilizada como reguladora de mercado e como atuar (seja por meio do controle prévio, repressivo ou orientativo) sobre tal processo administrativo pode conduzir a uma mudança de cenário total na economia local.

Sendo assim, foram analisados e classificados os Acórdãos do TCE/GO que tratam do tema. A partir das 267 decisões da Corte de Contas sobre o tema, viu-se que a fiscalização do Tribunal em relação às MPEs dá-se, predominantemente, em cerca de 95,88% (noventa e cinco vírgula oitenta e oito por cento) dos processos analisados (que são de fiscalização de editais e licitação), de ofício, preventivamente e de controle de legalidade. Mas, infelizmente, não houve ainda atuação da Corte de Conta com tal objeto por meio de auditoria, o que, como um dos resultados do presente estudo, é medida que se mostra premente.

Foi trazido, no Capítulo 3, levantamento de dados secundários realizado para medir-se o grau de participação das MEs e EPPs nas compras públicas do Estado de Goiás, bem como seu reflexo no PIB e no número total de empregos do Estado (RAIS), no período de 2006 a 2018.

Tendo-se por base o marco temporal de 2006 (ano de publicação da Lei das MPEs – LC nº 123/2006) a 2019 (data da realização da pesquisa), através de pesquisa no banco de dados da Receita Federal, foram encontradas 629.359 (seiscentos e vinte e nove mil, trezentos. Cinquenta e nove) empresas registradas com endereço no Estado de Goiás como sendo empresa de pequeno porte. Fazendo-se o cruzamento do CNPJ dessas, com o CNPJ de empresas de pequeno porte beneficiárias de empenhos do Estado de Goiás, através do sistema SIOFINET, foram encontradas apenas 6.893 (seis mil oitocentos e noventa e três). Ou seja, do universo total das MPEs registradas no Estado de Goiás, pouco mais 1% (um por cento) delas participam das compras governamentais. Verificou-se, ainda, que, em valores monetários, na última década (de 2009 a 2019), apenas 15% (quinze por cento) do montante destinado pelo Estado de

Goiás às compras e contratações públicas foram destinadas às MPEs ativas sediadas no Estado de Goiás.

A pesquisa bibliográfica mostrou que, no âmbito nacional, os números das MPEs têm influência direta no PIB e nos postos de emprego do país. Os testes estatísticos realizados, a seu turno, mostraram que, no Estado de Goiás, não obstante os números das MPEs na economia do Estado (PIB) e na participação das compras públicas ainda sejam baixos, a correlação (correlação alta, com nível de confiança em 95%) compras públicas tendo por beneficiária MPE x PIB x número de empregos do Estado existe. E mais, que esses números (contratações públicas tendo por beneficiária MPE) têm grande influência no PIB (maior que 70% - setenta por cento) e no número total de empregos (RAIS) do Estado (quase 90% - noventa por cento).

Partindo de tal afirmação, estatisticamente verificada, de que as contratações e despesas públicas estaduais com as MPEs ativas sediadas no Estado de Goiás influenciam positivamente no PIB e no número total de empregos do Estado de Goiás, concluiu-se que há nas compras públicas no âmbito do Estado de Goiás um problema de justiça distributiva, uma má distribuição do poder de compra do Estado de Goiás. Isso porque, em relação ao valor pago pelos entes estatais nas contratações oriundas das licitações, a participação das MPEs versus a das médio e grandes empresas é, em média, ao longo de 10 (dez) anos (de 2009 a 2019), de apenas 15% (quinze por cento), sendo decrescente a partir de 2016 (gráfico 18, p. 122), chegando a 6,43% (seis vírgula quarenta e três por cento) em 2019.

Além da falta de justiça distributiva, a tendência de participação decrescente das MPEs no valor pago nas compras públicas dos entes do Estado de Goiás contraria a tendência da União, que, de maneira geral, em relação aos contratos assinados pelos entes federais, tem participação, em relação às médio e grandes empresas, crescente das MPEs ao longo dos anos (de 2016 a 2020 – gráfico 8, p. 99), inclusive no que diz respeito às contratações realizadas por entes federais tendo por beneficiária MPE situada no Estado de Goiás, chegando a 35,27% (trinta e cinco vírgula vinte e sete por cento) em 2020.

Sobre isso (contratações realizadas por entes federais tendo por beneficiária MPE situada no Estado de Goiás), ressalta-se, ainda, que, para o período comum de análise da participação das MPEs no valor oriundo das compras públicas dos entes

federais e dos entes estatais de Goiás, qual seja, de 2016 a 2019¹³⁴, a média federal é de 13,65% (treze vírgula sessenta e cinco por cento) de participação das MPEs em relação às médio e grandes empresas, enquanto que a média estadual de Goiás é de 9,20% (nove vírgula vinte por cento). Ou seja, para o período analisado, os valores das compras públicas advindas do âmbito federal beneficia mais as MPEs do Estado de Goiás do que os valores advindos das compras públicas dos próprios entes estatais de Goiás.

Esses dados podem servir de alerta para que seja dada mais atenção à participação das MPEs nas compras públicas do Estado de Goiás.

E o Tribunal de Contas do Estado é órgão competente para, em suas fiscalizações e atos de controle da gestão administrativa do Estado, deflagrar instrumentos que contribuam para a eficiência da execução de Políticas Públicas indutoras de fomento às MPEs sediadas no Estado de Goiás.

O resultado da análise Pareto realizada quanto à quantidade de processos e volume de recursos fiscalizados dos órgãos que tem processo fiscalizado pelo TCE/GO com objeto que perpassa as MPEs, indicaram que a SES e a GOINFRA, juntas, num universo de 28 (vinte e oito) órgãos, são responsáveis por 36,28% (trinta e seis vírgula vinte e oito por cento) da quantidade dos processos fiscalizados e por 48,6% (quarenta e oito vírgula seis por cento) do valor do volume de recursos fiscalizados.

Esses dados podem servir como uma direção para as fiscalizações e ações de controle empreendidas quanto à participação das MPEs nas compras públicas do Estado de Goiás, sua função social e quanto à posição do próprio TCE/GO.

