

Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul



Edição nº 20

**REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
DE MATO GROSSO DO SUL**
Escola Superior da Advocacia Pública

Edição n. 20 - Campo Grande-MS, janeiro/2025

ISSN 2319-068X

Revista da PGE/MS	Campo Grande/MS	n. 20	p. 1-148	jan/2025
-------------------	-----------------	-------	----------	----------

REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Escola Superior da Advocacia Pública

Avenida Desembargador José Nunes da Cunha, s/n
Parque dos Poderes, Bloco IV, 79031-310 - Campo Grande-MS
esap@pge.ms.gov.br

PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Ana Carolina Ali Garcia

PROCURADOR-GERAL ADJUNTO DO ESTADO DO CONTENCIOSO

Márcio André Batista de Arruda

PROCURADOR-GERAL ADJUNTO DO ESTADO DO CONSULTIVO

Ivanildo Silva da Costa

CORREGEDORA-GERAL DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Fabiola Marquetti Sanches Rahim

DIRETORA DA ESCOLA SUPERIOR DA ADVOCACIA PÚBLICA

Ludmila dos Santos Russi

COMISSÃO EDITORIAL

Editora: Ludmila dos Santos Russi

Caio Gama Mascarenhas

Cristiane da Costa Carvalho

Fábio Jun Capucho

Julizar Barbosa Trindade Junior

Marcela Gaspar Pedrazzoli

Ulisses Schwarz Viana

Vanessa de Mesquita e Sá

Diagramação: Cássia Mara Fontoura Rocha

Design Gráfico (Coordenadoria de Inteligência e Gestão Estratégica): Guido Brey Júnior

Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul

Edição n. 20 (janeiro/2025)

Anual

ISSN 2319-068X

1979-1987 (1-9)

2002-2006 (10-13)

2013 (14)

2020-2023(15-19)

CDU 34(05)

As opiniões emitidas pelos autores são de sua exclusiva responsabilidade, não representando, necessariamente, o entendimento da PGE e/ou da ESAP.

Fica vedada a terceiros a reprodução total ou parcial do conteúdo da Revista da PGE/MS, sem prévia e formal decisão autorizativa da Comissão Editorial, a qual deverá estar embasada em autorização por escrito do autor do trabalho, para fins de repasse do conteúdo.

Procuradores do Estado - Ativos

1. Adalberto Neves Miranda
2. Adriano Aparecido Arrias de Lima
3. Ana Carolina Ali Garcia
4. Ana Ligia de Paula Zanin
5. Ana Paula Ribeiro Costa
6. André Lopes Carvalho
7. Arlethe Maria de Souza
8. Beatriz Silva Schiller
9. Bruno Cesar dos Santos Pereira
10. Caio Gama Mascarenhas
11. Carla Cardoso Nunes da Cunha
12. Carlo Fabrízio Campanile Braga
13. Christiana Puga de Barcelos
14. Cláudia Elaine Novaes Assumpção
15. Cristiane da Costa Carvalho
16. Cristiane Müller Dantas
17. Daniela Corrêa Basmage
18. Dênis Cleiber Miyashiro Castilho
19. Diene Figueiral Lacerda
20. Doriane Gomes Chamorro
21. Eimar Sousa Schröder Rosa
22. Fabio Hilário Martinez de Oliveira
23. Fábio Jun Capucho
24. Fabíola Marquetti Sanches Rahim
25. Felipe de Quadro dos Santos Ramos
26. Felipe Marcelo Gimenez
27. Fernando Cesar Caurim Zanele
28. Fernando Rodrigues de Sousa
29. Filipe Rocha Drummond
30. Gabriel Souza de Vasconcelos
31. Gabriel José Reis Nunes
32. Gustavo Machado Di Tommaso Bastos
33. Henri Dhouglas Ramalho
34. Itaneide Cabral Ramos
35. Ivanildo Silva da Costa
36. Jaime Caldeira Jhunyor
37. Jean Santos Pinto
38. João Cláudio dos Santos
39. Jordana Pereira Lopes Goulart
40. José Wilson Ramos Costa Junior
41. Jucelino Oliveira da Rocha
42. Judith Amaral Lageano
43. Juliana Nunes Matos
44. Julizar Barbosa Trindade Junior
45. Kamila Miranda Sena
46. Kaoye Guazina Oshiro
47. Karpov Gomes Silva
48. Kemi Helena Bomor Maro
49. Leandro Pedro de Melo
50. Leonardo da Matta Lavorato Schafflör Guerra
51. Leonardo Campos Soares da Fonseca
52. Lidiane Cristina Cornaccini Salles Lorenzoni
53. Ludmila dos Santos Russi
54. Luis Paulo dos Reis
55. Luisa Garcia Stehling
56. Luiza Iara Borges Daniel
57. Marcela Gaspar Pedrazzoli
58. Marcelo Rozendo Vianna
59. Márcio André Batista de Arruda
60. Marcos Costa Vianna Moog
61. Maria Fernanda Carli de Freitas Müller
62. Maria Sueni de Oliveira
63. Mariana Andrade Vieira
64. Mário Akatsuka Júnior
65. Natalie Brito Garcia
66. Nathália dos Santos Paes de Barros
67. Néelson Mendes Fontoura Júnior
68. Nilton Kiyoshi Kurachi
69. Norton Riffel Camatte
70. Oslei Bega Júnior
71. Pablo Henrique Garcete Schrader
72. Patrícia Figueiredo Teles
73. Paulo Henrique Martins Machado Filho
74. Pedro Henrique da Silva Mello
75. Priscilla de Siqueira Gomes
76. Rafael Antônio Mauá Timóteo

- | | |
|--|---|
| 77. Rafael Coldibelli Francisco | 90. Sérgio Wilian Anníbal |
| 78. Rafael Henrique Silva Brasil | 91. Shandor Torok Moreira |
| 79. Rafael Koehler Sanson | 92. Sibebe Cristina Boger Feitosa |
| 80. Rafael Saad Perón | 93. Suleimar Sousa Schröder Rosa |
| 81. Renata Corona Zuconelli | 94. Tarcisio Barbosa Farias de Melo |
| 82. Renato Maia Pereira | 95. Ulisses Schwarz Viana |
| 83. Renato Woolley de Carvalho Martins | 96. Vaneli Fabrício de Jesus |
| 84. Rodrigo Campos Zequim | 97. Vanessa de Mesquita e Sá |
| 85. Rodrigo Leituga de Carvalho Cavalcante | 98. Vinícius Spindola Campelo |
| 86. Rômulo Augustus Sugihara Miranda | 99. Virgínia Helena Leite Barreira |
| 87. Samara Magalhães de Carvalho | 100. Vitor André de Matos Rocha Martinez Vila |
| 88. Sarah Filgueiras Monte Alegre de Andrade Silva | 101. Wagner Moreira Garcia |
| 89. Senise Freire Chacha | 102. Wilson Maingué Neto |

Relação dos Procuradores do Estado - Aposentados

- | | |
|--|--|
| 1. Antonio de Souza Ramos Filho | 12. Maria Celeste da Costa e Silva |
| 2. Bernadete de Fátima Ferreira de Souza Alves | 13. Maria Madalena Santos |
| 3. Carina Souza Cardoso | 14. Neusa Miranda e Silva |
| 4. Elide Rigon | 15. Paulo César Branquinho |
| 5. Eurildo Vieira Benjamim | 16. Regina Lúcia de Almeida e Souza |
| 6. Francisco de Paula e Silva | 17. Rodrigo Silva Lacerda Cesar |
| 7. José Aparecido Barcello de Lima | 18. Sandra Calligaris Baís |
| 8. José Luis de Aquino Amorim | 19. Sônia Tomás de Oliveira e Silva |
| 9. Lúcia Helena da Silva | 20. Vera Luísa de Queiroz Rodrigues da Cunha |
| 10. Lúcio Henrique Melke Bittar | 21. Waleska Assis de Souza |
| 11. Manuel Ferreira da Costa Moreira | |

Relação dos Procuradores do Estado - Falecidos

- | | |
|---|----------------------------------|
| 1. Acir Pires | 6. João Olegário Figueiredo |
| 2. Alberto Swards Lucchesi | 7. Nei Juares Ribas |
| 3. Candemar Cecílio Fechner Victório | 8. Olímpio dos Santos Nascimento |
| 4. Francisco Antônio dos Santos e Silva | 9. Ricardo Nascimento Araújo |
| 5. Jerônimo Olinto de Almeida | 10. Thais Gaspar |

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	8
<i>Ana Carolina Ali Garcia</i>	<i>9</i>
ARTIGOS	10
A IMUNIDADE RECÍPROCA DOS BENS PÚBLICOS NAS CONCESSÕES	
<i>Carlo Fabrizio Campanile Braga & Priscilla de Siqueira Gomes</i>	<i>11</i>
A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE CAPACIDADE DE AUDITORIA INTERNA PARA O SETOR PÚBLICO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: PARADIGMAS E DESAFIOS	
<i>Sérgio da Silva Corrêa</i>	<i>27</i>
A ILEGALIDADE DA COBRANÇA DAS MULTAS ADMINISTRATIVAS COM FUNDAMENTO NOS ARTIGOS 711 E 718, I, 'A' DO DECRETO 6.759/09 EM VIRTUDE DA PERDA DE GRÃOS NO TRANSPORTE DESTINADO À EXPORTAÇÃO	
<i>Brendha Carolinne Bezerra Komiyama</i>	<i>45</i>
ARTIGOS DE CONCLUSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO	59
MONITORAMENTO DOS BENS MÓVEIS ADQUIRIDOS POR CONVÊNIOS PARA ATENDER A AGRICULTURA FAMILIAR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	
<i>Ana Célia Pereira Oliveira Madruga & Claudia Vera da Silveira</i>	<i>60</i>
TALENTOS MS: PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM BANCO DE TALENTOS E OPORTUNIDADES, NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO GOVERNO DO ESTADO MATO GROSSO DO SUL	
<i>Bruna Sandim Gomes Gonçalves Gavilan & Claudia Vera da Silveira</i>	<i>75</i>
OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NA PGE - MS	
<i>Leandro de Sousa Caetano Melo & Alesandro Ramos da Silva</i>	<i>86</i>
IMPACTOS DO SERVIÇO DE OUTSOURCING DE IMPRESSÃO NA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO	
<i>Clesiane Fecho Nunes Maia Valente & Márcia Maria dos Santos Bortolocci Espejo & Ananias Francisco dos Santos & Robert Armando Espejo</i>	<i>100</i>
LIDERANÇA NA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (PGE/MS): ESTUDO DE CASO	
<i>Márcio André Batista de Arruda & Márcia Maria dos Santos Bortolocci Espejo</i>	<i>113</i>
AMBIENTE ORGANIZACIONAL NA GESTÃO PÚBLICA: O CASO DO PROJETO “EM TRILHAS, EU ME ENCONTRO”, DA PGE-MS	
<i>Marli Antunes & Thiago Andrade Asato</i>	<i>131</i>



ESAP

Mato Grosso do Sul

Escola Superior da
Advocacia Pública



PGE

Mato Grosso do Sul

Procuradoria-Geral
do Estado

APRESENTAÇÃO

São muitas as razões que me inclinam apresentar a 20ª edição da Revista da PGE e uma delas, sem dúvida, é a alegria de testemunhar que o trabalho intelectual integra nossa cultura institucional.

Ao longo de duas décadas de publicações, a Revista se consolidou como materialização do saber, um espaço editorial de diálogos qualificados e trocas de boas práticas do exercício do Direito como meio para informação e instrução.

Nesta edição, operadores do Direito e vocacionados servidores contribuem com reflexões relacionadas à prática da Advocacia Pública e à realidade fática da Administração Pública contemporânea de nosso Estado. As produções confirmam a essencialidade da pesquisa para a consecução da Justiça e da boa Administração Pública.

Serão apresentados artigos inovadores ancorados a eixos temáticos como Legalidade e Regulamentação; Auditoria e Controle Interno; Gestão de Bens Públicos; Participação e Gestão de Pessoas; Inovação e Otimização de Processos; e Liderança.

Nesse cenário, a revista caracteriza relevante fonte bibliográfica para advogados públicos, estudiosos do Direito, gestores, acadêmicos, pesquisadores, ou seja, para os interessados em aprimorar não somente o debate jurídico sobre temas atuais, mas também revisitar argumentos e perspectivas.

Convido, então, a participarem desta jornada de aprendizado colaborativo como meio de compreender e aprofundar entendimentos de temas que nos cercam.

Ana Carolina Ali Garcia
Procuradora-Geral do Estado



ESAP

Mato Grosso do Sul

Escola Superior da
Advocacia Pública



PGE

Mato Grosso do Sul

Procuradoria-Geral
do Estado

ARTIGOS

A IMUNIDADE RECÍPROCA DOS BENS PÚBLICOS NAS CONCESSÕES

Carlo Fabrizio Campanile Braga¹

Priscilla de Siqueira Gomes²

RESUMO

O artigo realiza um estudo sobre a possibilidade de incidência da imunidade recíproca sobre os bens públicos afetados à prestação de um serviço público por particulares. Nesse sentido, partindo de uma análise dos ensinamentos doutrinários sobre o atual conceito de serviço público, à luz da legislação que rege as parcerias entre o setor público e privado, o trabalho expõe a impossibilidade de fixação de uma tese única e abstrata para afastar ou reconhecer a imunidade relativa aos bens integrantes de contratos de concessão ou permissão. Analisando a possibilidade de convivência do instituto da imunidade recíproca com o princípio da livre concorrência, propõe-se possíveis critérios para nortear a análise de cada caso concreto.

PALAVRAS-CHAVE: Concessão de serviços públicos; imunidade recíproca; livre concorrência; Supremo Tribunal Federal.

INTRODUÇÃO

A (im)possibilidade de extensão da imunidade recíproca a bens públicos utilizados por pessoas jurídicas de direito privado para a prestação de serviços públicos vem sendo reiteradamente enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Recentemente, o STF reconheceu a existência de repercussão geral (Tema 1.297) referente à seguinte questão: “saber se a concessão de serviço público afasta a imunidade tributária recíproca para fins de incidência de IPTU sobre bens públicos afetados à prestação do serviço”³. A afetação desse tema trouxe à tona novas discussões sobre a extensão da imunidade a bens explorados por pessoas jurídicas de direito privado e os possíveis limites a serem impostos para tanto.

Nesse cenário, o presente artigo se propõe a expor o conceito de serviços públicos atualmente adotado pela doutrina, destacando como a imunidade recíproca pode representar uma ferramenta necessária para a consecução da finalidade pública. O objetivo é, essencialmente, demonstrar que o instituto da

1 Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul. Coordenador Jurídico da Procuradoria-Geral do Estado no Escritório de Parcerias Estratégicas de Mato Grosso do Sul. Doutorando (UNINOVE) e Mestre em Direito (UNISC). MBA em Concessões PPPs (FESPSP). Especialista em Direito Público (UNIJUI). Especialista em Conciliação, Mediação e Arbitragem (IDDE). Especialista em Teoria do Direito e Hermenêutica Jurídica (ABDCONST).

2 Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul. Coordenadora Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado na Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET. Possui certificação em regulação contratual pela Universidade da Flórida.

3 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6852548&numeroProcesso=1479602&classeProcesso=RE&numeroTema=1297>. Acesso em: 15 set 2024

imunidade não é necessariamente conflitante com o princípio da livre concorrência, de modo a, ao final, apontar possíveis critérios norteadores para fins de solução de casos concretos.

Para o alcance dessa finalidade, além desta Introdução, o artigo possui 4 partes. No Tópico 1, far-se-á uma breve explicação quanto ao conceito de serviço público e sua revisitação pela doutrina administrativista. Em seguida, no Tópico 2, promover-se-á uma explanação acerca dos contratos de concessões, enquanto meios de parceria entre o setor público e o privado. De forma sistemática, no Tópico 3, serão expostas ponderações relativas ao instituto da imunidade recíproca, à luz do princípio da livre-concorrência. Por fim, o Tópico 4 abrange as considerações finais e possíveis balizas para nortear a análise referente ao reconhecimento da imunidade recíproca em casos concretos.

1 REPENSANDO O CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO

A expressão “serviços públicos” é mencionada mais de vinte vezes na Constituição Federal, sem que o seu conceito tenha sido trazido pelo texto constitucional ou pela legislação. Em virtude disso, a sua conceituação foi inicialmente realizada pela doutrina brasileira, a partir de três elementos: a) subjetivo (ou orgânico), relacionado à pessoa que presta o serviço público; b) material: que o considera como uma atividade que satisfaz os interesses da coletividade; e c) formal: que alude a sua prestação ao regime de direito público⁴.

Contudo, conforme adverte José dos Santos Carvalho Filho, esses elementos não são suficientes para se chegar a uma noção escoreta do que seria o serviço público, pelos seguintes fundamentos:

A primeira baseia-se no critério orgânico, pelo qual o serviço público é o prestado por órgão público, ou seja, pelo próprio Estado. A crítica consiste em que essa noção clássica está hoje alterada pelos novos mecanismos criados para a execução das atividades públicas, não restritas apenas ao Estado, mas, ao contrário, delegadas frequentemente a particulares.