E mais. Em relação ao TCE/GO, sua posição pode ir além da de órgão controlador. É relevante, para a prestação de contas à sociedade, que o TCE/GO também demonstre como estão seus próprios gastos nas licitações, para que seja exposto se eles estão ou não coerentes com as fiscalizações que esse órgão empreende, se o próprio órgão de controle externo segue as diretrizes da LC 123, de 14 de dezembro de 2006. Esse aspecto não foi abordado na presente pesquisa, mas é mais uma possível frente de trabalho a ser realizada a partir dos dados e estudos aqui delineados.

¹³⁴ O sítio eletrônico do Ministério da Economia, que traz os dados referentes às compras públicas dos entes federais, disponibiliza dados de 2016 a 2020. O Portal da Transparência do Estado de Goiás, que traz os dados referentes às compras públicas dos entes estatais de Goiás, disponibiliza dados de dezembro de 2008 a 2021. Sendo assim, o período comum para os dois parâmetros, a permitir a comparação feita, compreende os anos de 2016 a 2019.

O estudo realizado, por certo, não esgota o tema. Ao contrário, é uma porta aberta para que muitos outros sejam realizados, que se mostrou um campo fértil a pesquisas em diversos espectros, com resultados relevantes, principalmente para um diagnóstico de atuação desse órgão de controle que é o Tribunal de Contas, fundamental à sociedade do Estado Democrático de Direito.

A dimensão de atuação do controle externo é ampla e diversificada, não pode ser tímida e precisa ser sempre, cada vez mais, estimulada, junto aos diversos meios e instrumentos, principalmente tecnológicos, que têm capacidade de estar facilmente presente no dia a dia da sociedade, para que seja aprimorado não só o controle, mas a função orientativa das Cortes de Contas, atuando junto ao gestor e à sociedade, chegando antes que uma necessária Política Pública de fomento não seja eficientemente executada; antes que o dinheiro público seja desperdiçado e o prejuízo concretizado, gerando os resultados que dela se esperam, de contribuir na construção de uma sociedade da qual se possa dizer que usa e emprega os recursos públicos da melhor maneira possível.

REFERÊNCIAS

- _____. Guia de compras públicas sustentáveis Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentáveis. Disponível em https://www.mma.gov.br/estruturas/a3p/arquivos/guia_compras_sustentaveis.pdf.
- _____. *Pequenos negócios já representam 30% do Produto Interno Bruto do país*. Disponível em: <http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/pequenos-negocios-ja-representam-30-do-produto-interno-bruto-do-pais,7b965c911da51710VgnVCM1000004c00210aRCRD>.
- _____. Tribunal de Contas da União. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTC_U_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf.
- _____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Resolução n. 22/2008 e alterações. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/55440/Regimento%20Interno%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20do%20Estado%20de%20Goi%C3%A1s/ae0cf21-af66-41d8-9e03-5ae9468ca62d>.
- _____. *Visão Geral sobre as Licitações Concluídas*. Disponível em: <http://www.transparencia.go.gov.br/portaldatransparencia/gastos-governamentais/licitacoes>.
- ADB – ASIAN DEVELOPMENT BANK. SME Development: government procurement and inclusive growth. Mandaluyong: ADB, 2012.
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; NARDES, João Augusto Ribeiro; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- ARAGÃO, Alexandre. O controle da constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal à luz da teoria dos poderes neutrais. Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, vol. 57, 2003.
- ARANTES, R. (2006). Comercialização no mercado interno e compras governamentais. In: Conferência Brasileira Sobre Arranjos Produtivos Locais. 2ª Conferência Brasileira sobre Arranjos Produtivos Locais. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2006.
- ARAÚJO, Fernando. Introdução à economia. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2006.
- ARAÚJO JUNIOR, Ignácio Tavares de. Análise Comparada Sobre Medidas de Favorecimento de Micro e Pequenas Empresas (MPes) em Compras Públicas com Avaliação de Eficácia e Identificação de Melhores Práticas. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34331&Itemid=433.

ARAÚJO JUNIOR, Ignácio Tavares de; RIBEIRO, Cássio Garcia. O Mercado de Compras Governamentais Brasileiro (2006-2017): mensuração e análise. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf.

AURIOL, E. Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, Setembro, 2006.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático, In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BATISTA, Vanessa Oliveira. Os princípios constitucionais e a microempresa na ordem econômica brasileira. *Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC*, v.2, 2007. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20432>.

BRAGUINE, Tatiane Belluzo et. al., *Influência dos Parâmetros de Soldagem em Tubos de Alumínio AA6063 pelo Processo CDFW*. Scielo: São Paulo, 2018.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm.

BRASIL. *Constituição Federal de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

BRASIL. Decreto Federal nº 7.840/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7840.htm.

BRASIL. Lei Complementar nº 123/2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm.

BRASIL. Lei nº 8.666/1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Caderno de Logística n. 4: Comprando das micro e pequenas empresas. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de Auditoria Operacional. – 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segesex), 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Vocabulário de controle externo do Tribunal de Contas da União /Tribunal de Contas da União. – 3.ed. rev. e ampl. – Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, Centro de Documentação, 2019.

BREUS, Thiago Lima. A realização de finalidades acessórias, transversais e/ou horizontais na contratação pública contemporânea. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, 2016.

BREUS, Thiago Lima. O Governo por contrato(s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismo de justiça distributiva. Curitiba, 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Fórum Administrativo : Direito Público, Belo Horizonte, v. 5, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites. *Fórum Administrativo Direito Público FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 103, set. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=62501>>.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 1997.

BUGARIN, Bento José. “Controle das finanças públicas – uma visão geral”. *Revista do Tribunal de Contas da União*, vol. 25, 1994.

BUZUID, Alfredo. O Tribunal de Contas do Brasil. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, vol. 62, n. 2, 1966.

CABRAL, S.; REIS, P. R. da C.; SAMPAIO, A. da H. Determinantes da participação e sucesso das micro e pequenas empresas em compras públicas: Uma análise empírica. *Revista de Administração [RAUSP]*, 50(4), doi: 10.5700/rausp1214, 2015.

CADFOR. Como ser fornecedor do governo do estado de Goiás. 1ª edição, Goiânia, 2012. Disponível em <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2012-11/cartilha-cadfor_v6---1-edicao.pdf>.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991.

CAMPOS, Diogo Duarte de. A admissibilidade de políticas secundárias na contratação pública: a consideração de fatores ambientais e sociais. *Estudos de Direito Público*, Coimbra, 2011.

CHADID, Ronaldo. A função social do Tribunal de Contas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo. Curitiba: PUC, 2005.

DANTAS, Bruno e DIAS, Frederico. A evolução do controle externo e o Tribunal de Contas da União nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. *In: 30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições*. TOFFOLI, José Antônio Dias (Coord.). Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

ELANDA, E.A. Pós-processamento em regras de associação. 2005. 225f. Tese (Doutorado em Ciências de Computação e Matemática Computacional) -Instituto de Ciências Matemáticas e de Computação, São Carlos.

ESTORNINHO, Maria João. Curso de direito dos contratos públicos: por uma contratação pública sustentável. Coimbra: Almedina, 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Brasília: TC/DF*, v. 25, 1999.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, volume 72, n. 3, ano XXVIII, 2009.

FERRAZ, Luciano. Função regulatória da licitação. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, 2009.

FGV; SEBRAE. Atualização de estudo sobre participação de micro e pequenas empresas na economia nacional, Brasília/DF, 2020.

FILHO, Marçal Justen. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11 ed. – São Paulo: Dialética, 2006.

FLYNN, A.; MCKEVITT, D.; DAVIS, P. The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering. *International Small Business Journal*, v. 33, n. 4, 2015.

FREITAS, Juarez. A interpretação sistemática do Direito. 2. ed. rev. e ampl., São Paulo: Malheiros, 1998.

FREITAS, Juarez. O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

FREITAS, Juarez. Discricionariiedade administrativa: o controle das prioridades constirucionais. V. 18, n. 3, Novos Estudos Jurídicos, 2013.

FREITAS, Ney José de (Coord.). Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem as Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de Contas Públicas: contas de governo e contas de gestão. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 9, n. 42, 2007.

GARCIA, Flávio Amaral; RIBEIRO, Leonardo Coelho. Licitações públicas sustentáveis. Revista de Direito Administrativo – RDA, Rio de Janeiro, v. 260, 2012.

GOIÁS. Lei Complementar nº 117/2015. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101104/lei-complementar-117.

GONÇALVES, Pedro Costa. Gestão de contratos públicos em tempos de crise. In: GONÇALVES, Pedro Costa (Coord.). Estudos de Contratação Pública. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

GONÇALVES, Pedro Costa. Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

GRAIN, Luiza Fernandes. Função Regulatória da Licitação. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/luizafernandesgrain.pdf . Acesso em: 03 set. 2020.

HAIR JF; BLACK WC; BABIN BJ; ANDERSON RE; TATHAM RL. Análise multivariada de dados. 6 ed. Bookman editora: Porto Alegre; 2009.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Micro, Pequenas e Médias empresas: conceitos e estatísticas. 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8274/1/Radar_n55_micro_pequenas.pdf.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pequenas, mas poderosas. 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1140:catid=28&Itemid=23. Acesso em 28.05.2021.

IMB, Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos; SEGPLAN, Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. A importância da micro e pequena empresa para Goiás. 2017. Disponível em:

<https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/informes-tecnicos/2017/19-a-importancia-da-micro-e-pequena-empresa-para-goias-201710.pdf>.

IOCKEN, Sabrina Nunes. Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos Tribunais de Contas. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Processos de controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 263-286. ISBN 978-85450-060-6.

JUSTEN FILHO, Marçal. O Estatuto da Microempresa e as licitações públicas. São Paulo: Dialética, 2007.

KARKACHE, Sergio. Princípio do tratamento favorecido: o direito das empresas de pequeno porte a uma carga tributária menor. Curitiba: [s.n.], 2010.

LASTRES, Helena M. M. Políticas para a promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais. In: Relatório de Atividades de Divulgação do Referencial Conceitual, Analítico e propositivo. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

LAVAL, Cláudio Henrique; CASTRO, Sérgio Duarte de. LEI GERAL DA MICRO E DA PEQUENA EMPRESA EM GOIÁS, 2013.

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2019.

LOADER, K. Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*, v. 31, n. 1, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Do contrato administrativo à administração contratual. *Revista do Advogado*, São Paulo, v. 107, 2009.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Noções gerais sobre o fomento estatal. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 4, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 7-30, abr. 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Princípios do Processo Administrativo. *Fórum Administrativo - Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 4, n. 37, mar. 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=4714>>.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo brasileiro. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELO, Sidnei Pacheco de. Licitações e Contratos na Administração Pública. Rio de Janeiro: América Jurídica Ltda, 2000.

MILESKI, Hélio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Painel de Compras. Disponível em:
<http://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Controle de contas e o equilíbrio entre poderes: notas sobre a autonomia do sistema de controle externo. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 101, jan./fev. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, Direito e Estado: o direito administrativo em tempos de globalização. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOTTA, Fabrício. Ensaio sobre contratos administrativos e políticas públicas. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas: 2020.

NICHOLAS, C.; FRUHMANN, M. Small and medium-sized enterprises policies in public procurement: time for a rethink? *Journal of Public Procurement*, v. 14, n. 3, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. Poder de compra governamental como fator de indução do desenvolvimento – faceta extracontratual das licitações. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 155-172, set./ fev. 2015.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia, desarrollo humano y derecho humanos. In: O'DONNELL, Guillermo; LAZZETTA, Osvaldo; CULLELL, Jorge Vargas (Comp.). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia em América Latina*. Rosário: Homo Sapiens, 2003.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de; MARTINS, Joana D'arc Dias. Intervenção do estado em prol das micro e pequenas empresas como eficiente instrumento de promoção social. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, RS*, v. 15, n. 1, e37769, jan./abr. 2020. ISSN 1981-3694. DOI:
<http://dx.doi.org/10.5902/1981369437769>. Disponível em:
<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/37769>.