Há, ainda, o critério formal, que realça o aspecto pertinente ao regime jurídico. Vale dizer, será serviço público aquele disciplinado por regime de direito público. O critério é insuficiente, porque em alguns casos incidem regras de direito privado para certos segmentos da prestação de serviços públicos, principalmente quando executados por pessoas privadas da Administração, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

Por fim, temos o critério material, que dá relevo à natureza da atividade exercida. Serviço público seria aquele que atendesse direta e essencialmente à comunidade. A crítica aqui reside no fato de que algumas atividades, embora não atendendo diretamente aos indivíduos, voltam-se em favor destes de forma indireta e mediata. Além disso, nem sempre as atividades executadas pelo Estado representam demandas essenciais da coletividade. Algumas vezes são executadas atividades secundárias, mas nem por isso menos relevantes na medida em que é o Estado que as presta, incumbindo-lhe exclusivamente a definição de sua estratégia administrativa⁵.

Assim, como primeira premissa inerente a este estudo, constata-se a necessidade de se abandonar a noção tradicional de que o serviço público possuiria um conceito estático e obtido apenas a partir dos três critérios acima relacionados, devendo, em verdade, ser (re)construído a partir das necessidades sociais e administrativas inerentes a cada época. Nesse sentido, a doutrina clássica já apontava que o conceito de serviço público não é estático, variando de acordo com as necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade e momento histórico⁶.

4 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, Método, 2021, p. 426.

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.p. 610-611.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 417.

Contudo, ao consultar o glossário jurídico fornecido pelo Supremo Tribunal Federal, vê-se a oposição do seguinte conceito de serviços públicos:

São aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007)⁷.

Não obstante, a partir dos conceitos acima expostos, fica claro não mais ser possível entender os serviços públicos apenas como aqueles ditos “gerais”, prestados exclusivamente pela administração a destinatários indeterminados. Aliás, o próprio Hely Lopes Meirelles passou a definir serviço público como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado”⁸.

Assim, acompanhando a evolução do conceito de serviços públicos, Rafael Rezende os define como “uma atividade prestacional, titularizada, com ou sem exclusividade, pelo Estado, criada por lei, com o objetivo de atender as necessidades coletivas, submetida ao regime predominantemente público”⁹. Alexandre dos Santos Aragão, por sua vez, traz o seguinte conceito e ponderações:

[...] serviços públicos são as atividades de prestação e atividade econômica a indivíduos determinados, colocados pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou onerosamente, com vistas ao bem-estar da coletividade.¹⁰

[...]

É muito comum a associação entre o interesse coletivo a ser atendido pelos serviços públicos e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), o que, na grande maioria das vezes, realmente procede. **Há, contudo, alguns serviços públicos mais ligados à infraestrutura (ex., fornecimento de energia elétrica a grandes indústrias, transporte hidroviário de minério) cujo liame com a dignidade da pessoa humana é apenas indireto, como decorrência do desenvolvimento da sociedade como um todo. Por isso, preferimos adotar, no conceito proposto, o termo mais genérico de bem-estar da coletividade**, em vez de, dignidade da pessoa humana, associável diretamente às pessoas físicas.¹¹ (gn)

A partir disso, destaca-se duas classificações de serviços públicos, trazidas por Hely Lopes Meirelles, que reforçam a impossibilidade de entendê-los apenas como prestações destinadas diretamente aos cidadãos:

1.1.2.4 **Serviços impróprios do Estado:** são os que **não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, mas satisfazem interesses comuns de seus membros, e, por isso, a Administração os presta remuneradamente**, por seus órgãos ou entidades descentralizadas (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações governamentais), ou delega sua prestação a concessionários, permissionários ou autorizatários. Esses serviços, normalmente, são rentáveis e podem ser realizados com ou sem privilégio (não confundir com monopólio), mas sempre sob regulamentação e controle do Poder Público competente.

1.1.2.5 **Serviços administrativos:** são os que a **Administração executa para atender a suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público**, tais como os da imprensa oficial, das estações experimentais e outros dessa natureza.¹² (gn)

7 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp?pesquisaLivre=SERVI%C3%87O%20P%C3%9ABLICO%20UTI%20UNIVERSI#:~:text=NOTA%3A-,S%C3%A3o%20aqueles%20que%20a%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20presta%20sem%20ter%20usu%C3%A1rios%20determinados,Paulo%3A%20Malheiros%2C%202007>. Acesso em: 20 ago 2024.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 417.

9 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 426.

10 ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 4. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 130.

11 ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. 4. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 134-135.

12 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 422.

É fundamental levar em consideração que os serviços públicos são, também, atividades econômicas, e que por isso nem sempre estarão completamente dissociados do lucro, notadamente quando prestados por pessoas jurídicas de direito privado. Essa situação já foi reconhecida pelo Min. Luiz Fux no voto proferido no RE 1411101 AgR/SP, quando o Ministro afirmou que “A dicotomia entre prestação de serviço público e exploração de atividade econômica, verificada em teoria, há muito não se mostra vigente na prática da Administração Pública”¹³. Conforme aponta Eros Roberto Grau:

Inexiste, em um primeiro momento, oposição entre atividade econômica e serviço público; pelo contrário, na segunda expressão está subsumida a primeira. Podemos afirmar que a prestação de serviço público está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos. Daí porque serviço público é um tipo de atividade econômica.¹⁴

Portanto, para fins do presente estudo, os serviços públicos serão compreendidos como espécies de atividades econômicas destinadas à satisfação do bem-estar da coletividade, mediante prestações voltadas não só a satisfazer diretamente as necessidades mais básicas da população como, também, as demandas internas da administração.

2 OS CONTRATOS DE CONCESSÃO E O AMBIENTE DE PARCERIA ENTRE PÚBLICO E PRIVADO

Como já explicitado, a execução dos serviços públicos pode ser delegada aos particulares, consoante autorizado pelo *caput* do art. 175 da Constituição Federal, segundo o qual “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”¹⁵.

A partir desse permissivo, a relação entre a administração pública e o setor privado vem sendo cada vez mais intensificada por meio de contratos de concessão, especialmente visando a implementação de política públicas em setores de infraestrutura.

As razões desse incremento são várias, tais como: (i) a natural restrição orçamentária dos entes federados em face do elevado vulto dos investimentos nos setores de infraestrutura; (ii) a antecipação de investimentos pelo parceiro privado; (iii) a possibilidade de transferência do risco de financiamento para o parceiro privado; e (iv) os ganhos de eficiência da gestão privada.

Além disso, há que ser destacado o atual quadro de maturidade desses instrumentos contratuais de delegação de serviços públicos em seus aspectos jurídicos e institucionais, na medida em que, decorridos aproximadamente 30 anos da lei geral de concessões (Lei n° 8.987, de 1995) e 20 anos da lei de PPPs (Lei n° 11.079, de 30 de dezembro de 2004), houve a consolidação e a evolução de padrões regulatórios para sedimentar a relação público-privado.

Nesse aspecto, é importante ter uma visão sobre o atual entendimento que a dogmática tem

13 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1411101 AgR/SP. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 26 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6517653>. Acesso em 19 ago 2024.

14 GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito Constitucional: uma homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 250-251.

15 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago 2024.

conferido aos contratos de concessão, inclusive para compreender o contexto da aplicação da imunidade tributária recíproca nos bens vinculados às concessões.

A partir do momento em que o Estado decide não prestar de modo direto um serviço de interesse dos cidadãos há uma delegação desta atividade a um particular. A delegação não é do serviço ou do bem, mas tão somente da atividade relacionada a prestação de um serviço ou de operação e manutenção de um bem. Como já refere há tempos a tradicional doutrina publicista brasileira, não “se deve confundir a titularidade do serviço com a titularidade da prestação do serviço. Uma e outra são realidades jurídicas visceralmente distintas”¹⁶. Embora a titularidade de serviço público seja estatal, a sua prestação pode ser delegada a terceiros, consoante previsto no art. 175, da CF.

A autorização constitucional para a delegação da prestação de atividades públicas é legalizada no plano infraconstitucional pelas leis nº 8.987, de 1995 e nº 11.079, de 2004, podendo ser distinguida em:

- a) *concessão comum de serviços públicos*, que pode ser subdividida, na forma do art. da Lei nº 8.987, de 1995, em (i.a) concessão comum de serviços públicos, quando há a concessão de exploração de um serviço público já existente (art. 2º, II, Lei nº 8.987, de 1995); e, (i.b) concessão comum de serviços precedida de obra pública, quando para a completa prestação da atividade é exigida a previa realização, total ou parcial, de uma obra e sua consequente operação e manutenção (art. 2º, III, Lei nº 8.987, de 1995). Em ambas, a remuneração do contratado e a amortização dos ativos será realizada essencialmente pela tarifa cobrada diretamente dos usuários do serviço (vg, concessão dos serviços de rodovias; concessão dos serviços de água e esgoto, etc);
- b) *concessão patrocinada*: tem como objeto uma atividade (serviço ou obra) que é caracterizada como uma concessão comum, contudo a tarifa não é suficiente para remuneração e/ou para a amortização dos ativos da contratada, necessitando, assim, de um complemento por meio de contraprestação pública (art. 2º, § 1º, Lei nº 11.079, de 2004). Como exemplo podem ser citadas as atuais concessões rodoviárias do Estado de São Paulo (Tamoios e PIPA), onde a tarifa de pedágio não se mostrou suficiente para, por si só, remunerar a concessionária, necessitando por isso de aporte de recursos públicos na concessão;
- c) *concessão administrativa*: tem como objeto a concessão de serviços ou bens a serem prestados ou fornecidos diretamente ou indiretamente a própria administração pública, envolvendo ou não a realização de obras ou fornecimento de bens, e cuja remuneração seja exclusivamente realizada por meio de contraprestações públicas (art. 2º, § 2º, Lei nº 11.079, de 2004). Como exemplo típico tem-se a prestação de serviços administrativos como PPPs de prédios da administração pública ou as PPPs sociais (Hospitais, Escolas, etc).

Essa classificação, ainda que satisfatória para fins sistematizadores das diferenças entre as espécies de concessão, não se mostra suficiente para capturar o atual estado da arte no desenvolvimento da técnica concessória, especialmente no que se refere ao direito da infraestrutura. Nessa perspectiva, convém lembrar que essas espécies contratuais de delegação de atividades desenvolvidas pelo setor público tomam um significado ampliado ao se compreender que não se está meramente delegando um serviço, mas sim

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 709.

toda a gestão de um ativo público cuja operação será direta ou indiretamente usufruída pelos cidadãos.

A própria ideia de concessão comum, trazida no art. 2º, III, da Lei nº 8.987, de 1995, deve sofrer uma evolução para ser compreendida de forma mais ampla, como uma concessão de infraestrutura pública que ficará disponível ao cidadão usuário, e que implica na realização de “investimentos, a manutenção e a operação do ativo público pelo particular com vistas a obtenção dos anseios econômicos e sociais, o que transcende, em muito, a mera gestão de uma obra pública”¹⁷. Nesse sentido:

Nas concessões de serviço público, a obrigação estatal é delegada sem abdicação da competência para a prestação dos serviços, de maneira que o Estado permanece responsável pela garantia da efetiva prestação dos serviços de forma satisfatória. É dizer, nas concessões de serviço público (com ou sem pluralidade de agentes), há uma obrigação solidária em que o polo passivo da relação jurídica é composto, simultaneamente, pelo concessionário e pelo Estado. Nessa conjectura, o devedor originário permanece obrigado em todos os aspectos em face do credor, de tal forma que o Estado, com a concessão, permanece responsável perante os cidadãos pela prestação dos serviços públicos.

Além disso, em consonância com elemento essencial da concessão de serviço público que já definimos (transferência da gestão e da organização do serviço), a concessão de serviço público consiste em uma delegação de obrigação de finalidade, e não de obrigação de meio, pois o mais relevante é a prestação do serviço concedido de acordo com os parâmetros e determinações exarados pelo poder concedente, de forma a plenamente realizar os direitos fundamentais aplicáveis.¹⁸ (gn)

Para além disso, deve ser agregado o entendimento de que esses contratos possuem um grau de complexidade que não pode ser comparado a tradicional contratação pública. As concessões, muito mais do que meros contratos da administração pública (ou contratos administrativos), ganham relevo em razão de suas características peculiares e complexas, normalmente envolvendo uma série de interfaces com atores públicos e privados.

Para fins de aproximação conceitual, pode-se entender que os contratos de concessão são acordos de vontades entre um ente público e um ente privado instrumentalizado por um contrato de longo prazo, cujo objeto contempla uma complexidade de execução com elevado vulto de investimentos de capital e de custos operacionais, dotado de riscos e incertezas inerentes a complexidade do objeto e ao longo prazo do contrato. Outrossim, esses instrumentos contemplam uma significativa transferência de riscos para a parte privada, notadamente aquele relativo ao financiamento da execução contratual, e cuja remuneração, em alguma medida, estará vinculada a eficiência na prestação da atividade (ao desempenho e/ou à demanda ou uso do bem).

Este conceito, aliás, captura os elementos da definição legal de parcerias dada pela Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 (art. 1º, § 2º¹⁹). E é nesse caminho que a atual configuração das concessões deve ser compreendida, com uma parceria efetiva entre setor público e privado, e não como uma mera

17 DAL POZZO, Augusto Neves. **O direito administrativo da infraestrutura**. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 124.

18 SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre Iniciativa nos Serviços Públicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 303.

19 Art. 1º. [...] § 2º Para os fins desta Lei, consideram-se contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidos, adotem estrutura jurídica semelhante. BRASIL. nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/2016/2016/Lei/L13334compilado.htm. Acesso em: 15 ago 2024.

transferência da atividade antes prestada pela administração pública a um agente privado. A contratação não é meramente atributiva, mas sim colaborativa, envolvendo a cooperação entre público e privado para a prestação de uma atividade em benefício do interesse dos cidadãos.

E essa ideia de uma parceria estratégica envolvendo o público e o privado confere a possibilidade de entender que as concessões não podem simplesmente ser comparadas a outros contratos administrativos e sequer podem ser entendidas como contratos em que o parceiro privado possui condições de liberdade e competição inerentes a atividade econômica privada.

Uma questão relevante nas concessões diz respeito a inexistência de *animus domini* da concessionária quanto detém a posse econômica do bem vinculado a concessão.

Pautado na ideia de uma contratação colaborativa visando o atingimento de uma finalidade pública é que se tem, comumente, a afetação de um conjunto de bens ao âmbito do contrato de concessão para fins de prestação dos serviços públicos concedidos.

Essa afetação, esclarece-se, não ocasiona a transferência da propriedade dos bens ao particular. Repassa-se apenas o domínio do bem e a consequente possibilidade de exploração, enquanto vigente o contrato. Aliás, via de regra, os bens utilizados para a prestação do serviço público retornam ao domínio do poder concedente ao final da concessão.

Conforme elucidada Hely Lopes Meireles:

Pela concessão o poder concedente não transfere propriedade alguma ao concessionário, nem se despoja de qualquer direito ou prerrogativa pública. Delega apenas a execução do serviço, nos limites e condições legais ou contratuais, sempre sujeita a regulamentação e fiscalização do concedente.

[...]

Findo o prazo da concessão, devem reverter ao poder concedente os direitos e bens vinculados à prestação do serviço nas condições estabelecidas no contrato²⁰.

Deve-se ter em mente, também, a possibilidade de que os bens públicos afetados não estejam diretamente ligados à efetiva prestação dos serviços públicos concedidos, como ocorre, por exemplo, os terrenos utilizados para a construção de rodovias. Com efeito, é possível que o bem imóvel, apesar de não se destinar à atividade finalística, gere receitas capazes de propiciar a efetiva prestação do serviço público, figurando como meio para se alcançar a modicidade tarifária e a prestação de um serviço eficiente. Seria o caso de uma afetação “indireta”.

Certo é que, independentemente do meio de afetação do imóvel à prestação do serviço público, a propriedade desse bem continua a ser da administração. Por isso, conforme entendimento da doutrina, não haveria que se falar em incidência de IPTU, ante a ausência de posse com *animus domini*. Nas palavras de Hugo de Brito Machado:

A posse, que pode ser tratada como fato gerador do IPTU, é a posse com *animus domini*, vale dizer, a posse na qual o possuidor se considera proprietário, e não se pode deixar de considerar que a União Federal, nos contratos de locação, ou mesmo de concessão, não transmite ao possuidor mais do que a simples posse, jamais a posse na condição de proprietário²¹.

20 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 487-488

21 MACHADO, Hugo de Brito. **O fato gerador do IPTU e a cobrança deste de ocupantes de imóveis públicos**. RFDT, Belo Horizonte, ano 16, n. 91, p. 21-28, 2018, p. 28.

O Superior Tribunal de Justiça também já se posicionou no mesmo sentido, ao entender ser “descabida a cobrança do IPTU do concessionário de imóvel público, pois detentor de posse fundada em relação de direito pessoal, sem *animus domini*”²².

Assim, demonstrada que a titularidade do imóvel permanece com a administração pública, torna-se, antes de tudo, de difícil visualização o enquadramento da concessionária como sujeito passivo do IPTU. Por isso, a condição de proprietário do poder concedente atrai a incidência da imunidade recíproca, prevista pelo art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal.

Contudo, ao analisar as controvérsias relativas à incidência do artigo constitucional acima citado no caso de imóveis alugados para a prestação de um serviço público delegado, o Supremo Tribunal Federal tem se utilizado de premissas relativas à livre concorrência ou justiça fiscal, conforme será a seguir demonstrado.

4 A IMUNIDADE TRIBUTÁRIA RECÍPROCA E A LIVRE CONCORRÊNCIA ENQUANTO INSTITUTOS NÃO NECESSARIAMENTE ANTAGÔNICOS

A imunidade recíproca é prevista pelo art. 150, VI, “a”, da Constituição Federal, e impede que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios institua impostos sobre “patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros”²³.

Conforme entendimento do STF, trata-se de “instrumento de calibração do pacto federativo, destinado a proteger os entes federados de pressões econômicas projetadas para induzir escolhas políticas ou administrativas da preferência do ente tributante”²⁴. Por isso, é considerada pela doutrina majoritária²⁵ como cláusula pétreia, pois visa proteger a forma federativa do Estado, prevista no art. 60, §4º, I, da Constituição Federal.

Nesse diapasão, destaca-se que a escolha quanto ao modo de prestação de um serviço público e dos bens estatais que serão afetados à sua prestação, ainda que no âmbito de contratos de concessão, é medida que expressa a autonomia administrativa e financeira conferida pela Constituição aos entes públicos, detentores do poder de decisão sobre seu patrimônio, à luz de suas respectivas realidades administrativa, financeira e orçamentária.

Portanto, torna-se de fácil constatação o fato de que a tributação de bens públicos legitimamente “escolhidos” para integrar o rol de bens integrantes de um contrato de concessão acaba por violar

22 Precedentes: AgRg no REsp n. 1.398.806/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/8/2015, DJe de 28/8/2015; AgRg no REsp 1.034.641/RJ, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 29/10/2013; AgRg no REsp 1.381.034/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 26/8/2013. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/doc.jsp?livre=%2755%27.tit>. Acesso em: 19 set 2024;

23 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago 2024.

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 253.472, red. p/ acórdão min. Joaquim Barbosa, julgado em 1 de fevereiro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618164>. Acesso em: 19 ago 2024.

25 Nesse sentido se posicionam: Sacha Calmon Navarro Coelho (COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 195.), Regina Helena da Costa (COSTA, Regina Helena da. Imunidades Tributárias: teoria e análise da jurisprudência do STF. 3. ed. São Paulo: Malheiros), Gilberto Frigo Junior (FRIGO JUNIOR, Gilberto. A Imunidade Tributária e os Direitos e Garantias Fundamentais do Contribuinte. In: CARRAZZA, Elizabeth Nazar; MORETI, Daniel. Imunidades Tributárias. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 137).

a finalidade da imunidade recíproca, pois possibilita que o ente tributante interfira diretamente na escolha político-administrativa relativa ao meio de prestação de determinado serviço público, podendo, inclusive, inviabilizar sua execução.

O fundamento comumente utilizado para afastar a imunidade recíproca dos bens públicos tem sido construído no sentido de que o reconhecimento dessa prerrogativa constitucional a uma empresa privada com finalidade lucrativa implicaria em uma ofensa quase que automática ao princípio da livre concorrência. É o que se extrai da sistematização de teses firmadas pelo STF sobre o tema, feita pelo Ministro Luis Roberto Barroso, ao propor a afetação ao regime de repercussão geral (Tema 1.297):

A primeira tese afirma que **a imunidade tributária recíproca não se aplica a empresa privada, arrendatária de imóvel público, que explora atividade econômica com fins lucrativos (Tema 385/RG)**. A segunda orienta que incide IPTU sobre imóvel de pessoa jurídica de direito público cedido a pessoa jurídica de direito privado (Tema 437/RG). A terceira disciplina que **a sociedade de economia mista, cujos ativos são negociados em Bolsas de Valores e que distribui lucro, não está abrangida pela regra de imunidade tributária (Tema 508/RG)**. A quarta dispõe que **as empresas públicas e as sociedades de economia mista delegatárias de serviços públicos essenciais, que não distribuam lucros a acionistas privados nem ofereçam risco ao equilíbrio concorrencial, são beneficiárias da imunidade tributária recíproca (Tema 1.140/RG)**. Nenhuma delas, no entanto, trata especificamente da manutenção da imunidade sobre bens públicos afetados à serviço público outorgado a particular.²⁶ (gn)

Sobre o assunto, relembra-se que a livre concorrência está prevista no art. 170, IV, da Constituição Federal como um princípio da ordem econômica. Este artigo, por sua vez, está inserido no mesmo capítulo do art. 175 da Constituição, o qual, como já declinado, autoriza a prestação dos serviços públicos pelos particulares, por meio de contratos de concessão ou permissão. Tratam-se, então, de duas previsões ligadas à Ordem Econômica da República Federativa do Brasil que não podem ser interpretadas de forma dissociadas.

Bernardo Gonçalves Fernandes explica que a livre concorrência deve ser compreendida como “a possibilidade de os agentes econômicos poderem exercer sem embaraços jurídicos criados pelo Estado, dentro de determinado mercado, com fins à produção, à circulação e ao consumo de bens”²⁷.

Ainda sobre esse princípio, Luís Eduardo Schoueri enfatiza que “a livre concorrência é meio para atingir uma finalidade; nesse sentido, não cabe falar em livre concorrência em si mesma, mas apenas naquela comprometida com a finalidade constitucional”²⁸. Desse modo, para o referido autor, a livre concorrência deve interagir com os demais princípios da ordem econômica e, portanto, ser objeto de ponderação quando eventualmente conflite com outros princípios constitucionais.

Em virtude disso é que surge a necessidade de que o afastamento de uma imunidade, sob o pretexto de se garantir a livre concorrência, seja feito a partir de um juízo de ponderação em cada caso concreto, e não de forma apriorística, conforme já decidiu o CADE, no Acórdão nº 107-07197. Ao citar o conteúdo dessa decisão, Luis Eduardo Schoueri pondera que:

²⁶ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=776004752>, p. 4, Acessado em: 17 dez 2024.

²⁷ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. ver. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 1.924.

²⁸ SCHOUERI, Luis Eduardo. Livre Concorrência e tributação. In: ROCHA, Valdir de Oliveira Rocha. **Grandes questões atuais do direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2007, p. 259.

Esta mesma **necessidade de análise do caso concreto** foi apontada pela 7ª Câmara do Conselho de Contribuintes, quando examinava questão do efeito concorrencial da imunidade. No caso”, **o Fisco pleiteava a suspensão da imunidade do contribuinte sob o argumento e que a atividade desenvolvida pela entidade imune ofenderia o princípio da livre concorrência.** Entendeu o Conselho que “se a atividade desenvolvida tem por finalidade auxiliar a cobrir o déficit da atividade principal da entidade imune, **não é correto retirar, pura e simplesmente, a imunidade somente com o argumento em tese de que estaria ferido o princípio da livre concorrência. A ofensa a este deve ser provada e não apenas alegada, sob pena de agredir-se a supremacia constitucional.**” Vale notar que a **decisão não nega que, em tese, a imunidade possa ser limitada, quando em confronto com o princípio da livre iniciativa; o que se exige, acertadamente, é que o embate entre os princípios se faça em bases concretas, evidenciando-se os efeitos nefastos sobre a concorrência, no lugar de simplesmente se afastar uma proteção constitucional.**²⁹ (gn)

Assim, se um imóvel público está afetado direta ou indiretamente à consecução de um serviço público, ainda que sua prestação tenha sido delegada ou outorgada a um particular que atue visando o lucro, não é possível que, somente em virtude dessa última condição, seja declarada uma afronta ao princípio da livre concorrência, sem considerar a realidade fática e concorrencial inerente à atividade desempenhada.

Quer se dizer, com isso, que a violação ao princípio da livre concorrência, para fins de afastamento da imunidade tributária, deve ser avaliada no caso concreto, mediante a utilização de balizas que permitam aferir, em cada situação, se a imunidade está de alguma forma interferindo na livre concorrência de outros prestadores desse mesmo serviço.

Com efeito, não se pode desconsiderar o fato de que a condição de imune de determinado bem afetado à prestação do serviço pode ter sido fator determinante na estruturação de determinado projeto de concessão e no atingimento de uma tarifa módica.

Aliás, mesmo nos casos em que o bem público abriga o exercício de uma atividade comercial, também é preciso avaliar a possibilidade de que a receita oriunda dessa atividade seja indispensável à manutenção da prestação do serviço.

Somado a isso, deve também ser considerado que a maior parte dos serviços públicos ligados à infraestrutura são prestados em forma de monopólio natural, ou seja, executados no todo ou em parte por um único prestador, não havendo concorrência, então, a ser afetada. Nas palavras de Frederico Turolla e Thelma Ohira:

A teoria econômica clássica preceitua que a livre concorrência produz maior nível de bem-estar possível comparado a qualquer outra forma de mercado. Entretanto, existem mercados em que a concorrência não oferece, necessariamente, uma solução superior. Esse é o caso dos serviços públicos de infraestrutura, sujeitos à falha de mercado conhecida como monopólio natural. Nessa situação, a presença de custos fixos elevados em capital altamente específico implica em um dilema entre eficiência produtiva e eficiência alocativa, além de sub-incentivo *ex ante* ao investimento.³⁰

Também não se pode esquecer que a delegação da prestação de um serviço público pressupõe a realização de procedimento licitatório que, por sua vez, figura como mecanismo tendente a concretizar o princípio da livre concorrência, já que a partir da licitação o poder público assegura a participação de todos

29 SCHOUERI, Luis Eduardo. Livre Concorrência e tributação. In: ROCHA, Valdir de Oliveira Rocha. **Grandes questões atuais do direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2007, p. 261.

30 TUROLLA, Frederico Araujo e OHIRA, Thelma Harumi. **Economia do saneamento básico**. Artigo preparado especialmente para o III Ciclo de Debates do Grupo de Estudos em Economia Industrial, Tecnologia e Trabalho da PUC-SP. Disponível em: https://www5.pucsp.br/eitt/downloads/III_CicloPUCSP_TurollaeOhira.pdf.

os interessados, valendo-se de uma competição imparcial e isonômica. Portanto, mesmo nesses casos, há o respeito à concorrência pelo mercado:

Assim como o termo “serviço público” possui uma pluralidade de significados no direito brasileiro, a noção de concorrência apresenta alguma ambivalência. **A razão disso é a existência de concorrência pelo mercado e concorrência no mercado.**

A concorrência pelo mercado é aquela que se dá entre os agentes econômicos anteriormente ao ingresso em um determinado mercado e como condição para tal acesso. Essa modalidade de concorrência existe com relação aos serviços públicos há tempos e é incontroversa na doutrina – tão incontroversa a ponto de passar praticamente despercebida –, pois sempre foi assente que os serviços públicos poderiam ser prestados por meio de concessão, cuja outorga depende de prévia licitação. Esta é a regra insculpida no artigo 175 da Constituição Federal.

Assim, considerando-se a licitação anterior à outorga de uma concessão de serviço público como um mecanismo de competição entre diversos agentes econômicos no qual apenas um conseguirá ingressar em um determinado mercado (i. e., prestação de um serviço público), pode-se afirmar que a concorrência pelo mercado existe há tempos e tradicionalmente é um mecanismo de concorrência para a prestação de um serviço público.

A concorrência pelo mercado não implica concorrência no mercado. **Há mercados em que os agentes econômicos somente podem entrar após prévio processo competitivo, mas, uma vez ingressados, atuam sem competição. É o caso dos processos de licitação para a outorga de serviços públicos monopolísticos** (transmissão de energia elétrica, por exemplo) ou dos processos de licitação para a outorga de concessões de bens ou atividades monopolizadas pela União Federal.³¹

Relembra-se ademais que, não raras vezes, o poder público concede benefícios tributários ou subsídios que, à semelhança do que ocorre com a imunidade, podem viabilizar a prestação do próprio serviço ou até mesmo o atingimento de tarifas módicas.

Realizando um paralelo com a concessão de benefícios fiscais/tributários, Vitor Schirato defende não ser possível afirmar que a outorga dessa benesse acarreta, em qualquer situação, algum tipo de dano à concorrência. Segundo explica o autor, a concessão de subsídios pode ser compatível com a livre concorrência, ao menos em três situações i) quando concedidos para fins de cumprimento de obrigações não impostas a todos os agentes e que não apresentam retorno financeiro; ii) quando conferidos aos segmentos monopolísticos da cadeia produtiva de um serviço público; ou iii) quando conferidos a todos os agentes prestadores, indistintamente.³²

Como se percebe, as duas primeiras hipóteses de não violação à concorrência são compatíveis com as situações até então expostas e se aplicam, também, à possibilidade de reconhecimento da imunidade tributária. Ainda sobre o tema, o autor prossegue explicando que:

No primeiro caso, **os subsídios tarifários não apenas são compatíveis com a prestação concorrencial dos serviços públicos, como, mais ainda, serão necessários para assegurar sua existência e sua efetividade**, na medida em que o dever imposto a apenas algum (ou alguns) agente(s) de suportar determinado ônus poderá se configurar uma desvantagem competitiva que o (os) levará à sucumbência. Em consonância com o que já afirmamos, precisamente este é o caso do cumprimento do dever de universalização dos serviços públicos. Tal dever, em regra, não é imposto a todos os agentes prestadores, mas apenas àqueles que estão sujeitos ao regime jurídico de serviço público. Demais disso, tal dever é muito oneroso e possui baixíssimo (ou nenhum) retorno financeiro. Sendo assim, o cumprimento do dever de universalização em um cenário concorrencial sem que sejam oferecidas compensações aos agentes onerados poderá levá-los à sucumbência, o que não seria admissível. Por essa razão, é perfeitamente lícito e compatível com um regime de concorrência na prestação dos serviços públicos que os agentes sujeitos a deveres especiais decorrentes do regime de serviço público tenham direito a subsídios públicos para compensar os custos incorridos com o

31 SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre Iniciativa nos Serviços Públicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 29.

32 SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre Iniciativa nos Serviços Públicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 268-269.

cumprimento de suas obrigações. De outro bordo, no segundo caso, os subsídios são admissíveis em serviços públicos prestados em regime de concorrência quando conferidos às etapas da cadeia produtiva que predicam uma exclusividade de agente (monopólios naturais). [...]

Destarte, **considerando-se que a fixação das tarifas devidas pela prestação dos serviços públicos é uma questão pertinente ao estabelecimento de uma política pública, nada obsta que ela preveja a concessão de subsídios tarifários para as atividades pertinentes à cadeia produtiva dos serviços públicos que constituem monopólios naturais, eis que referidos subsídios contribuirão para a modicidade tarifária dos usuários finais sem acarretar qualquer prejuízo à concorrência.** Muito ao contrário, podendo até mesmo configurar um estímulo à entrada de novos agentes e, portanto, um fomento à concorrência.³³ (gn)

Portanto, se é concebível que os prestadores de determinados serviços públicos em regime concorrencial desfrutem de alguma forma de benefício/subsídio para se alcançar a modicidade tarifária e a universalização desses serviços, com muito mais razão deve ser mantida imunidade conferida aos entes públicos para a prestação de serviços de sua competência, ainda que por intermédio de particulares.

Assim, resta evidente que a incidência da imunidade tributária não pode ser compreendida como uma automática violação ao princípio da livre concorrência, devendo cada caso concreto ser analisado a partir de alguns critérios, a seguir sugeridos.

5 POSSÍVEIS CRITÉRIOS PARA FINS DE RECONHECIMENTO DA IMUNIDADE RECÍPROCA NO CASO CONCRETO

A partir das premissas até então fixadas, pode-se vislumbrar alguns critérios a serem consideradas para fins de reconhecimento ou não da imunidade no caso concreto.

Como primeira baliza, é imprescindível a análise quanto à utilização ou afetação do bem público à prestação de um serviço de interesse geral (público/social).

Para a devida aplicação desse critério, devem ser feitos dois recortes: (i) o serviço público deve ser considerado enquanto prestação e atividade econômica que envolva algum interesse geral da sociedade (público/social), com vistas ao bem-estar da coletividade, abrangendo, assim, os contratos de infraestrutura e os serviços administrativos; e (ii) deve-se admitir, para fins de incidência da imunidade, a figura da “afetação indireta” ao serviço público, referente às situações em que o bem não está diretamente ligado a atividade finalística inerente a prestação do serviço, mas gera receitas ou outras utilidades que viabilizam a prestação do serviço de forma eficiente e com tarifas módicas, em proveito de toda a sociedade.

Feitos esses recortes, entende-se que a afetação do bem, nos termos do item ii, deve ser um critério determinante para fins de aferição quanto à incidência da imunidade no caso concreto, em detrimento das características da pessoa jurídica responsável pela prestação do serviço. Isso porque, partindo-se da premissa de que o poder concedente, ao delegar a prestação do serviço, preserva sua competência constitucional para tanto, não se mostra coerente que o fato desse serviço estar sendo prestado por um particular, em virtude do exercício de uma opção constitucional e legítima do ente federativo, tenha o condão de, por si só, afastar a prerrogativa constitucional que lhe foi conferida.