OLIVEIRA, Laura Machado de. O Direito do Trabalho perante o artigo 51 do Estatuto da Microempresa e empresa de pequeno porte. Revista Síntese Trabalhista e Previdenciária. v. 24, n. 285, 2013.

OLIVEIRA, Rodrigo Esteves. Autoridade e consenso no contrato administrativo. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; PEDROSO JÚNIOR, Nelson Novaes. Licitações sustentáveis. In: BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. Mecanismos jurídicos para a modernização e transparência da gestão pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

PARK, Christine Seung Hee; SANTOS, Marina Jacob Lopes da Silva. POLÍTICAS PÚBLICAS E O PODER DE COMPRA GOVERNAMENTAL: GERAÇÃO DE EXTERNALIDADES POSITIVAS EM GASTOS PÚBLICOS. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=9ff3e121444c4d8c>.

PEREIRA JUNIOR, Jesse Torres e DOTTI, Marinês Restelatto. Políticas Públicas nas Licitações e Contratações Administrativas. Belo Horizonte: Fórum. 2009.

PIGA, G. Procurement and preferences. Manila: ADB, 2011.

QUEIROZ, José Arimatéia Araújo de. A auditoria de sustentabilidade como mecanismo de controle externo dos tribunais de contas na efetivação de compras públicas sustentáveis (Tese de Doutorado). Itajaí, 2021.

RIBEIRO, Cássio Garcia & INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. Caderno de Finanças Públicas, Brasília, n. 14, 2014.

ROCHA, J. S. M. Manual de projetos ambientais. Santa Maria: Unviersidade Federal de Santa Maria, 1997.

RODRIGUES, Nuno Cunha. A contratação pública como instrumento de política econômica. Coimbra: Almedina, 2013.

RODRIGUES RECK, JANRIÊ ; MÜLLER BITENCOURT, CAROLINE . Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil. A&C. REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL (IMPRESSO), v. 19, 2019.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. Os tribunais de conta e o controle de política pública. Maceió: Viva Editora, 2014.

ROSSETTI, Suzana Maria. As políticas públicas de fomento às micro e pequenas empresas: desenvolvimento social e perspectivas frente a uma Administração Pública inclusiva. PUCPR, Curitiba/PR, 2015. Revista do Direito, disponível em <<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v3i47.6347>>

RTTC. Revista Técnica dos Tribunais de Contas, ano 4, n. 1. Belo Horizonte: Fórum. Curitiba: Instituto Rui Barbosa, 2019.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Edgar. *Licitações e o estatuto da pequena e microempresa: reflexos práticos da LC 123/06*. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Procedimento administrativo nos tribunais de contas e câmaras municipais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHIER, ADRIANA DA COSTA RICARDO. *Administração Pública em prol da realização do direito fundamental ao desenvolvimento: o Direito Administrativo Social*. Revista de la Facultad de Derecho de México, v. 70, 2020.

SCHIER, ADRIANA DA COSTA RICARDO. *A atividade de fomento como mecanismo de intervenção do estado na economia e a efetivação dos direitos fundamentais*. Revista de Direito Público Contemporâneo, v. 01, 2018.

SCHIFFER, M.; WEDER, B. *Firm size and the business environment: worldwide survey results*. Washington: World Bank, 2001.

SCHOONER, Steven L. *Desiderata: Objectives for a system of government contract law*. Public Procurement Law Review, n. 2, 2002.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Cartilha Vendas para o Setor Público*. Amazonas: 2018. Disponível em:

<https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/AM/Artigos/2%20-%20Cartilha%20Vendas%20para%20o%20Setor%20P%20C3%20BAblico.pdf>.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Lei Geral ganha força em Goiás*. 2011. Disponível em:

<http://www.go.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/GO/lei-geral-ganha-forca-em-goias,4cbc478751d16410VgnVCM1000003b74010aRCRD>.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Brasileira*. Brasília: 2014. Disponível em:

<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/Participacao%20das%20micro%20e%20pequenas%20empresas.pdf>.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. 2018.

Disponível em: <https://datasebrae.com.br/cenario-dos-pequenos-negocios/#pib>.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. 2017.
Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/assuntos/fornecedores/midia/cartilha-do-comprador.pdf>.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. 2015.
Disponível em: <https://m.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/bis/contratacao-publica-de-micro-e-pequenas-empresas,94dcd2dd301b7410VgnVCM2000003c74010aRCRD#:~:text=A%20Lei%20Geral%20das%20Micro,faturamento%20correspondem%20%C3%A0s%20compras%20governamentais.>

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. 2013.
Disponível em: <https://respostas.sebrae.com.br/qual-a-participacao-das-mpes-nas-compras-publicas/>.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. 2014.
Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/8ca048d797040402798a8b5a2597462f/\\$File/4971.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/8ca048d797040402798a8b5a2597462f/$File/4971.pdf).

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
<http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/VisualizarQuestionario.do>.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
<http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/MonitoramentoLeiGeral.do>.

SEBRAE. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Cartilha do Comprador - OS NOVOS PARADIGMAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília: 2014.

SEBRAE/NA. Plano integrado para implementação das prioridades, Brasília, 2007.

SERPRO. Serviço Federal de Processamento de Dados. 2008. Disponível em <http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/cartilha_mpes_setembro2008.pdf>

SILVA FILHO, João Antônio da. Tribunais de Contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.

SILVA, Erivam Paulo da. O uso do Poder de Compra do Estado como Instrumento de Política Pública: A Lei Complementar nº 123/2006, sua implementação. (Tese de Mestrado) Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2008

SIMÕES, Edson. Tribunais de Contas: Controle Externo das Contas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2014.

Small Business Service Survey. (2006). Annual small business survey 2005.

SOUSA, Alfredo José de. et al. O Novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2 ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). Contratações Públicas e seu controle. São Paulo: Malheiros, 2013.