Com efeito, admitir o afastamento da imunidade em decorrência da finalidade lucrativa da

33 SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre Iniciativa nos Serviços Públicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 268-269.

prestadora do serviço público, selecionada por meio de processo licitatório prévio, obstaria a incidência desse instituto constitucional em muitos dos contratos de concessão ou permitiria apenas a delegação para pessoas jurídicas de direito privado controladas pelo Estado, pois as pessoas jurídicas de direito privado não estatais atuam com finalidade lucrativa.

O regime da atividade também pode ser um ponto de partida quando da análise de incidência ou não da imunidade. Conforme acima defendido, entende-se que eventual aferição de justiça fiscal ou ofensa à livre concorrência deve ser feita à luz de situações e dados concretos, e não apenas com base em posições abstratas.

Por isso, a violação ao princípio da livre concorrência pressupõe, primeiramente, que haja concorrência. Assim, em se tratando de serviços explorados em regime de monopólio, tem-se presente o respeito à figura da concorrência **pelo** mercado, e a conseqüente concreção do princípio da livre-concorrência nesse cenário, já que não há, nesses casos, concorrência **no** mercado.

É de se salientar, ademais, que a prestação de serviços prestados em forma de monopólio, decorre do fato de que eles “demandam tamanhas montas de investimento para sua construção, que sua duplicação tornaria inviável o retorno do investimento realizado”³⁴, e, portanto, não poderiam ser executados por mais de um operador, por se tratar de uma única infraestrutura, sem contar nas questões ambientais e urbanísticas envolvidas na sua implementação.

Estando-se, portanto, diante de hipóteses de monopólio natural em que, como já consignado, não há concorrência no mercado, torna-se de difícil visualização a ocorrência efetiva de violação à livre concorrência ou algum tipo de injustiça fiscal apontada de forma abstrata, já que a diminuição dos custos do serviço pode ter como conseqüência a diminuição das tarifas a serem pagas pelos usuários.

Por outro lado, em relação à prestação de serviços em regime concorrencial, seria possível, em tese, se vislumbrar a possibilidade de que a imunidade possa, eventualmente, implicar em afronta ao princípio da livre iniciativa. Contudo, conforme já defendido, essa análise deve ser feita com base em dados concretos e considerando-se as situações dos *players* daquele mercado específico.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que o exercício de atividade em decorrência de delegação estatal (desestatização) implica em limitações de ordem legal e contratual que não são impostas aos demais entes privados no mercado concorrencial, de modo que a comparação parametrizada entre eles não teria sentido jurídico ou mesmo econômico.

Prova disso é que os prestadores de serviços públicos devem, por imposição legal, fazê-lo de forma adequada, isto é, satisfazendo “as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”³⁵ (art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro 1995).

Ou seja, enquanto os demais entes privados do mercado têm sua atuação livre, aqueles que atuam por delegação do Estado estão com sua liberdade de planejamento e atuação econômica limitada.

34 SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre Iniciativa nos Serviços Públicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 206.

35 BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm?origin=instituicao. Acesso em: 15 ago 2024.

Isso conduz a conclusão que a desconsideração da imunidade tributária traria mais um elemento de desigualdade nessa relação.

Sugere-se, assim, que sejam estabelecidos critérios voltados à questão da concorrência em si, relativos ao mercado concorrencial, em detrimento das características inerentes à prestadora do serviço. O ordenamento jurídico brasileiro já contém tipificação para infrações à ordem econômica (Lei 12.529, de 30 de novembro de 2011) que podem servir como parâmetro para o estabelecimento de balizas e possibilitar a análise concreta das situações.

Outro possível critério diz respeito à reversão dos bens ao final da concessão. Conforme já explicitado, os contratos de concessão podem prever que alguns bens cedidos à concessionária retornem à gestão estatal quando do término da vigência do contrato. Nesses casos, fica ainda mais evidente a possibilidade de reconhecimento da imunidade, pois o próprio ajuste deixa claro que o bem afetado continua e continuará a ser patrimônio público.

Também pode-se analisar a questão sob a ótica da realização ou não de licitação previamente à delegação, já que, nesses casos, terá havido o respeito à concorrência pelo mercado.

Esclarece-se, por oportuno, que os critérios acima expostos devem ser adotados independentemente de o ente privado possuir ou não finalidade lucrativa ou exercer atividade em regime concorrencial e devem ser aplicados a partir do que a utilização do bem representa na política administrativa do ente federativo proprietário. Por isso, caberia ao poder concedente, no momento da estruturação do projeto, avaliar de que forma aquele imóvel seria afetado à prestação do serviço e explorado pelo particular, para que, a partir disso, seja promovido o cálculo da tarifa e demais custos inerentes ao projeto.

Neste momento, então, caberia ao poder concedente analisar concretamente se a utilização proposta para o bem imóvel poderia representar algum tipo de risco à livre concorrência, promovendo-se, se for o caso, a adoção das medidas cabíveis para mitigar eventuais efeitos negativos.

Outrossim, deve ser considerado que cada setor de prestação de serviços públicos, notadamente àqueles relativos à infraestrutura (ferrovias, rodovias, portos, aeroportos) possui particularidades e demanda incentivos diversos, de modo que a fixação de uma tese geral para todos os tipos de serviços públicos pode configurar prejuízo a setores específicos.

Portanto, resta claro que o afastamento da imunidade recíproca unicamente em virtude de a prestação de serviço público ser realizada por pessoa jurídica de direito privado com finalidade lucrativa parece não ser a medida mais condizente com a própria noção atual do que representam os serviços públicos e, principalmente, com os princípios que regem esse tipo de serviço.

Por fim, é importante que também seja levada em consideração a situação relativa às concessões administrativas (PPPs administrativas), nas quais a administração é a responsável por remunerar o delegatário e não há a cobrança de tarifas, especialmente quando a prestação de serviço à administração pública é indireta.

Ainda que nesse caso os bens públicos sejam utilizados sem uma finalidade atrelada a um serviço público *strictu sensu*, o benefício da sociedade vem pela melhoria do atendimento às demandas da própria coletividade. Logo, tributar os imóveis públicos que estão sob a gestão temporária de um parceiro

privado e que são destinados ao atendimento direto ou indireto da administração pública também se mostra indevido, já que ditos bens permanecem ligados a um interesse geral (público/social) de todos.

Da mesma forma se dá com as concessões de uso especiais – tais como as concessões de ativos públicos (ginásios, centro de convenções, centros de abastecimento, etc), onde há o exercício de uma típica atividade privada/concorrencial por meio da qual os delegatários auferem renda. Contudo, tratam-se de concessões que se destinam a uma finalidade de interesse geral (público/social), ligada na maioria das vezes a políticas públicas e direitos fundamentais (lazer, cultura, esporte, armazenamento e distribuição de alimentos, etc).

Portanto, na linha do que já consignado, nesses casos também não se verifica motivo para se afastar a imunidade recíproca, já que são serviços prestados ao Estado, mas em favor da sociedade.

Assim, defende-se a impossibilidade de fixação de uma tese geral apenas à luz das características dos prestadores de serviços para abarcar todas as possíveis situações relativas aos bens públicos afetados à prestação de serviços públicos, sendo imprescindível que cada situação seja analisada em concreto à luz de balizas fixadas pela jurisprudência e pela legislação.

CONCLUSÃO

Os argumentos expostos no presente estudo apontam a necessidade de que a análise quanto à (im)possibilidade de incidência da imunidade recíproca sobre os bens públicos vinculados às concessões seja realizada à luz de casos concretos mas, primeiramente, a partir da noção atual de serviço público, enquanto atividade econômica e passível de ser prestado por particulares com finalidade lucrativa.

A partir disso, deve-se ter em mente que mesmo quando se está diante de um bem público utilizado por particular, no âmbito da prestação de serviços públicos, para explorar atividade econômica, há a possibilidade de que as receitas auferidas com a atividade seja indispensáveis à consecução do próprio serviço público ou, em último caso, à concretização do princípio da modicidade tarifária.

Portanto, aponta-se, como possíveis premissas para análise concreta do reconhecimento da imunidade recíproca de bens vinculados aos contratos de concessões:

- a) utilização ou afetação do bem público à prestação de um serviço de interesse geral (público/social), ainda que de forma indireta;
- b) reversibilidade desses bens;
- c) verificação do ambiente concorrencial na situação concreta, ante a possibilidade de prestação de serviços públicos em regime de monopólio;
- d) indispensabilidade do bem para a universalização do serviço ou atingimento do princípio da modicidade tarifária;
- e) realização de licitação para fins concessão do bem ou do serviço.

Reitera-se, por fim, que os critérios expostos devem ser adotados independentemente de o ente privado possuir ou não finalidade lucrativa ou exercer atividade em regime concorrencial. Na realidade, toda a análise deve girar em torno do que a utilização do bem representa na política administrativa do ente

federativo proprietário e na própria prestação do serviço público.

Observadas essas condições, será garantida a necessária segurança jurídica e a concretização a regra constitucional de imunidade recíproca aos bens públicos nas concessões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. 1. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/___Ato2015-2018/2016/Lei/L13334compilado.htm. Acesso em 15 ago 2024.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário 1411101 AgR/SP. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 26 de fevereiro de 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6517653>. Acesso em 19 ago 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GRAU, Eros Roberto. Constituição e serviço público. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito Constitucional: uma homenagem a Paulo Bonavides**. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Livre Iniciativa nos Serviços Públicos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SCHOUERI, Luis Eduardo. Livre Concorrência e tributação. In: ROCHA, Valdir de Oliveira Rocha. **Grandes questões atuais do direito tributário**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

TUROLLA, Frederico e OHIRA, Thelma Harumi. **Economia do saneamento básico**. Artigo preparado especialmente para o III Ciclo de Debates do Grupo de Estudos em Economia Industrial, Tecnologia e Trabalho da PUC-SP. Disponível em: https://www5.pucsp.br/eitt/downloads/III_CicloPUCSP_TurollaeOhira.pdf. Acesso em: 18 dez 2024.

A IMPLEMENTAÇÃO DO MODELO DE CAPACIDADE DE AUDITORIA INTERNA PARA O SETOR PÚBLICO NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL: PARADIGMAS E DESAFIOS

Sérgio da Silva Corrêa¹

RESUMO

Em função dos perenes escândalos de corrupção e malversação de recursos públicos a auditoria governamental tem assumido preponderância na agenda pública brasileira. A necessidade de aperfeiçoamento da auditoria pública tem se tornando objeto de pauta dos órgãos de controle do Brasil, bem como de instituições como Banco Mundial e Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI). O modelo de capacidade Internal Audit Capability Model for the Public Sector (IA-CM) tem se mostrado como um instrumento útil para o aperfeiçoamento ordenado da auditoria interna do setor público brasileiro. Este estudo tem como objetivo verificar qual é o nível de maturidade da auditoria interna da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (CGE), a partir da aplicação do modelo IA-CM. Para tanto, realizou-se uma pesquisa participante, documental e survey utilizando-se os seguintes métodos: coleta de dados, observação participante, e análise documental. Os resultados demonstraram que a auditoria interna da CGE domina, em média, 100% das práticas do modelo mencionado, alcançando a implementação de todas as práticas do Nível 2. Considerando que é necessário que o órgão domine todas as áreas de processos-chave de um nível para que seja classificado como pertencente àquele nível de capacidade, conclui-se que o nível de maturidade da auditoria interna da AGE é o Nível 2. Tal achado demonstra a evolução da auditoria interna da CGE para agregar valor à gestão governamental e para controlar suas operações e recursos necessários para alcançar os seus objetivos institucionais.

PALAVRAS-CHAVE: auditoria interna; setor público; Controladoria-Geral do Estado; Auditoria-Geral do Estado; desenvolvimento de projetos.

ABSTRACT

Due to the perennial scandals of corruption and misappropriation of public resources, government auditing has taken on preeminence in the Brazilian public agenda. The need for improvement in public auditing has become a topic on the agenda of Brazil's control bodies, as well as institutions such as the World Bank and the National Internal Control Council (CONACI). The Internal Audit Capability Model for the Public Sector (IA-CM) has proven to be a useful tool for the systematic improvement of internal audit in the Brazilian public sector. This study aims to assess the maturity level of internal audit at the State Comptroller's Office of Mato Grosso do Sul (CGE), based on the application of the IA-CM model.

¹ Sérgio S. Corrêa: Auditor do Estado de MS, chefe da Unidade de Auditoria Especializada em Governança, Gestão e Políticas Econômicas –UAGOV, formado em Ciências Contábeis na FUCMAT (1995), Pós-Graduado em Auditoria Tributária na UFSM (2005).

To achieve this, a participatory, documentary, and survey research was conducted, utilizing the following methods: data collection, participant observation, and documentary analysis. The results demonstrated that the internal audit at CGE, on average, fully encompasses 100% of the practices outlined in the mentioned model, achieving the implementation of all Level 2 practices. Considering that it is necessary for the organization to master all key process areas at a level to be classified as belonging to that level of capability, it is concluded that the maturity level of CGE's internal audit is Level 2. This finding illustrates the evolution of CGE's internal audit in adding value to government management and controlling its operations and resources necessary to achieve its institutional objectives.

INTRODUÇÃO

1 CONTEXTUALIZANDO E ESTABELECCENDO CONCEITOS

A Administração Pública, nas últimas décadas do século XX, deu indícios de que não estava preparada para atender, de maneira adequada, as diversas exigências da sociedade. A prestação de serviço ao cidadão chegava, por vezes, de forma precária, por outras, nem mesmo chegavam (Barzeley & Armajani, 1992).

Entretanto, ineficiência e ineficácia do poder público são cada vez menos toleradas, uma vez que a cobrança da sociedade em relação aos governos é a de bons resultados. A crescente exigência social, o aumento das expectativas e necessidades dos cidadãos têm induzido muitos países a uma nova orientação na prestação de serviços públicos, cujo centro está na qualidade e na satisfação dos anseios populares (Costa, Pereira & Blanco, 2006).

Nesse sentido, os processos de controle demandam, cada vez mais, maior competência e profissionalismo por parte dos auditores internos, que devem exercer a sua função de forma coordenada para o benefício da organização. As unidades de auditoria do setor público devem ter autoridade e competência para avaliar a conformidade, a eficácia, a economia e a eficiência das operações governamentais, protegendo, dessa forma, o interesse público.

Atualmente reconhece-se a importância, na administração pública, da função de auditoria interna, tendo em vista que seus objetivos são direcionados à avaliação da ação governamental, em relação ao cumprimento de metas e execução de orçamentos e da gestão empreendida pelos administradores públicos, quanto a aspectos de economicidade, eficiência e eficácia.

A auditoria interna tem como finalidade agregar valor à organização e sua função básica se constitui no suporte à gestão, bem como a toda instituição. E, um caminho para se fazer isso, é comprovar a sua eficácia e a eficiência.

Contudo, as práticas de auditoria interna adotadas pelos órgãos de controle brasileiros são ineficazes, pouco contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública. Não obstante predominam ações de controle a posteriori, com objetivos eminentemente repressivos e punitivos, todavia, controles ex-post, calcados em punição, são contraproducentes.

A ausência de padronização dos procedimentos de auditoria interna, bem como a limitada

eficácia de seus relatórios também se constituem como um problema para os órgãos de controle do país. Destaca-se que a estrutura de governança está aquém da desejada e não existe um sistema de integridade adequado e funcional. Pois a maior lacuna, a respeito da qualificação da auditoria interna do setor público brasileiro, reside na precariedade dos mecanismos de governança e dos modelos de risco.

Todos esses problemas promovem um ambiente de desconfiança para a sociedade, os gestores e os auditores. Para mudar esse quadro, é preciso que a auditoria interna proponha melhorias, avalie a eficiência e a efetividade das instituições, recomendando alternativas mais eficazes de modo a agregar valor à administração pública.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou os Acórdãos n. 1.273/2015-TCU-Plenário; 2.622/2015-TCU-Plenário e 1171/2017-TCU-Plenário, destacando a necessidade de aperfeiçoamento das práticas de auditoria interna do setor público, bem como sua convergência aos padrões internacionais.

O Conselho Nacional de Controle Interno (CONACI), representante de órgãos de controle interno brasileiros, reconhecendo a necessidade de fortalecimento do sistema de controle e da função de auditoria interna no Brasil, estabeleceu parceria com o Banco Mundial, no intuito de criar um grupo de trabalho, cujo objetivo seria melhorar a capacidade das auditorias internas das entidades de controle do país.

Por meio dessa parceria, verificou-se que o modelo de maturidade Internal Audit Capability Model for the Public Sector (IA-CM) se constitui como uma ferramenta útil para o aperfeiçoamento da atividade de auditoria pública brasileira, à medida que permite a consolidação de uma base para avaliação e de um mapa para orientar, ordenadamente, sua evolução.

O modelo IA-CM é uma estrutura que identifica os fundamentos necessários para uma auditoria interna eficaz no setor público, constituindo-se como alicerce para a implementação de práticas eficazes de auditoria e como um roteiro para sua melhoria.

O IA-CM pode também ser usado para capacitação, auto avaliação e promoção da profissão de auditor interno. Esse modelo possibilita às partes interessadas e aos tomadores de decisão compreender o importante papel e o valor que a auditoria interna tem na governança e na prestação de contas do setor público. Também, demonstra os níveis e estágios por meio dos quais a atividade de auditoria interna pode evoluir.

Na literatura internacional, os estudos realizados sobre essa temática, utilizando o modelo IA-CM como base para estabelecer uma escala de maturidade, abordam temas como motivação das entidades para profissionalizar programas de auditoria interna, avaliação do nível de capacidade da auditoria interna e a aplicação do modelo IA-CM em países em desenvolvimento.

Em geral, os estudos evidenciam que o IA-CM se constitui como um modelo global aplicável tanto a países desenvolvidos quanto a países em desenvolvimento, cujas estruturas possibilitem o levantamento dos requisitos fundamentais para uma função de auditoria interna eficaz no setor público.

O Internal Audit Capability Model for the Public Sector (IA-CM) se constitui em um modelo de maturidade voltado para a atividade de auditoria interna do setor público. Modelo de maturidade é uma representação do mundo real, de maneira simplificada, composto por elementos essenciais para a implementação de processos organizacionais.

Esse tipo de modelo visa avaliar a maturidade de uma organização conforme um dado critério. Assim, esses modelos são usados como uma ferramenta de diagnóstico e são constituídos por estágio que, em conjunto, formam uma sequência lógica a partir de um nível inicial de capacidade.

Assim, os modelos de capacidade desenvolvidos foram projetados para permitir que as instituições avaliem seu status atual da atividade sob revisão em relação a um conjunto de critérios e permite identificar e implementar melhorias no processo daquela atividade.

O objetivo de um modelo de capacidade é fornecer facilitadores e avaliadores de boas práticas, os quais ajudam as organizações a responder como elas atualmente são e como gostariam de ser. Os facilitadores dizem respeito às atividades que são necessárias à organização, a partir da posição atual, atingir o lugar desejado. E, os avaliadores correspondem aos indicadores que indicam que a posição desejada foi alcançada.

A melhoria dos processos da atividade de auditoria interna do setor público também é objeto de um modelo de maturidade denominado Internal Audit Capability Model for the Public Sector (IA-CM). Esse modelo foi desenvolvido pelo The Institute of The Internal Auditor Foundation Research (IIARF) tendo como base o Software Capability Maturity Model (CMM) criado pelo SEI.

O IIARF levou em consideração essas diferenças e desenvolveu um modelo universalmente aplicável para a avaliação e melhoria da auditoria interna no setor público. Dessa forma, o modelo não é prescritivo, não determina como um processo deve ser realizado, mas, sim, o que deve ser feito. A comparabilidade do IA-CM encontra-se nos princípios, práticas e processos, servindo, dessa maneira, como um modelo universal.

O IA-CM destina-se a identificar as necessidades fundamentais de uma auditoria interna e foi estruturado para implementar essa atividade no setor público de forma efetiva. Esse modelo estabelece os passos para que uma função de auditoria interna possa progredir de um estágio inicial para um mais avançado e efetivo. O modelo se presta à auto avaliação, construção de capacidades e promoção da profissão. Sua premissa fundamental é que um processo ou prática não pode ser melhorado, se não puder ser repetido.

De acordo com o IIARF (2009), o IA-CM se constitui em um veículo de comunicação, pois demonstra o que é uma auditoria interna efetiva e sua importância aos tomadores de decisões em uma estrutura de avaliação, uma vez que avalia a maturidade da auditoria interna em relação aos padrões e práticas profissionais em um roteiro para a melhoria ordenada dessa atividade, visto que define os passos a serem seguidos para estabelecer e reforçar a auditoria interna.

O principal objetivo do modelo IA-CM é aumentar a eficácia da atividade de auditoria interna no setor público em nível mundial e identificar os aspectos essenciais para o alcance desse objetivo. Esse modelo se constitui em uma ferramenta de auto avaliação e melhoria contínua para funções de auditoria interna do setor público.

A estrutura do IA-CM é composta por 3 (três) componentes principais, a saber: 5 (cinco) níveis de maturidade e progresso, 6 (seis) elementos de auditoria interna e 41 (quarenta e uma) áreas de processos-chave (Key Process Areas – KPAs). Cada nível de maturidade é composto por vários KPAs os quais estão associados aos 6 (seis) elementos. Os KPAs demonstram o que deve ser colocado em prática e sustentando

para que a atividade de auditoria possa evoluir para o próximo estágio.

Os KPAs são compostos por um objetivo, o qual resume o resultado pretendido ou demonstra o que deve existir na respectiva área de processo; por atividades que, quando implementadas, atingem o objetivo. Por sua vez, essas atividades apresentam produtos e resultados. Para visão geral do modelo IA-CM, o IIARF apresenta a “Matriz de uma página” (Quadro 1).

Quadro 1 – Matriz de Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IACM)

Figura 1.5
Matriz do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna

	Serviços e Papel da AI	Gerenciamento de pessoas	Práticas profissionais	Gerenciamento do Desempenho e Accountability	Cultura e Relacionamento Organizacional	Estruturas de Governança
Nível 5 – Otimizado	AI reconhecida como agente-chave de mudança - KPA 5.1	Envolvimento da liderança com organizações profissionais - KPA 5.3 Projeção da força de trabalho - KPA 5.2	Melhoria contínua de práticas profissionais - KPA 5.5 Planejamento estratégico da AI - KPA 5.4	Resultado e valor alcançados para a organização - KPA 5.6	Relações efetivas e permanentes - KPA 5.7	Independência, poder e autoridade da Atividade de AI - KPA 5.8
Nível 4 – Gerenciado	Avaliação geral sobre governança, gestão de riscos e controles - KPA4.1	AI contribui para o desenvolvimento da gestão - KPA 4.4 A atividade de AI apoia classes profissionais - KPA 4.3 Planejamento da força de trabalho - KPA 4.2	Estratégia de auditoria alavanca a gestão de risco da organização - KPA 4.5	Integração de medidas de desempenhos qualitativas e quantitativas - KPA 4.6	CAI aconselha e influencia a mais alta gerência - KPA 4.7	Supervisão independente da Atividade de AI - KPA 4.8
Nível 3 – Integrado	Serviços de consultoria - KPA 3.2	Criação de equipe e competência - KPA 3.5	Estrutura de gestão da qualidade - KPA 3.7	Medidas de desempenho - KPA 3.10	Coordenação com outros grupos de revisão - KPA 3.12	CAI informa à autoridade de mais alto nível - KPA 3.15
	Auditorias de desempenho / value-for-money - KPA 3.1	Profissionais qualificados - KPA 3.4 Coordenação de força de trabalho - KPA 3.3	Planos de auditoria baseados em riscos - KPA3.6	Informações de custos - KPA 3.9 Relatórios de gestão de AI - KPA 3.8	Componente essencial da equipe de gestão - KPA 3.11	Supervisão e apoio gerencial para a Atividade de AI - KPA 3.14 Mecanismos de financiamento - KPA 3.13
Nível 2 – Infraestrutura	Auditoria de conformidade - KPA 2.1	Desenvolvimento profissional individual - KPA 2.3	Estrutura de práticas profissionais e de processos - KPA 2.5	Orçamento operacional de AI - KPA 2.7	Gerenciamento dentro da Atividade de AI - KPA 2.8	Acesso pleno às informações, aos ativos e às pessoas da organização - KPA 2.10
		Pessoas qualificadas identificadas e recrutadas - KPA 2.2	Plano de auditoria baseado nas prioridades da gestão e das partes interessadas - KPA 2.4	Plano de negócio de AI - KPA2.6		Fluxo de reporte de auditoria estabelecido - KPA 2.9
Nível 1 – Inicial	<i>Ad hoc</i> não estruturada; auditorias isoladas ou revisão de documentos e transações com finalidade de aferir correção e conformidade; produtos dependem de habilidades específicas de indivíduos que estão ocupando as posições; ausência de práticas profissionais estabelecidas, além das fornecidas por associações profissionais; financiamento aprovado por gerência, quando necessário; falta de infraestrutura; auditores provavelmente são parte de uma unidade organizacional maior; nenhuma capacidade estabelecida; portanto, inexistência de macroprocessos-chave.					

Fonte: Adaptado de The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2009.

No eixo vertical da “matriz de uma página” são apresentados os níveis de capacidade, com a maturidade da auditoria aumentando de baixo para cima. Os elementos são apresentados no eixo horizontal e os KPAs são identificados pelos blocos de construção para cada nível de cada elemento. A cor mais escura da matriz demonstra a influência que a auditoria interna tem sobre os elementos e identifica os KPAs em que a auditoria tem mais oportunidade de institucionalizá-los de forma independente.

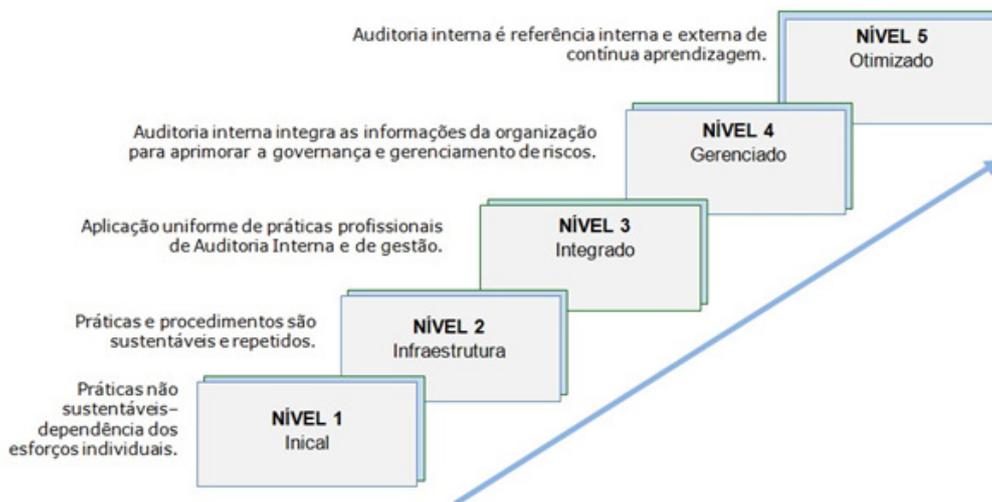
Assim, movendo-se da esquerda para a direita, a capacidade da auditoria interna de, independentemente, implementar os KPAs diminui. Da mesma forma, essa capacidade diminui à medida que os níveis de maturidade se deslocam para cima na matriz uma vez que tanto a organização quanto o ambiente externo tendem a aumentar a influência sobre o domínio dos KPAs nos níveis mais elevados.

Os níveis de capacidade são progressivos e, para cada nível foram identificadas e agrupadas atividades da auditoria e meios para institucionalizá-las, formando uma escala de maturidade.

Dessa forma, cada estágio de capacidade corresponde a um conjunto de necessidades fundamentais imprescindíveis para a evolução da organização para um ambiente mais implementado e mais

profissional. Sendo assim, cada nível de capacidade constitui a base para o desenvolvimento eficaz da atividade de auditoria interna e permite a implementação do próximo nível. Os níveis de maturidade são apresentados na Figura 1.

Figura 1 – Níveis de capacidade



Fonte: Adaptado de The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2009, p. 7.

No Nível Inicial (nível 1), o mais baixo estágio, a auditoria não está estruturada e depende dos esforços e iniciativas dos indivíduos. Não há práticas profissionais estabelecidas e falta infraestrutura. As ferramentas e procedimentos de auditoria são *ad hoc* (não estruturadas), não repetíveis e não são documentadas. Como resultado, a atividade de auditoria interna é insustentável.

No segundo estágio (nível 2), a infraestrutura administrativa e de gestão são estabelecidas, o que significa que as políticas que estabelecem o propósito, autoridade e responsabilidade do programa da auditoria e sua relação de subordinação existem dentro da organização. A auditoria começa a identificar e recrutar pessoas com as competências e habilidades necessárias para o trabalho de auditoria, mas, ainda, não há um plano de desenvolvimento profissional claro. Os procedimentos e práticas profissionais começam a ser documentados e há conformidade com as normas. E, o principal desafio deste nível, é estabelecer e manter processos e procedimentos repetíveis e, portanto, ser sustentável.

No Nível Integrado (nível 3), o programa de auditoria preocupa-se com a capacidade, independência, profissionalismo e objetividade dos auditores. A gestão da atividade de auditoria e as práticas profissionais estão bem estabelecidas e aplicadas uniformemente. A auditoria está composta por profissionais qualificados e há um plano de desenvolvimento profissional. A auditoria começa a alinhar-se com os negócios e com os riscos enfrentados pela organização.

O programa de auditoria interna integra a governança e a gestão de riscos da organização no Nível Gerenciado (nível 4). A atividade de auditoria é gerida de forma quantitativa e qualitativa, por meio de métricas de desempenho e são utilizadas para monitorar os processos e seus resultados. Neste nível, as expectativas da função de auditoria estão alinhadas às das principais partes interessadas.

No Nível Otimizado (nível 5), o foco está na melhoria contínua e na inovação. A estrutura de governança é totalmente desenvolvida e a auditoria interna faz parte dessa estrutura. A auditoria é independente, possui poder, autoridade e é composta por profissionais com habilidade, altamente competentes

e especializados, os quais exercem papel de líderes-chave na instituição. Seu programa contribui, efetivamente, para a organização.

Quanto aos elementos, o modelo apresenta 6 (seis) elementos essenciais da atividade de auditoria interna. Os 4 (quatro) primeiros elementos dizem respeito aos aspectos internos da auditoria e os 2 (dois) últimos elementos se referem à função de auditoria quanto à organização e ao ambiente externo, esses elementos são: a) Serviços e Função da Auditoria Interna; b) Gerenciamento de Pessoas; c) Práticas Profissionais; d) Gestão de desempenho e prestação de contas; e) Cultura e relacionamento organizacional, e; f) Estruturas de governança.

O elemento “Serviços e Função da Auditoria Interna” se refere à natureza e ao escopo dos serviços que a auditoria interna fornece, assim como a responsabilidade de ajudar na obtenção dos objetivos organizacionais. Para esse elemento, o modelo inclui a auditoria de conformidade, trabalhos de consultoria, revisão de controle interno, processos e sistemas, dentre outros.

O “Gerenciamento de Pessoas” se constitui no segundo elemento e se refere ao recrutamento de recursos humanos e a seu desenvolvimento. Inclui a identificação de candidatos adequados e os padrões de desempenho, bem como remuneração, treinamento e oportunidades de promoção e desenvolvimento.

Os KPAs que constituem esse elemento tratam da equipe da auditoria, recrutamento, desenvolvimento, treinamento, retenção de talentos, envolvimento e desenvolvimento da gestão, assim como envolvimento com órgãos profissionais. É essencial não só recrutar auditores internos adequados, mas, também, capacitar, desenvolver e reter esses profissionais.

As práticas profissionais se constituem no terceiro elemento e refletem os processos, estruturas e políticas necessárias para se executar uma auditoria de forma eficaz, com proficiência e com o devido zelo profissional. Inclui a capacidade de a auditoria alinhar suas prioridades às da organização, bem como a manutenção de um programa de garantia de qualidade.

Os KPAs que foram identificados para este elemento apresentam a importância de alinhar o planejamento da auditoria interna com as prioridades das principais partes interessadas, a estratégia e o perfil do risco da organização. Abrange, também, a necessidade de políticas de auditoria interna e procedimentos, bem como garantia de qualidade.

O elemento “Gestão de desempenho e prestação de contas” se refere às informações necessárias para administrar, conduzir e controlar as operações da auditoria, bem como explicar seu desempenho e seus resultados. Isto inclui a identificação e comunicação entre todos os níveis dos membros da equipe. Além disso, inclui a coleta e relatórios de informações de desempenho a respeito da eficácia da atividade de auditoria interna. Os KPAs desse elemento abrangem aspectos relacionados ao plano de negócios, orçamento e informações de desempenho da auditoria.

A posição e relações internas e externas da auditoria, incluindo seu relacionamento com a organização, são tratadas no elemento “Cultura e relacionamento organizacional”. Estão incluídos neste elemento aspectos sobre o relacionamento do Chefe Executivo de Auditoria com a alta gerência e o relacionamento da auditoria interna com outras unidades organizacionais. Os KPAs que foram identificados para este elemento descrevem como a função de auditoria interna está focada em sua gestão e como se relaciona com sua equipe e outros grupos de revisão.

O último elemento apresentado no modelo se refere às “Estruturas de governança”. Este elemen-

to explana sobre os relatórios funcionais e administrativos do Chefe Executivo de Auditoria, bem como a posição organizacional da auditoria. Inclui os mandatos, autoridades, políticas e procedimentos que são estabelecidos para garantir a independência e objetividade de sua atividade. Os KPAs deste elemento demonstram os aspectos necessários para assegurar que a função de auditoria tenha acesso necessário às pessoas da organização, ativos e informações, mecanismos de financiamento e que a sua gestão e supervisão seja independente.