TENDLER, J.; AMORIM, M. A. Small firms and their helpers: lessons on demand. *World Development*, v. 24, n. 3, 1996.

VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. O papel dos Tribunais de Contas na implantação e aperfeiçoamento das políticas públicas. *Revista de Direito*. Rio de Janeiro, v. 14, 2016.

VALLE, Vanice Regina Lírio do Valle. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 5, n. 2, 2018.

VEÇOSO Fábria Fernandes Carvalho et. al., *A Pesquisa em Direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais*. Reed, 2014.

WALPOLE RE; MYERS RH; MYERS SL; YE K. Probabilidade & Estatística para engenharia e ciência. 8 ed. São Paulo: 2009.


WILLEMANN, Marianna Montebello. Accountability Democrática e o Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. Belo Horizonte, ed. Fórum, 2017.

WILLEMANN, Marianna Montebello. O princípio republicano e os Tribunais de Contas. *Interesse Público - IP* Belo Horizonte, n. 50, ano 10 Julho / Agosto 2008.

WILLEMANN, Marianna Montebello; PILATTI, Adriano. O Desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil e sua vocação para a tutela da *accountability* democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil. Rio de Janeiro, 2016.

ZAGO, Marina Fontão. Poder de compra estatal como instrumento de políticas públicas/Marina Fontão Zago. -- Brasília: Enap, 2018.

ANEXO A – Instrumento da coleta de dados da Análise Documental: imagem da página de pesquisas de decisões do site do TCE/GO.



The image shows a web interface for searching decisions on the TCE-GO website. On the left is a dark blue sidebar with navigation links: 'Início' (Home) and 'Apresentação' (Presentation). The main content area has a white background with a header section titled 'CONSULTA DE DECISÕES DO TCE-GO'. Below the header is a subtitle: 'Ferramenta de pesquisa dos Acórdãos e Resoluções do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), através de expressões e palavras-chave.' The search section is titled 'PESQUISA' and features a magnifying glass icon. It includes a search bar with the placeholder text 'Digite a palavra chave...' and a 'Consultar' button. Below the search bar are buttons for logical operators: 'E', 'OU', 'NÃO', '?', and '*'. There are also buttons for search types: 'Palavra Aproximada' and 'Expressão Exata', along with a 'Busca Avançada' button. The search criteria section contains several input fields: 'Nº do Processo:', 'Data Inicial:', 'Data Final:', 'Tipo do Documento:' (a dropdown menu currently showing 'Acórdão e Resolução'), 'Nº da Decisão:', 'Assunto/ Tipo de Processo:', 'Interessado:' (with a blue '+' button), and 'Órgão de Origem:'.

CONSULTA DE DECISÕES DO TCE-GO

Ferramenta de pesquisa dos Acórdãos e Resoluções do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), através de expressões e palavras-chave.

PESQUISA

Busca por Palavras

Digite a palavra chave... **Consultar**

E OU NÃO ? * Palavra Aproximada Expressão Exata **Busca Avançada**

Nº do Processo: Data Inicial: Data Final: Tipo do Documento: Acórdão e Resolução

Nº da Decisão: Assunto/ Tipo de Processo: Interessado: +

Órgão de Origem:

APÊNDICE C – Relação dos 267 Acórdãos analisados, no período de 2006-2019.

Planilha de Decisões do TCE-GO			
Numero Decisão	Processo	Ano	Órgão
03421	201400010021852	2019	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03007	201512404000716	2019	AGÊNCIA GOIANA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA, EXTENSÃO RURAL E PESQUISA AGROPECUÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS
02815	201700036000116	2019	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02688	201900010008419	2019	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02192	201311129006039	2019	GOIAS PREVIDENCIA
02080	201700015000107	2019	INATIVO - GABINETE MILITAR
01057	201300010018736	2019	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00731	201800047001070	2019	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
00694	201700036001334	2019	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
00180	201400010022762	2019	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00157	201500016001313	2019	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
00036	201700036001128	2019	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
00035	201700036000808	2019	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
03326	201800047000158	2018	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
03310	201600047001199	2018	CELG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO
02843	201700036000141	2018	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02810	201500047001918	2018	CELG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO

02665	201400047002090	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA
02664	201400047000874	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA
02663	201400005003500	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
02633	201400005010954	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
02331	201400047001643	2018	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
02325	201300005011973	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
01907	201300047001073	2018	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO GOIÁS
01816	201000025000712	2018	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO
01580	200900047003731	2018	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
01170	201700036001127	2018	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01152	201600047000795	2018	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO
01069	201500047001370	2018	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
01066	201300047003991	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA
00910	201400010020343	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00565	201514304000945	2018	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO
00564	201400010018268	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00410	201514304000848	2018	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO
00405	201400005003064	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
00404	201300005015225	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
05921	201300005010611	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
05920	200900031000057	2017	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
05009	201100047001304	2017	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
04636	201400005006661	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
03945	201600047001566	2017	AGÊNCIA ESTADUAL DE TURISMO
03777	201600047000689	2017	AGÊNCIA GOIANA DE DEFESA AGROPECUÁRIA

03776	201400010023926	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03772	201400010012224	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03771	201400010008846	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03770	201300010004571	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03211	201400010023900	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03206	201400010016950	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03203	201300010011657	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03018	201400010009948	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02771	201400005007827	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
02770	201300005011974	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
02368	201400010016622	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02367	201400010008895	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02366	201200047002329	2017	TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS
02001	201300010013036	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01478	201400010007385	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01476	201200047003269	2017	TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS
01475	201200047002950	2017	TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS
01474	201200047002085	2017	TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS
01460	201600027000886	2017	AGÊNCIA ESTADUAL DE TURISMO
01189	201300010017459	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03810	201400010024097	2016	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03809	201400010021275	2016	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03808	201400010000558	2016	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03786	201300005010287	2016	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
03785	201300005008459	2016	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO