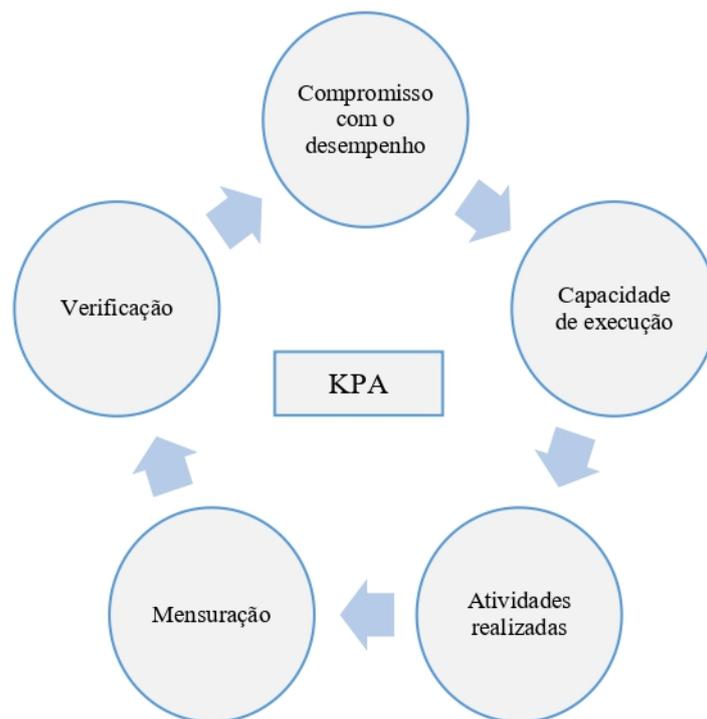
Quanto à implementação do KPA, o SEI (2010) explica que implementação significa que o processo está enraizado na forma como o trabalho é executado, existindo padronização na execução do processo e comprometimento em relação à sua execução. Para que a atividade de auditoria alcance um determinado nível, é preciso que todos os KPAs dos 6 (seis) elementos estejam implementados.

Para considerar que uma atividade de auditoria interna alcançou o nível de capacidade 2, é preciso que os 10 KPAs presentes nos 6 elementos estejam incorporados à cultura da auditoria interna. Basta que um deles não esteja implementado para que a atividade de auditoria interna seja classificada no nível 1. Já para alcançar o nível de capacidade 3, seria necessária a implementação dos 10 KPAs referentes ao nível 2 e dos 14 KPA referentes ao nível 3.

Para considerar que um KPA esteja implementado, é preciso ir além da mera execução das atividades previstas na respectiva área de processo-chave. Além de dominar o KPA, a auditoria deve incorporar as atividades à sua cultura organizacional, dessa forma, o KPA será sustentável e repetível.

A implementação dos KPAs de um nível se constitui como base de práticas e capacidades para o estágio seguinte. Seu domínio exige que certas características comuns estejam presentes. Essas características descrevem os meios para implementar e garantir a sustentabilidade do KPA e compreende: compromisso com o desempenho, capacidade de execução, atividades realizadas, mensuração e verificação, como demonstrado na Figura 2.

Figura 2 – Características comuns para implementação de um KPA



Fonte: Adaptado de The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2009, p. 17.

O compromisso com o desempenho consiste no comprometimento que a instituição possui para dominar o KPA, como exemplo, citam-se as políticas organizacionais de desenvolvimento e o apoio da alta administração. A segunda característica, capacidade de execução, refere-se à capacidade de realizar as atividades e reflete na necessidade de recursos adequados para a realização do trabalho de auditoria.

As atividades realizadas, terceira característica, descrevem as atividades de implementação do KPA. A medição refere-se à avaliação contínua e análise das atividades e progressos necessários para o alcance do objetivo do KPA. A verificação, última característica, está ligada à averiguação contínua para garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as políticas e procedimentos estabelecidos (IIARF, 2009).

Destaca-se, contudo, que modelo IA-CM estabelece que o nível de maturidade não precisa ser máximo para todas as áreas de processos-chave. Assim, o nível apropriado a ser atingido dependerá da natureza e complexidade das organizações e dos riscos aos quais está exposta.

A primeira hipótese testada e confirmada pelos testes empíricos foi de que as pressões institucionais são necessárias, mas não suficientes para explicar a motivação para adoção e profissionalização da auditoria interna. Esses devem ser combinados com atributos de autonomia.

A maioria das unidades de auditoria situou-se em níveis de capacidade baixos, Nível 1 (Inicial) e Nível 2 (Infraestrutura), do IA-CM. A maior parte dos países desenvolve as melhores práticas no elemento “Práticas Profissionais”. Os Estados Unidos e o Canadá parecem ter uma auditoria mais avançada em comparação com outras regiões.

No Brasil, a aplicação do IA-CM foi estudada por Marinho (2017), o qual analisou a função da auditoria interna do Poder Executivo Federal, avaliando se o nível de capacidade, em que se encontra o órgão de controle federal, indica a implementação e a aplicação uniforme de suas práticas a partir da aplicação do IA-CM. Assim, a hipótese testada pelo autor foi de que a atividade de auditoria, exercida pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), teria alcançado o Nível 2 de capacidade, conforme os estágios determinado pelo modelo.

Para tanto, os dados foram coletados em três fases. A primeira constituiu na validação do modelo IA-CM com gerentes de áreas da SFC. As últimas duas foram voltadas à coleta de evidências de implementação das áreas de processos-chave. A primeira delas referiu-se às evidências documentais, a respeito da implementação dos KPAs e a segunda à busca de evidências da implementação dos KPAs, por meio de entrevista com gerentes ocupantes de funções-chave na SFC (Marinho, 2017).

Os resultados encontrados demonstraram que a auditoria exercida pela SFC não alcançou o nível de capacidade 2, indicando que há baixa padronização dos processos e das práticas de auditoria, deficiências no desenvolvimento de pessoal e fragilidade do planejamento baseado em risco e custos. Tais consequências promovem a dependência de habilidades e motivações pessoais dos auditores internos (Marinho, 2017).

Portanto, verificou-se que a auditoria interna exercida pelo Executivo Federal brasileiro se encontra no Nível 1, o que significa que áreas de processos principais de auditoria interna não são implementadas, ou são executadas, mas não estão implementadas ou inseridas na cultura da entidade. Além disso, os resultados indicaram que o modelo de capacidade IA-CM permite a identificação de melhoria nos processos de auditoria interna.

Dessa forma, o IA-CM se constitui em um modelo global, cuja estrutura possibilita a identificação dos requisitos fundamentais para uma função de auditoria interna eficaz no setor público. O modelo é capaz de ajudar a unidade de auditoria a identificar os KPAs que são necessários para construir uma base

sólida de um nível de capacidade, antes de passar para o próximo estágio. Os resultados do IA-CM podem ser utilizados como ferramenta de comunicação entre a organização e seus stakeholders, em todos os níveis de governo, para defender a funções essenciais da atividade de auditoria interna.

Nesse contexto, a verificação da maturidade da atividade de auditoria interna do setor público se mostra fundamental para seu aperfeiçoamento, uma vez que permite identificar áreas passíveis de aprimoramento e desenvolver uma estratégia para atingir uma função de auditoria mais eficiente.

Nesse sentido, a presente pesquisa se propõe a responder à seguinte questão: Qual o nível de maturidade da atividade de auditoria interna da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul à luz do Internal Audit Capability Model for the Public Sector?

A avaliação do nível de maturidade da auditoria interna é importante para seu aperfeiçoamento, uma vez que possibilita o desenvolvimento de uma estratégia indicando um caminho para atingir uma função de auditoria mais eficiente em curto e em médio prazo.

2 O CONTROLE NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Desde a concepção clássica da Administração, o controle se constitui em processos de verificação, avaliação e monitoramento do alcance dos objetivos institucionais indicando possíveis falhas, e tem como finalidade repará-las e evitar sua repetição, sendo parte essencial das organizações.

Consoante essa extensão a INTOSAI (2004) define controle interno governamental como um processo integrado sendo realizado por todos os agentes organizacionais e que possui como finalidade detectar riscos e proporcionar uma segurança razoável para o cumprimento da missão institucional.

O IARF (2013) diferencia essas duas acepções por meio de um modelo denominado Três Linhas de Defesa, o qual esclarece os papéis e responsabilidades de cada agente dentro de uma organização. A acepção funcional corresponde a primeira e a segunda linha de defesa e a compreensão orgânica ou institucional é representada pela terceira linha de defesa conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 – Modelo de Três Linhas de Defesa



Fonte: The Institute of Internal Auditors Research Foundation, 2013. *As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles. p.2.*

A primeira linha de defesa refere-se aos controles da gerência. A responsabilidade pelos ajustes nos processos de controle deficientes, bem como por mantê-los eficazes é dos gerentes operacionais. A segunda linha de defesa é executada por diversos agentes dentro das organizações os quais executam funções variadas de controle do risco e supervisão da conformidade estabelecida pelos gerentes operacionais.

A terceira linha de defesa diz respeito às funções e responsabilidades da auditoria interna da instituição a qual realiza avaliações sobre a eficácia dos controles internos, da governança e do gerenciamento de riscos. Esta linha de defesa está ligada à alta administração e ao órgão de governança fornecendo-lhes avaliações abrangentes com maior grau de independência e objetividade.

3 O MODELO PROPOSTO E A AUDITORIA-GERAL NA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

A Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, promulgada em 1989, adotou, em seus Art. 82, alterado pela emenda Constitucional nº 72, prevendo que o controle interno será exercido pela CGE-MS, neste contexto descreverei abaixo um pequeno histórico da trajetória deste órgão para implantação e enraizamento da cultura do modelo IA-CM no Estado de Mato Grosso do Sul.

Figura 4 – Histórico IA-CM na CGE



Fonte: Powerpoint do relatório de validação IA-CM, CGE.

Até 08 de dezembro de 2016, Auditoria-Geral do Estado, órgão técnico do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual usava à estrutura da Secretaria de Estado da Fazenda, órgão central do referido Sistema. Sua função: auditoria governamental. Em 09 de dezembro de 2016, criação da Controladoria-Geral do Estado (CGE-MS), órgão central de Sistema de Controle Interno do Estado. Órgão independente, com subordinação direta ao Governador do Estado. Goza de autonomia funcional e financeira, dispendo de dotação orçamentária própria e de iniciativa para elaboração do seu orçamento. Novas funções: auditoria governamental, ouvidoria, correição e transparência pública e controle social. No 1º trim. 2019 – Implantação do Modelo IA-CM na AGE – Normatização das rotinas AGE-MS.

Neste sentido, o Estado de Mato Grosso do Sul celebrou, em 16 de setembro 2019, contrato de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no âmbito do Projeto de Modernização da Gestão Fiscal (PROFISCO II MS), com o objetivo de apoiar a modernização da gestão fazendá-

ria, o aperfeiçoamento da administração tributária e da gestão do gasto público no Estado.

A autorização para contratação da referida operação, deu-se por intermédio da Lei Estadual nº 5.112, de 20 de dezembro de 2017, devendo ser investidos US\$ 47,7 milhões de recursos obtidos junto ao BID e US\$ 5,3 milhões como contrapartida do Estado, totalizando US\$ 53 milhões, para um período de cinco anos.

No 4º trim. 2019 – Avaliações da metodologia matriz IA-CM - Realização de relatório de auto avaliação da maturidade organizacional da atividade de auditoria interna exercida pela AGE-MS, com base no modelo IA-CM (dez/19); 1ºtrim. 2020: Realização de Plano de Ação para implementação das atividades essenciais dos macroprocessos da Matriz IA-CM (fev/2020); Relatório de Validação por consultores do Banco Mundial e Conaci da auto avaliação da maturidade da AGE-MS (março/2020); 2º trim. 2020 - Realização do Relatório Conclusivo de Avaliação IA-CM: Avaliação da maturidade organizacional da atividade de auditoria interna exercida pela AGE-MS, após a validação do relatório de auto avaliação por consultores do Banco Mundial /CONACI (abril/2020).

Foi instituído o Comitê Gestor do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (CGIA-CM) em 07/11/2022, com o objetivo de apoiar e contribuir para a implementação dos níveis 2 e 3 do Modelo de Capacidade de Auditoria Interna (IA-CM). O Comitê irá realizar auto avaliação do nível de maturidade da AGE-MS e promover a implantação do Modelo.

Com o intuito de implantar o modelo da Matriz IA-CM, a AGE-MS realizou avaliações (denominada “auto avaliação”) de sua maturidade organizacional. Esse “auto avaliação” foi revisada por consultores do Banco Mundial e Conaci (Conselho Nacional de Controle Interno). Na escala de níveis progressivos de capacidade da Matriz, ficou estabelecido que a AGE-MS, está no nível 1 – Inicial.

A fim de se estabelecer as diretrizes para o alcance do nível 2 – Infraestrutura, a AGE-MS elaborou Plano de Ação para implementação das atividades essenciais dos macroprocessos da Matriz IA-CM. Para o alcance do nível 2, a AGE-MS deve atender aos macroprocessos-chave (KPAs) e referem-se a processos de auditoria interna, constituídos por atividades que devem ser desempenhadas e sustentadas para que a unidade de auditoria alcance os objetivos pretendidos, sendo compostos por objetivo, atividades essenciais, produtos, resultados e práticas institucionalizadas. As atividades essenciais dos respectivos KPAs devem ser dominadas institucionalmente, ou seja, estarem presentes e internalizadas na cultura da organização, para que a unidade de auditoria interna atinja um determinado nível de capacidade.

As normatizações propostas foram criadas (procedimentos internos como os manuais, as rotinas, os check-lists) e, o segundo passo será a execução prática dessas atividades (denominadas de institucionalização) para o alcance do nível pretendido (atenderá a todos os requisitos definidos para o Nível - 2 – Infraestrutura e no término do quinto ano a Auditoria estará atendendo a todos os requisitos previstos para o Nível 3 – Integrado).

Em 2020, com o Plano de Ação determinando prazos e responsáveis para cada ação, iniciamos a evolução pretendida, estabelecendo capacitações aos servidores. O treinamento presencial envolvia aos Procedimentos e Técnicas de Auditoria (métodos), Auditoria de Conformidade (planejamento e execução – teoria e prática) e Auditoria Operacional (planejamento e execução – teoria e prática), sendo que os Termos de Referência foram finalizados e aptos para a licitação e posterior execução do serviço, entretanto,

o impacto da pandemia COVID-19 fez com que as atividades de capacitação fossem paralisadas. Como medida de mitigação, as capacitações foram iniciadas a partir do início do ano de 2021.

O atraso na capacitação dos servidores e a pandemia COVID-19 acarretarão impactos relevantes para o atingimento dos resultados. Em comparação com outras controladorias que estão implantando a Matriz IA-CM, para atingir o nível 2 da Matriz, considera-se que haverá a necessidade de se aumentar o prazo para a AGE-MS atingir a meta estabelecida.

Conforme já discorrido a implantação do IA-CM vem ocorrendo de forma gradual, visto que todas as normatizações (procedimentos internos como os manuais, as rotinas, os check-lists) necessárias já foram estabelecidas, aguardando, portanto, o prazo normal para o enraizamento na cultura organizacional da AGE-MS.

3.1 Evolução e situação atual da implantação do Modelo IA-CM na CGE

A partir de 2022, iniciou-se nova fase nos processos de auditoria com a implantação de “riscos de auditoria” o que aumenta o nível de maturidade organizacional da AGE-MS.

A Auditoria está efetuando nova avaliação do grau de maturidade da AGE-MS no segundo semestre de 2023, onde no momento está em fase final de conclusão do relatório de auto avaliação para alcançar o nível 2.

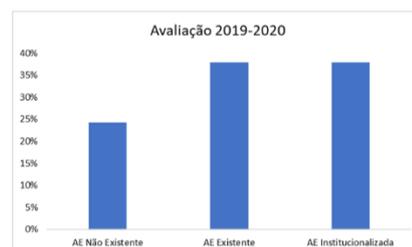
Figura 5 – Histórico IA-CM na CGE

Situação da CGE-MS em 2019-2020

Segunda autoavaliação e validação externa

• Relatório

N Í V E L 2	KPA 2.1	2	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2
	KPA 2.2	2	3	4	5	6									
	KPA 2.3	2	3	4	5	6									
	KPA 2.4	2	3	4	5	6	7	8	9						
	KPA 2.5	2	3	4	5	6	7	8	9						
	KPA 2.6	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.7	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.8	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.9	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.10	2	3	4	5	6	7								



Fonte: Powerpoint do relatório de validação IA-CM da CGE.

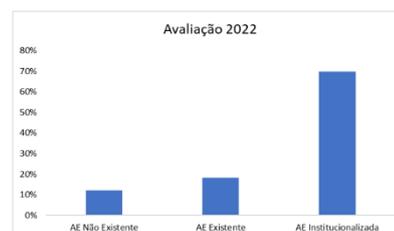
Figura 6 – Histórico IA-CM na CGE

Situação da CGE-MS em 2022

Terceira autoavaliação

• Relatório

N Í V E L 2	KPA 2.1	2	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2
	KPA 2.2	2	3	4	5	6									
	KPA 2.3	2	3	4	5	6									
	KPA 2.4	2	3	4	5	6	7	8	9						
	KPA 2.5	2	3	4	5	6	7	8	9						
	KPA 2.6	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.7	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.8	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.9	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.10	2	3	4	5	6	7								



Fonte: Powerpoint do relatório de validação IA-CM da CGE.

Com isto a Auditoria Geral estabeleceu um conjunto de entregas pactuadas no âmbito interno a serem realizadas nos anos de 2023 e 2024.

Quadro 2 - Entregas pactuadas

ENTREGA/META	OBJETIVO (TEMA)	INICIATIVA
KPA 2.2 – Atividade Essencial nº 3 <i>Identificar os conhecimentos, as habilidades (técnicas e comportamentais) e as outras competências requeridas para realizar tarefas de auditoria.</i>	COMPETÊNCIAS DOS AUDITORES	Mapear as competências requeridas de acordo com o Framework de Competências do IIA.
KPA 2.3 – Atividade Essencial nº 4 <i>Incentivar as pessoas a serem membros de associações profissionais</i>	POLÍTICA DE INCENTIVO À FILIAÇÃO EM ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS	Propor uma resolução de incentivos.
KPA 2.4 – Atividade Essencial nº 2 <i>Identificar todos os objetos de auditoria da organização e documentar o universo de auditoria.</i>	UNIVERSO DE AUDITORIA	Aprimorar o universo de auditoria nos próximos PAINTs
KPA 2.4 – Atividade Essencial nº 4 <i>Por meio de consultas à alta administração e/ou a outras partes interessadas - stakeholders (por exemplo, altos funcionários do governo ou auditores externos), identificar as áreas/temas considerados prioritários a serem abordados pela atividade de AI.</i>	CONSULTA AOS STAKEHOLDERS	Aprimorar a consulta.
KPA 2.4 – Atividade Essencial nº 7 <i>Determinar os recursos globais exigidos (humanos, financeiros, materiais) para realizar o plano e incluir o</i>	FERRAMENTAS/INSUMOS NECESSÁRIOS ÀS ATIVIDADES DA AUDITORIA INTERNA	Aprimorar o Plano Anual de Auditoria para incluir todos os recursos globais exigidos em um único documento
<i>montante de recursos para cada trabalho de auditoria, para outros serviços a serem prestados, e quaisquer recursos adicionais que possam ser exigidos para responder a outras prioridades da gestão e/ou das partes interessadas (stakeholders) que possam surgir durante o período coberto pelo plano.</i>		
KPA 2.4 – Atividade Essencial nº 8 <i>Determinar a combinação de capacidades de recursos humanos exigida para realizar o plano (de dentro da atividade de AI ou por meio de colaboração ou terceirização).</i>	ESTABELECIMENTO DE PARCERIAS	Buscar mais termos de cooperação com universidades, TCE, MP e outros.
KPA 2.4 – Atividade Essencial nº 8 <i>Determinar a combinação de capacidades de recursos humanos exigida para realizar o plano (de dentro da atividade de AI ou por meio de colaboração ou terceirização).</i>	BANCO DE TALENTOS	Estruturar um Banco de Talentos informatizado.
KPA 2.6 – Plano de Negócio de Auditoria Interna	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	Monitorar o Plano Estratégico (PE 2022-2025).
KPA 2.8 – Atividade Essencial nº 5 <i>Avaliar os requisitos e obter os recursos e as ferramentas de auditoria necessários, incluindo ferramentas de base tecnológica, necessárias tanto para gerenciar, quanto para realizar o trabalho da atividade de AI.</i>	FERRAMENTAS/INSUMOS NECESSÁRIOS ÀS ATIVIDADES DA AUDITORIA INTERNA	Aprimorar o Plano Anual de Auditoria para incluir todos os recursos globais exigidos em um único documento
KPA 2.8 – Atividade Essencial nº 5 <i>Avaliar os requisitos e obter os recursos e as ferramentas de auditoria necessários, incluindo ferramentas de base tecnológica, necessárias tanto para gerenciar, quanto para realizar o trabalho da atividade de AI.</i>	FERRAMENTAS/INSUMOS NECESSÁRIOS ÀS ATIVIDADES DA AUDITORIA INTERNA	Buscar parcerias para a utilização de outras ferramentas de base tecnológica.
KPA 2.9 – Atividade Essencial nº 4 <i>Adotar uma declaração de missão e/ou visão para a atividade de AI</i>	COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	Incluir a identidade da CGE no site.
KPA 2.9 – Atividade Essencial nº 5 <i>Informar o propósito, a autoridade e a responsabilidade da atividade de AI para toda a organização</i>	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	Inserir o propósito da auditoria no Plano de Marketing, que será desenvolvido.
KPA 2.9 – Atividade Essencial nº 4 <i>Adotar uma declaração de missão e/ou visão para a atividade de AI.</i>	PAINT	Inserir missão, visão e valores da CGE/MS no PAINT 2024.
KPA 2.10 – Atividade Essencial nº 5 <i>Estabelecer procedimentos para seguir quando o gestor decide não divulgar documentos necessários aos trabalhos de auditoria interna.</i>	POLÍTICA DE ACESSO AOS DADOS E CONFIDENCIALIDADE	Propor uma Resolução da CGE/MS.

Fonte: Quadro de entregas pactuadas do relatório de validação IA-CM, CGE, 2023-2024.

A Situação atual encontrada na CGE durante a avaliação interna realizada no segundo semestre de 2023, demonstra que este Órgão de Controle Interno já possui condições de alcançar o nível 2 da Matriz IA-CM.

Figura 7 – Quadro da avaliação interna das atividades essenciais nível 2

Projeto CONACI

Nível	KPA	Atividades Essenciais													
		2	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	4.1	4.2	4.3	4.4	5.1	5.2
N I V E L 2	KPA 2.1	2	3	4	5	6									
	KPA 2.2	2	3	4	5	6									
	KPA 2.3	2	3	4	5	6									
	KPA 2.4	2	3	4	5	6	7	8	9						
	KPA 2.5	2	3	4	5	6	7	8	9						
	KPA 2.6	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.7	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.8	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.9	2	3	4	5	6	7								
	KPA 2.10	2	3	4	5	6	7								

Fonte: CGE. Quadro de atividades essenciais do relatório de validação IA-CM, 2023.

O Conselho Nacional de Controle Interno - CONACI – órgão responsável pela avaliação nomeou uma comissão de Auditores de dois estados (GOIAS e MINAS GERAIS) que virão a Campo Grande - MS, a princípio no primeiro semestre de 2024 para avaliar se a CGE já possui as condições de alcançar o nível 2 da Matriz IA-CM.

Diante do trabalho realizado durante a condução das entregas pactuadas a auditoria conseguiu considerável avanço na busca do tão sonhado objetivo desta primeira faze, que é alcançar o nível 2, e assim igualar-se ao tão seletivo grupo como a CGU – controladoria Geral da União, os estados de Minas Gerais e Goiás e a Prefeitura de Belo Horizonte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública brasileira é frequentemente criticada em relação à sua capacidade de alcançar seus objetivos, implantar serviços e programas com qualidade e de realizar suas políticas públicas de maneira eficiente (TCU, 2009). Assim, a função governamental de controle tem assumido preponderância na agenda pública brasileira, especialmente em função dos perenes escândalos de corrupção e malversação de recursos públicos.

Contudo, as práticas de auditoria interna adotadas pelos órgãos de controle brasileiros são ineficazes, pouco contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública (Rocha, 2002). A necessidade de aperfeiçoamento de suas atividades se tornou objeto de pauta dos órgãos de controle do país, de instituições como o Banco Mundial e o CONACI, assim como abordada em acórdãos do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 1.273/2015-TCU-Plenário, nº 2.622/2015-TCU-Plenário e nº 1171/2017-TCU-Plenário).

Nesse contexto, a presente artigo teve como objetivo apresentar o modelo de maturidade Internal Audit Capability Model for the Public Sector (IA-CM) que se apresenta como uma ferramenta útil para o aperfeiçoamento da atividade de auditoria pública brasileira, à medida que permite a consolidação de uma base para avaliação e de um mapa para orientar, ordenadamente, sua evolução, bem como é uma estrutura que identifica os fundamentos necessários para uma auditoria interna eficaz no setor público, constituindo-se como alicerce para a implementação de práticas eficazes de auditoria e como um roteiro para sua melhoria.

O IA-CM pode também ser usado para capacitação, auto avaliação e promoção da profissão de auditor interno. Esse modelo possibilita às partes interessadas e aos tomadores de decisão compreender o importante papel e o valor que a auditoria interna tem na governança e na prestação de contas do setor público. Também, demonstra os níveis e estágios por meio dos quais a atividade de auditoria interna pode evoluir.

Este estudo também avaliou qual o nível de maturidade da auditoria interna da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (CGE) a partir da aplicação do Internal Audit Capability Model for the Public Sector (IA-CM).

Para alcance do objetivo deste trabalho, realizou-se uma pesquisa participante, documental na Controladoria-Geral de Mato Grosso do Sul, sendo a atividade de auditoria exercida por este órgão de controle do Poder Executivo onde:

A partir de 2022, constatou-se nova fase nos processos de auditoria com a implantação de “risco de auditoria” o que aumentou o nível de maturidade organizacional da AGE-MS, bem como a implantação e realização das entregas pactuadas no setor afim de a auditoria conseguir considerável avanço na busca do tão sonhado objetivo desta primeira fase, que é alcançar o nível 2, e assim igualar-se ao tão seletivo grupo como a CGU – controladoria Geral da União, os estados de Minas Gerais e Goiás e a Prefeitura de Belo Horizonte, que já alcançaram este nível.

A Auditoria efetuou nova avaliação interna do grau de maturidade da AGE-MS no segundo semestre de 2023, onde no momento está em fase final de conclusão do relatório para alcançar o nível 2.

Nesse sentido, conclui-se que apesar da falta de confirmação da avaliação final do órgão encarregado (CONASI) já marcada para o primeiro semestre de 2024, o nível de maturidade da auditoria interna da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul é hoje o de número 2, classificado como (Infraestrutura). Nesse nível, a infraestrutura administrativa e de gestão são estabelecidas, o que significa que as políticas que estabelecem o propósito, autoridade e responsabilidade do programa da auditoria e sua relação de subordinação existem dentro da organização. A auditoria começa a identificar e recrutar pessoas com as competências e habilidades necessárias para o trabalho de auditoria, mas, ainda, não há um plano de desenvolvimento profissional claro. Os procedimentos e práticas profissionais começam a ser documentados e há conformidade com as normas. E, o principal desafio deste nível, é estabelecer e manter processos e procedimentos repetíveis e, portanto, ser sustentável.

Esta pesquisa contribui para a difusão do modelo IA-CM no Brasil e permite a comparação da auditoria interna da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul com os requisitos, padrões e normas internacionais de auditoria interna governamental, possibilitando a identificação de lacunas e de oportunidades para melhoria de sua eficácia, a fim de beneficiar, em última instância, a sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Prevenção x punição para o controle do setor público. *Revista do TCU*, v. 35, n. 101, 2004.

BEHN, R. D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do*

serviço público, v. 49, n. 4, p. 5, 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/399/524>. Acesso em: 18 out 2023.

BEUREN, I. M. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. *Constituição* (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 nov 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Crerios gerais de controle interno na administração pública: um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países*. Brasília, DF: TCU, 2009. Acesso em: 08 nov 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Recomendações aos órgãos governantes superiores referente ao Acórdão nº 1.273/2015*. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. *Ata nº 19/2015*. Brasília, DF: TCU, 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria referente ao Acórdão nº 2.622/2015*. Plenário (TC 025.068/2013-0). Relator: Ministro Augusto Nardes. *Ata nº 42/2015*. Brasília, DF: TCU, 2015.

COELHO, J. O controle interno na perspectiva constitucional. In: BLIACHERIENE, A. C.; AZEVEDO, M. V.; RIBEIRO, J. B. (Coords.). *Controladoria no setor público*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 61-73.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. *Panorama do Controle Interno no Brasil: CONACI 2016*. 2. ed.. Brasília, DF: 2016.

COSTA, A. F. D.; PEREIRA, J. M.; BLANCO, S. R. Auditoria do setor público no contexto da nova gestão pública. *Tékne-Revista de Estudos Politécnicos*, v. 5, n. 6, p; 201-225, 2006. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164599112006000100010. Acesso em: 29 out 2023.

GIBBS, G. *Análise de dados qualitativos*. Bookman, 2009.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. *Normas Internacionais para a prática profissional de auditoria interna*. 2012. Disponível em: <https://na.theiia.org/standardsguidance/Public%20Documents/IPPF%202013%20Portuguese.pdf>. Acesso em: 30 nov 2023.

INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS RESEARCH FOUNDATION. *As três linhas de defesa no gerenciamento eficaz de riscos e controles*. 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/palestras-e-apresentacoes/2complemento-papeis-das-areas-de-gestao-de-riscos-controles-internos-e-auditoria-interna.pdf>. Acesso em: 01 nov 2023.

JOSÉ FILHO, A. A importância do controle interno na administração pública. *Diversa*, v. 1, n. 1, p. 85-99, 2008. Disponível em: http://capa.trers.gov.br/arquivos/JOSE_controle_interno.PDF. Acesso em: 04 nov 2023.

MARINHO, L. L. C. A implementação da atividade de auditoria interna no executivo federal brasileiro. 2017. Dissertação (Mestrado) –Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24543>. Acesso em: 11 nov 2023.

OLIVIERI, C. *A lógica política do controle interno: o monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

PESSOA, M. F. O controle interno no Brasil e combate à corrupção administrativa. Foro Iberoamericano sobre el Combate a la Corrupción: Santa Cruz de la Sierra (CLAD). *Anais eletrônicos...* 1998. Disponível em: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/o-control-e-interno-no-brasil-e-combate-a-corrupcao-administrativa>. Acesso em: 15 nov 2023.

PINHEIRO, J. L. *Auditoria Interna Auditoria Operacional: manual prático para auditores internos*. 3. ed. Lisboa: Letras e Conceitos, 2014.

RIBEIRO, A. C. D. S. O papel da auditoria interna nas instituições públicas de ensino superior em Portugal continental-universidade e politécnicos. 2016. Dissertação (Mestrado) –Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipl.pt/handle/10400.21/6565>. Acesso em: 20 nov 2023.

SPINELLI, M. V. C. Controle Interno. In: AAVRITZER, L. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2012. p. 482-485.

A ILEGALIDADE DA COBRANÇA DAS MULTAS ADMINISTRATIVAS COM FUNDAMENTO NOS ARTIGOS 711 E 718, I, 'A' DO DECRETO 6.759/09 EM VIRTUDE DA PERDA DE GRÃOS NO TRANSPORTE DESTINADO À EXPORTAÇÃO

Brendha Carolinne Bezerra Komiyama¹

RESUMO

A pesquisa analisa a ilegalidade das multas administrativas na exportação de grãos, focando em erros de classificação fiscal, perda de grãos durante o transporte ou discrepâncias na quantidade declarada. O estudo identifica a falta de fundamentação legal, razoabilidade e proporcionalidade dessas penalidades, que impactam negativamente produtores e exportadores. O objetivo é identificar lacunas jurídicas que permitem a aplicação injusta de multas e propor alternativas e melhorias regulatórias. A metodologia inclui revisão bibliográfica das normas, análise de casos práticos e estudos de juristas, destacando a legalidade versus os aspectos econômicos e sociais. Espera-se esclarecer as implicações jurídicas e econômicas das multas relacionadas à perda de grãos no transporte e sugerir ajustes na legislação para proporcionar maior segurança jurídica aos envolvidos na exportação de grãos.

PALAVRAS-CHAVE: norma jurídica. Multas administrativas. Ilegalidade. Sanção.

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objetivo a análise aprofundada da aparente ilegalidade associada à imposição de multas administrativas, fundamentadas nos artigos 711 e 718, I, 'a' do Decreto 6.759/09, em virtude da perda de grãos durante o transporte destinado à exportação. Essas multas, frequentemente decorrentes de possíveis erros relacionados à classificação fiscal e à variação na quantidade de mercadoria devido à perda durante o transporte, têm impactos significativos para os produtores e exportadores do setor. O problema central desta pesquisa reside na análise da legalidade das multas administrativas impostas aos produtores e exportadores de grãos, destacando a ausência de fundamentação legal, a razoabilidade e a proporcionalidade delas, bem como a potencial violação do princípio constitucional do não confisco.

O estudo investiga a imposição de penalidades a exportadores sem fundamentação legal, e sem observar os princípios de razoabilidade e proporcionalidade, além de violar a garantia constitucional do não confisco. Analisa-se se tais multas administrativas cumprem os requisitos legais e até que ponto infringem princípios constitucionais como isonomia, capacidade contributiva e não confisco, gerando relevantes impactos jurídicos e econômicos.