02281	201514304001725	2016	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO
02278	201400010012566	2016	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
03013	201400047000060	2015	CELG DISTRIBUIÇÃO S/A
02670	201300010021782	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01186	201300047000587	2015	PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA
01181	201200047000793	2015	PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA
01178	201400010008217	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01177	201400010003194	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01176	201400010001367	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01175	201300010013984	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01174	201300010010046	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01173	201300010004980	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01172	201300005013230	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
01171	201300005004705	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
01170	201200047000673	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
01169	201200018000278	2015	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO
00926	201300056000048	2015	CELG DISTRIBUIÇÃO S/A
00924	201300047003942	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
00772	201200047003501	2015	PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA
00756	201400010004647	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00755	201400010002810	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00754	201300010020411	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00365	201200046002164	2015	INATIVO - AGÊNCIA GOIANA DE ESPORTE E LAZER
04978	201300015000321	2014	INATIVO - GABINETE MILITAR
04977	201200047003105	2014	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E JUSTIÇA

04976	201200047001357	2014	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E JUSTIÇA
04975	201400036004175	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
04974	201300036006969	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
04787	201400015000068	2014	INATIVO - GABINETE MILITAR
04786	201300047002724	2014	PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA
04785	201300036005036	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
04784	201300015000098	2014	INATIVO - GABINETE MILITAR
03277	201111867000514	2014	CELG DISTRIBUIÇÃO S/A
02714	201400010001368	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02705	201200036002907	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02096	201100047003774	2014	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E JUSTIÇA
01989	201200047001426	2014	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
01975	201000047002366	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
01583	201100047002993	2014	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
01571	201300036001826	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01570	201200047002734	2014	DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO
01569	201100047001431	2014	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E JUSTIÇA
01517	200900047003881	2014	PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA
01511	201200047003202	2014	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
01318	201200016002218	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
01031	201200016001887	2014	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR
00946	201200016000697	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
00196	201200047001204	2014	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
00168	201100047000019	2014	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
02692	201000020017789	2013	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIAS

02621	201300047000905	2013	PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA
02392	201100047003307	2013	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
02390	201200047002299	2013	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E JUSTIÇA
02389	201200047001892	2013	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E JUSTIÇA
02307	201200036005510	2013	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02290	201200047000456	2013	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E JUSTIÇA
01451	201200036004126	2013	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01298	201000010019528	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00905	201200047002707	2013	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
00162	201200047001535	2013	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
00057	201200022000313	2013	INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE GOIAS
03236	201200047001656	2012	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
03235	201200047001560	2012	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
03234	201200016000411	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
03233	201100047003570	2012	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
03229	201200047001206	2012	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
02965	201100047002823	2012	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02686	201200047001748	2012	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
02685	201200047001475	2012	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
02684	201100047003572	2012	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
02683	201100016003070	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
02564	201200010005583	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02467	201000047003080	2012	PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA
01943	201100047000815	2012	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E JUSTIÇA
01891	201100016002417	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA

01795	200900047003308	2012	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
01661	201200047000981	2012	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E JUSTIÇA
00523	201100047001419	2012	AGÊNCIA GOIANA DE SISTEMA PRISIONAL
00522	201100016002911	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
00521	201100016002573	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
00520	201100016002180	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
00519	201000047000699	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
00518	201000006034792	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
03905	201100047000115	2011	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
03900	201100016000569	2011	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
03899	201000047003456	2011	TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS
03517	201100016002056	2011	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
03118	201000047003362	2011	TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS
03115	201000016005394	2011	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
02105	200900047001751	2011	TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS
01828	201000016005406	2011	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
00681	201000047000212	2011	COMPANHIA ENERGETICA DE GOIAS S/A
00561	200900047002669	2011	COMPANHIA ENERGETICA DE GOIAS S/A
00492	200800047003125	2011	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
00362	200900047001808	2011	TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIAS
02697	200800038000781	2009	CELG DISTRIBUIÇÃO S/A
02681	200900047001023	2009	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02553	200800006025751	2009	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
02278	200500013001085	2009	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02199	200700047002960	2009	SANEAMENTO DE GOIAS S/A

01871	200800006021997	2009	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
00779	201200047001410	2015	CELG DISTRIBUIÇÃO S/A
00778	201200047000620	2015	COMPANHIA ENERGETICA DE GOIAS S/A
02095	201300036001964	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01974	201300036001628	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01973	201300036001199	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01513	201300036003664	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01512	201300036001060	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01423	201300036005601	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01422	201300036003233	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01317	201300036001462	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01030	201300036004826	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01029	201300036004385	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
00950	201200047001318	2014	CELG DISTRIBUIÇÃO S/A
00569	201300047000897	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
00159	201300036003246	2014	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
00072	201300047000026	2014	CELG DISTRIBUIÇÃO S/A
02719	201300047000142	2013	CELG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO
02717	201000047001894	2013	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
02696	201000047003156	2013	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
02310	201000047003225	2013	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
02287	201200047003203	2013	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
02286	201200047001270	2013	AGÊNCIA GOIANA DE HABITAÇÃO
01758	201000047002882	2013	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
01710	201300047000425	2013	SANEAMENTO DE GOIAS S/A

01160	201300047000489	2013	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
00814	201300036001840	2013	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
03237	200900047001671	2013	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02691	201100047002823	2012	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02061	201100047002297	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
00967	201000047001826	2012	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
00462	201100020008141	2012	UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIAS
03402	201000016002798	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
03401	200800047000044	2011	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
03232	200800047001508	2011	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
01849	200800047000583	2011	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
01375	201000047000236	2011	INATIVO - AGÊNCIA GOIANA DE ESPORTE E LAZER
01223	201000036003925	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01018	201000036001532	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
00956	200800047000031	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
00686	201000015000038	2011	INATIVO - GABINETE MILITAR
00553	201000047000212	2011	COMPANHIA ENERGETICA DE GOIAS S/A
04000	201000047001734	2011	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
00041	201300047000171	2014	CELG DISTRIBUIÇÃO S/A
02264	200500036002554	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02161	200900047000819	2011	PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA
01584	201000036002528	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01558	201100047000020	2011	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
00957	201000015000266	2011	INATIVO - GABINETE MILITAR
03315	201700047000673	2018	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS

01147	201200047002308	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
04638	201200047001982	2017	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
05914	201200047002853	2015	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
03271	201300047000850	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
01876	201200010006736	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01577	201200010004606	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01332	201200010003495	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00468	201200010004175	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00465	201200010000840	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00034	201100010014098	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02295	201200010005840	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01965	201300016000521	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
01964	201200010009717	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01963	201200010003682	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01656	201200010001608	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01654	201100010003165	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01607	201200010001153	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01384	201200010014602	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00908	201200010012697	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
00907	201100047001344	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA
03437	201100047002003	2012	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
03251	201100047003477	2012	PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA
03241	201000027000198	2012	AGÊNCIA GOIANA DE TURISMO
03080	201200010003185	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02960	201200010009602	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

02959	201200010005100	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02890	201200010005446	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02888	201100010015991	2012	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
01956	201100047002118	2012	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
03769	201100047002448	2011	ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO GOIÁS
02267	201000036001534	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02266	200700038001838	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
02029	200800047000888	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01575	25465449	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01545	201000047001735	2011	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
01372	200700038001697	2011	AGENCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES
01357	201000004043446	2011	COMPANHIA ENERGETICA DE GOIAS S/A
01197	201000047002756	2011	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
00938	200800038000527	2011	COMPANHIA ENERGETICA DE GOIAS S/A
00552	201000047000499	2011	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
05399	201000047001060	2010	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
04241	19989008	2007	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
04044	20132972	2007	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO
03781	201700047000246	2019	SANEAMENTO DE GOIAS S/A
01690	201300047003611	2018	SECRETARIA DE ESTADO DA ECONOMIA
05673	201100047000037	2017	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
02358	201300010017322	2014	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
02694	201200016002180	2013	SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA
02693	201200011000610	2013	CORPO DE BOMBEIROS MILITAR
02533	201300009000737	2013	INATIVO - SECRETARIA DE ESTADO DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO

APÊNDICE D – Modelo de análise de Pareto, realizada no excel, aplicada aos processos (quantidade e valores) de cada órgão, que foram analisados dentro dos 267 Acórdãos.

	A	B	C	D	E	F	G
1	ÓRGÃO	VALOR	FREQUÊNCIA ACUMULADA	% DA FREQUÊNCIA	% DA FREQUÊNCIA ACUMULADA		
2	X	*1	*4	*6	*7		
3	Y	*2	*5		*8		
4	Total	*3					
5							
6		*1 - inserir o valor correspondente ao órgão X					
7		*2 - inserir o valor correspondente ao órgão Y					
8		*3 - fazer a AutoSoma de todos os valores da coluna					
9		*4 - inserir a fórmula =B2					
10		*5 - inserir a fórmula =B3+C2					
11		essa fórmula do *5 deve ser arrastada para baixo, para se repetir quantos forem os objetos (órgãos) a serem analisados					
12		*6 - inserir a fórmula =B2/B4 - sendo B4 substituída pela célula em que estiver o resultado da AutoSoma					
13		essa fórmula do *6 deve ser arrastada para baixo, para se repetir quantos forem os objetos (órgãos) a serem analisados					
14		*7 - inserir a fórmula =D2					
15		*8 - inserir a fórmula =D3+E2					
16		essa fórmula do *8 deve ser arrastada para baixo, para se repetir quantos forem os objetos (órgãos) a serem analisados					

APÊNDICE E – Tabela com os dados das quantidades de processos, de cada órgão, que foram analisados dentro dos 267 Acórdãos.

ÓRGÃO	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS	FREQUÊNCIA ACUMULADA	% DA FREQUÊNCIA	% DA FREQUÊNCIA ACUMULADA
SES	57	57	21,3%	21,3%
GOINFRA	40	97	15,0%	36,3%
AGEHAB	20	117	7,5%	43,8%
SSP	17	134	6,4%	50,2%
SANEAGO	16	150	6,0%	56,2%
SEAD	15	165	5,6%	61,8%
TCE/GO	14	179	5,2%	67,0%
SEDUC	14	193	5,2%	72,3%
SEDI	10	203	3,7%	76,0%
SAPEJUS	9	212	3,4%	79,4%
CELG D	9	221	3,4%	82,8%
PGJ	8	229	3,0%	85,8%
TJ/GO	6	235	2,2%	88,0%
GM	5	240	1,9%	89,9%
SEE	4	244	1,5%	91,4%
SEIC	3	247	1,1%	92,5%
DETRAN	3	250	1,1%	93,6%
CELG G&T	3	253	1,1%	94,8%
UEG	2	255	0,7%	95,5%
ALEGO	2	257	0,7%	96,3%
CBM	2	259	0,7%	97,0%
GOIÁSPREV	2	261	0,7%	97,8%
AGEL	1	262	0,4%	98,1%

AGSEP	1	263	0,4%	98,5%
EMATER	1	264	0,4%	98,9%
IPASGO	1	265	0,4%	99,3%
AGRODEFESA	1	266	0,4%	99,6%
GOIASTURISMO	1	267	0,4%	100,0%
Total	267			

APÊNDICE F – Tabela com os dados dos valores de processos, de cada órgão, que foram analisados dentro dos 267 Acórdãos.

ÓRGÃO	VRF	FREQUÊNCIA ACUMULADA	% DA FREQUÊNCIA	% DA FREQUÊNCIA ACUMULADA
SES	R\$ 530.805.562,66	530805562,7	26,9%	26,9%
GOINFRA	R\$ 432.283.312,19	963088874,9	21,9%	48,7%
AGEHAB	R\$ 326.795.907,13	1289884782	16,5%	65,3%
SSP	R\$ 101.523.618,94	1391408401	5,1%	70,4%
SANEAGO	R\$ 96.411.914,97	1487820316	4,9%	75,3%
SEAD	R\$ 92.994.107,25	1580814423	4,7%	80,0%
TCE/GO	R\$ 79.304.082,08	1660118505	4,0%	84,0%
SEDUC	R\$ 67.664.294,45	1727782800	3,4%	87,4%
SEDI	R\$ 45.205.841,76	1772988641	2,3%	89,7%
SAPEJUS	R\$ 40.190.532,30	1813179174	2,0%	91,7%
CELG D	R\$ 38.328.923,61	1851508097	1,9%	93,7%
PGJ	R\$ 25.717.983,46	1877226081	1,3%	95,0%
TJ/GO	R\$ 23.802.312,38	1901028393	1,2%	96,2%
GM	R\$ 18.482.280,14	1919510673	0,9%	97,1%
SEE	R\$ 12.677.354,21	1932188028	0,6%	97,8%
SEIC	R\$ 10.178.639,89	1942366667	0,5%	98,3%
DETRAN	R\$ 8.129.993,50	1950496661	0,4%	98,7%
CELG G&T	R\$ 6.072.750,00	1956569411	0,3%	99,0%
UEG	R\$ 5.396.527,92	1961965939	0,3%	99,3%
ALEGO	R\$ 4.236.749,40	1966202688	0,2%	99,5%
CBM	R\$ 2.932.666,66	1969135355	0,1%	99,6%
GOIÁSPREV	R\$ 2.309.011,00	1971444366	0,1%	99,8%

AGEL	R\$	1.323.931,65	1972768298	0,1%	99,8%
AGSEP	R\$	1.222.350,00	1973990648	0,1%	99,9%
EMATER	R\$	969.717,48	1974960365	0,0%	99,9%
IPASGO	R\$	824.787,63	1975785153	0,0%	100,0%
AGRODEFESA	R\$	449.062,40	1976234215	0,0%	100,0%
GOIASTURISMO	R\$	90.000,00	1976324215	0,0%	100,0%
Total	R\$	1.976.324.215,06			

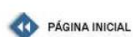
APÊNDICE G – Modelo (Script base) para calcular e manipular os dados utilizados na análise das contratações públicas de MPEs no Estado de Goiás e sua influência no PIB e no número de empregos CAGED e RAIS.

ANEXO H – Dados, obtidos juntos ao IMB – Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, referentes ao PIB e ao emprego (CAGED e RAIS) do Estado de Goiás.

Emprego – CAGED

10/02/2021

BDE-GOÍÁS - Banco de Dados Estatísticos do Estado de Goiás - IMB/SeEcon



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ESTADO Total - DE Saldo GOIÁS (número)	15.783	22.822	44.108	32.836	19.646	20.764	37.253	31.672	21.061	41.153	47.347	34.404	83.975	69.552	66.230	60.831	25.333	-24.551	-19.354	25.370	17.293	15.108

Fontes e Notas

Imprimir

Convenções Utilizadas

...	Dado não disponível	-	Dado inexistente
x	Dado sigiloso	0	Não foi atingida a unidade adotada
p	Dado preliminar	e	Dado estimado
z	Rigorosamente zero	NA	Não se aplica

IMB - Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos / Secretaria de Estado da Economia / Governo de Goiás
Avenida Vereador José Monteiro, nº 2.233, Mezanino (em frente ao Bloco G) - Setor Nova Vila - Goiânia/GO - CEP: 74.653-900
Telefones: (62) 3269-2780, 3269-2776 - E-mail: imb@goias.gov.br

Emprego – RAIS

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ESTADO Empregos DE - Total GOIÁS (número)	610.672	663.902	730.608	781.443	827.039	872.824	944.927	992.822	1.061.426	1.135.046	1.209.310	1.313.641	1.385.230	1.439.341	1.509.395	1.514.532	1.501.397	1.445.943	1.515.422	1.507.648

Fontes e Notas

Imprimir

Convenções Utilizadas

...	Dado não disponível	-	Dado inexistente
x	Dado sigiloso	0	Não foi atingida a unidade adotada
p	Dado preliminar	e	Dado estimado
z	Rigorosamente zero	NA	Não se aplica

IMB - Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos / Secretaria de Estado da Economia / Governo de Goiás
Avenida Vereador José Monteiro, nº 2.233, Mezanino (em frente ao Bloco G) - Setor Nova Vila - Goiânia/GO - CEP: 74.653-900
Telefones: (62) 3269-2780, 3269-2776 - E-mail: imb@goias.gov.br

PIB

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produto Interno Bruto a Preços Correntes - PIB (R\$ mil)	36.629.367,00	45.557.894,00	51.103.822,00	53.865.120,00	61.375.409,00	71.410.569,00	82.417.571,00	92.865.740,00	106.770.107,00	121.296.722,00	138.757.833,00	151.300.180,00	165.015.307,00	173.632.448,00	181.692.438,00	191.896.682,00

Fontes e Notas

Imprimir

Convenções Utilizadas	
...	Dado não disponível
x	Dado sigiloso
p	Dado preliminar
z	Rigorosamente zero
-	Dado inexistente
0	Não foi atingida a unidade adotada
e	Dado estimado
NA	Não se aplica

IBGE - Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos / Secretaria de Estado da Economia / Governo de Goiás
 Avenida Vereador José Montáez, nº 2.223, Mezanino (em frente ao Bloco G) - Setor Nova Vila - Goiânia/GO - CEP: 74.653-900
 Telefones: (62) 3269-2780, 3269-2778 - E-mail: imb@goias.gov.br

Produto Interno Bruto - Goiás

ANO	Valores Correntes (R\$ milhão)	Variação do volume (%)
2010	106.770	-
2011	121.297	5,8
2012	138.758	4,5
2013	151.300	3,1
2014	165.015	1,9
2015	173.632	-4,3
2016	181.760	-3,5
2017	191.948	2,3
2018	195.682	1,4

Fonte: IBGE / Órgãos estaduais de estatística.

Confirme o recebimento, por favor!

Att.,

Secretaria de
Estado da
Economia**LUIZ BATISTA ALVES**

Pesquisador em Economia
 Gerência de Estudos Macroeconômicos
 Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB)
 luiz.alves@goias.gov.br
 (62) 3269-2779 e (62) 3269-2784
 Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9860981707317110>