De igual modo, objetiva-se investigar as bases legais para a imposição das multas administra-

¹ Graduada em Direito pela Uniderp no segundo semestre de 2017, especialista em Processo Civil pela faculdade Damásio com conclusão no primeiro semestre de 2019, especialista em Direito Tributário pelo IBET com conclusão no primeiro semestre de 2024. Advogada desde 2018, inscrita na OAB/MS 23.285 atuante nas esferas cível e tributário.

tivas nos casos de exportação de grãos, além de avaliar a aplicação das multas à luz dos princípios constitucionais, como o da estrita legalidade e isonomia. Em complemento, pretende-se propor alternativas e recomendações para aprimorar a interpretação da legislação e evitar a imposição injustificada de multas.

Entretanto, para uma compreensão mais aprofundada sobre a ilegalidade das multas administrativas, é essencial retroceder inicialmente ao significado da norma jurídica. Esse passo preliminar visa elucidar o conceito de relação jurídica tributária, fornecendo uma base teórica indispensável para entender o papel desempenhado pela norma jurídica no contexto em estudo.

Paulo de Barros Carvalho², renomado jurista, contribui significativamente ao esclarecer as nuances da norma jurídica, introduzindo a diferenciação entre “normas jurídicas em sentido amplo” e “normas jurídicas em sentido estrito”. Essa distinção se revela crucial para a compreensão da teoria da norma jurídica e serve como fundamento para a presente pesquisa.

1 CIÊNCIA DO DIREITO X DIREITO POSITIVO

Para que o objetivo do presente estudo seja ao menos minimamente atingido, é crucial apresentar o conteúdo amplamente pesquisado com algumas ressalvas prévias antes de adentrar no problema central da pesquisa. Nesse sentido, é necessário estabelecer premissas iniciais com o intuito de simplificar o estudo e reduzir eventuais complexidades que possam surgir ao longo do processo de pesquisa.

A primeira premissa a ser estabelecida diz respeito à linha de raciocínio adotada no presente estudo, considerando que toda realidade é constituída linguisticamente³. Essa premissa será fundamental para fundamentar as análises e conclusões ao longo da pesquisa.

Lourival Vilanova⁴ ensina que “a experiência da linguagem é o ponto de partida para experiência das estruturas lógicas”, partindo desta premissa, ao se falar de Teoria Geral do Direito nesse primeiro momento, o ponto de partida é a análise do direito como objeto e a partir deste, se tem a finalidade de definir/qualificar sua natureza plena e integral. O foco que se dará neste estudo a Teoria Geral do Direito, é nas palavras de Aurora⁵ que brilhantemente pondera: “o que faz a Teoria ser uma Teoria Geral do Direito é ela se voltar para as categorias gerais do objeto, aquelas que permanecem lineares em todos os seus domínios”.

Aurora⁶ continua:

Dizer que as teorias são conjuntos de proposições com pretensões e finalidades veritativa significa afirmar, dentro da concepção que adotamos, que elas são constituídas em nome de uma verdade, fundamentada e legitimada pelo próprio discurso.

Conhecer cientificamente um objeto significa reduzir suas complexidades, mediante a depuração da linguagem natural que o constitui ordinariamente. Contudo devemos lembrar que nenhuma teoria é capaz de esgotar tais complexidades, pois há sempre algo mais a ser dito, ou por ela mesma, ou por outras teorias.

2 CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário: linguagem e método. 8ª Edição. São Paulo: Noeses, 2021.

3 CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico. 7ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023 p. 66.

4 VILANOVA, Lourival. As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo. 5ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023, p. 15.

5 CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico. 7ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023 p. 66.

6 CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico. 7ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023 p. 48.

Neste estudo, a análise da Teoria Geral do Direito tem como único propósito enriquecer a pesquisa, fornecendo conceitos fundamentais para compreender o objetivo em questão. Dentro do escopo da Teoria Geral do Direito, esses conceitos serão utilizados para compreender as multas administrativas impostas, dentro do referencial teórico previamente estabelecido.

Essa compreensão dos princípios, conceitos e categorias comuns a todas as disciplinas jurídicas é essencial para a interpretação e aplicação da regra jurídica em diversos contextos. Por exemplo, ao analisar um caso de direito do consumidor, é necessário ter em mente os princípios gerais de consumo e práticas abusivas, que são conceitos fundamentais da teoria geral do direito.

O reconhecimento da importância desses conceitos básicos permite aos operadores do direito enriquecerem suas análises e contribuir significativamente para o desenvolvimento e aprimoramento do sistema jurídico como um todo.

Estabelecida a primeira premissa do estudo, torna-se necessário realizar uma breve distinção entre Ciência do Direito e Direito Positivo, a fim de delimitar claramente suas bases. Essa distinção é essencial para garantir o rigor da linguagem e a precisão da análise do tema em questão.

O direito positivo se caracteriza como um conjunto de normas prescritivas que visam regular as condutas intersubjetivas com o objetivo de modificá-las. Essa linguagem normativa se expressa por meio de um tipo técnico específico, utilizando termos que definem a validade ou invalidade de determinadas ações. Ressalta-se que tal linguagem prescritiva admite a existência de contradições, pois busca orientar as ações humanas em consonância com as normas estabelecidas, mesmo que estas apresentem divergências ou ambiguidades⁷.

A Ciência do Direito se caracteriza pela utilização de um corpo de linguagem com função descritiva, tendo como objeto o direito positivo. Essa linguagem se manifesta no discurso científico, onde os termos são cuidadosamente selecionados e definidos com precisão. Emprega-se termos que expressam fatos e verdades, buscando uma representação exata e objetiva do direito vigente. Nesse contexto, contradições não são admitidas, pois a linguagem descritiva visa refletir de forma clara e coerente a realidade jurídica estabelecida⁸.

Nesse contexto, compreender a linguagem como instrumento que veicula normas jurídicas e partir desse pressuposto, constitui o pilar basilar e fundamental deste estudo para ampla compreensão da problemática que será abordada.

2 INTERPRETAÇÃO JURÍDICA

A distinção entre interpretação e hermenêutica se configura como um aspecto também fundamental para a compreensão precisa desses conceitos. Essa diferenciação permite delimitar suas áreas de atuação e aplicar rigor à linguagem utilizada em cada contexto específico.

⁷ CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico. 7ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023 p. 137.

⁸ CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico. 7ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023 p. 137.

Ao distinguir interpretação de hermenêutica, torna-se possível assegurar uma abordagem mais rigorosa e precisa em relação ao significado e à aplicação desses conceitos, o que contribui para uma melhor compreensão do fenômeno jurídico e textual.

O termo interpretação, derivado do latim *interpretatio* e do verbo *interpretare*, é entendido na acepção jurídica como a tradução do sentido contido na lei, na decisão, no ato ou contrato. Segundo Plácido e Silva⁹, envolve determinar o significado, compreender, explicar, traduzir e decidir o sentido de algo.

Por outro lado, a hermenêutica, conforme o dicionário Houaiss¹⁰, é definida como a ciência ou técnica que se dedica à interpretação de textos religiosos ou filosóficos, buscando descobrir o sentido exato das palavras nos textos. Ela também se relaciona à arte de interpretar um texto de forma precisa.

Apesar da aparente conexão entre os conceitos de interpretação e hermenêutica, este estudo se concentrará na interpretação, por se tratar de uma abordagem mais abrangente e profunda no contexto da pesquisa em questão.

A interpretação e a hermenêutica, embora distintas, se encontram intrinsecamente relacionadas no processo de compreensão de textos e normas jurídicas. A hermenêutica, com seu escopo mais amplo, fornece métodos e técnicas para uma interpretação precisa e contextualizada, enquanto a interpretação se configura como o ato específico de extrair significado desses textos. Nessa perspectiva, a interpretação pode ser vista como uma das ferramentas essenciais da hermenêutica.

É crucial reconhecer que a interpretação não se limita à mera construção de um sentido, mas sim ao desvendamento e à compreensão do significado intrínseco presente no texto ou na norma em análise. Dessa forma, tanto a interpretação quanto a hermenêutica convergem para o objetivo comum de alcançar uma apreensão profunda e precisa do objeto em questão.

Interpretar é um ato no qual, o intérprete “constrói o sentido do enunciado que é objeto da sua análise”¹¹ e Aurora¹², abrilhanta o entendimento quando diz que:

O intérprete constrói o conteúdo textual. O texto (em sentido estrito) é significativo, mas não contém, em si mesmo, significações (seu conteúdo). Ele serve como estímulos para a produção do sentido. As significações são construídas na mente daquele que interpreta o suporte físico, por este motivo, requerem, indispensavelmente, a presença do homem. Assim sendo, podemos dizer que não existe texto sem conteúdo, mas também não existe conteúdo sem o ser humano. O conteúdo está no homem, apenas é atribuído ao texto.

No processo de interpretação, onde o intérprete atribui significado a um suporte físico, a dimensão de valoração se torna inerente, pois o intérprete é um ser humano com valores intrínsecos à sua condição¹³. A influência desses valores se manifesta na maneira como o intérprete percebe, compreende e atribui significado ao texto ou à norma em questão.

9 SILVA, De Plácido e, (Org.). Vocabulário jurídico conciso. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. ISBN 978 85-309-4361-5, p. 356.

10 VILLAR, Mauro de Salles (Org.). Dicionário Houaiss Conciso / Instituto Antônio. 1.ed. São Paulo: Moderna, 2011. ISBN 978-85-16-07289-6, p. 496.

11 CARVALHO, Direito tributário: linguagem e método, p. 192.

12 CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico. 7ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023, p. 241.

13 CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 30ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

Conforme destacado pela Professora Aurora Tommazini de Carvalho¹⁴ em seu Curso de Teoria Geral do Direito, a linguagem técnica assume um papel fundamental no âmbito do direito positivo, determinando a validade ou não de termos e conceitos específicos. Essa análise reforça a intrínseca conexão entre o processo de interpretação e o direito positivo, evidenciando a relevância da linguagem técnica na avaliação das interpretações realizadas.

Conforme proposto pelo renomado jurista Paulo de Barros Carvalho em sua obra¹⁵, um modelo de interpretação jurídica se destaca por enfatizar a relevância da carga valorativa do intérprete. Nessa perspectiva, o direito se manifesta em diferentes planos, inicialmente através de formulações literais, ou seja, textos escritos que delineiam normas e princípios jurídicos. Essas formulações servem como base fundamental para a compreensão e interpretação das leis e regulamentos, onde além de expressar normas, representam enunciados prescritivos, orientando condutas e estabelecendo direitos e deveres fundamentais para a ordem social.

No entanto, as normas jurídicas transcendem as formulações literais e os enunciados prescritivos, configurando-se como unidades de sentido construídas a partir do agrupamento de significações, seguindo esquemas formais específicos¹⁶. Essas normas assumem papel fundamental na aplicação do direito em situações concretas, fornecendo critérios objetivos para a resolução de conflitos e a tomada de decisões judiciais.

Ademais, o direito se manifesta em estruturas hierárquicas superiores, estabelecendo relações de coordenação e subordinação que organizam o sistema jurídico como um todo coeso e harmônico¹⁷. Essa articulação hierárquica garante a integridade e a efetividade do sistema jurídico, conferindo-lhe legitimidade e assegurando sua funcionalidade.

A relevância de incorporar esses conceitos e premissas ao presente estudo reside na necessidade de observância por parte dos operadores do direito. É fundamental que estes não se limitem a uma análise isolada e guiada por valores pessoais, mas que se baseiem nos conceitos básicos e no sistema delineado por Paulo de Barros Carvalho. Essa abordagem visa dirimir quaisquer controvérsias sobre o tema em questão, qual seja, a natureza jurídica das multas administrativas aplicadas.

3 CONCEITO DE NORMA JURÍDICA COMPLETA

Para uma compreensão mais aprofundada da ilegalidade das multas administrativas, objeto deste estudo, é fundamental que se retroceda além das premissas estabelecidas no capítulo um e que seja explorado o significado intrínseco da norma jurídica. Este passo inicial visa elucidar, em primeiro lugar, o conceito de relação jurídica tributária, fornecendo assim os alicerces para a compreensão do papel desempenhado pela norma jurídica nesse contexto.

Aurora¹⁸ bem relaciona sobre o tema:

14 CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico. 7ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023 p. 137.

15 CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 30ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 137.

16 CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 30ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 137.

17 CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. 30ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 137

18 CARVALHO, Aurora Tomazini de. Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico. 7ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023, p.295.

A primeira pergunta daquele que se dirige à realidade jurídica com expectativas cognoscitivas é: “que é o direito?”. Logo que superada tal indagação com a resposta: “direito é o conjunto de normas jurídicas válidas num dado país”, surge outra: “e que são normas jurídicas?”. Justifica-se aqui, toda necessidade e importância de uma teoria da norma jurídica para o estudo do direito – se tomamos o direito como conjunto de normas jurídicas válidas, a única forma de compreendê-lo é conhecendo suas normas e para conhecê-las, antes de mais nada, precisamos saber que é norma jurídica.

Em qualquer teoria sobre norma jurídica, surge uma pergunta fundamental: o que define uma norma jurídica? De forma geral, o que se pode afirmar que, inicialmente, a norma jurídica se configura como uma expressão linguística, suscetível à ambiguidade e passível de ser utilizada em diversas acepções.

No discurso científico, a ausência de uma definição precisa¹⁹ constitui um dos principais obstáculos enfrentados no sistema jurídico. Ainda entre os autores que concebem o direito como uma manifestação intrinsecamente prescritiva, verifica-se a utilização da expressão “norma jurídica” com diferentes significados. Essa divergência interpretativa, aliás, configura-se como um dos principais motivos da disparidade entre tais teorias.

A fim de evitar possíveis equívocos, Aurora elenca²⁰ e organiza as expressões: (i) “normas jurídicas em sentido amplo” para referir-se tanto às frases quanto ao suporte físico do direito posto, ou seja, os textos legais, bem como os conteúdos de significado isolados destes; e (ii) “normas jurídicas em sentido estrito” para se referir à construção articulada de significados, elaborada a partir dos enunciados do direito positivo, na forma hipotético-condicional (H->C), de modo a produzir mensagens com sentido deontológico-jurídico completo.

No presente estudo, o foco se dará na norma jurídica em sentido estrito, que se caracteriza por sua mensagem deonticamente completa. As normas em sentido amplo, por sua vez, representam as unidades que compõem o sistema do direito positivo.

A norma jurídica se manifesta na estrutura condicional conforme ensinado por Paulo de Barros Carvalho²¹, que é constantemente invariável e pode ser expressa por “D (H->C)” - “se ocorrer um fato X, deve-se então a relação Y”. No contexto em questão, a variável D representa o “DEVER-SER”, enquanto H se refere à hipótese, que descreve uma situação factível (se ocorrer o fato X), e C à consequência, que prescreve uma determinada relação (deve-se então a relação Y).

No âmbito da hipótese (H), residem as situações previstas pelo legislador, as quais delineiam as possibilidades de obrigações, proibições e permissões no campo jurídico. No domínio do consequente (C), por sua vez, encontra-se a prescrição efetiva da conduta a ser adotada. O vínculo, ou seja, o nexo causal representado pelo dever-ser neutro, permanece invariável em todas as diversas variações de hipóteses e consequências, a este respeito, vale trazer à tona as palavras de Lourival Vilanova²²: “*Denominemos, em sentido inverso do da Teoria Kelseniana, norma primária a que estatui direitos/deveres (sentido amplo) e norma secundária a que vem em consequência da inobservância da conduta devida, justamente para sancionar o seu inadimplemento (impô-la coativamente ou dar-lhe conduta substitutiva reparadora).*”.

19 PAULO DE BARROS CARVALHO, 2021, p. 132.

20 AURORA TOMAZINI DE CARVALHO, p.300.

21 CARVALHO, Paulo de Barros. Apostila do curso de extensão em teoria geral do direito. São Paulo: IBET/SP, 2007, p. 80..

22 VILANOVA, Lourival. As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo. 5ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023, p. 86.

Nesse estágio, a estrutura da norma jurídica se revela como uma figura singular composta por duas proposições interligadas por um nexos neutro. Uma proposição atua no âmbito que descreve uma hipótese, enquanto a outra atua no âmbito que prescreve uma conduta.

4 NORMA JURÍDICA PRIMÁRIA, NORMA JURÍDICA SECUNDÁRIA E O CARÁTER SANCIONATÓRIO

Para que o estudo seja neste ponto aprofundado, é essencial a compreensão da integralidade da norma jurídica, que se manifesta de duas formas, conforme já apontado por Paulo de Barros Carvalho²³: como norma primária, que prescreve uma conduta específica diante de um determinado fato; e como norma secundária, que aplica uma consequência sancionatória quando o fato ocorre e a conduta prescrita não é realizada. A essa totalidade da norma jurídica é denominada norma jurídica completa.

Um ponto de particular relevância reside na característica intrínseca das normas jurídicas de conterem uma sanção específica. Essa diferenciação é essencial para distinguir as normas jurídicas das demais. Todas elas, de alguma forma, estabelecem prescrições de conduta²⁴ no entanto, é nas normas jurídicas que repousa o poder do Estado, permitindo uma intervenção efetiva em caso de não observância da conduta prescrita, dada a sua natureza sancionatória.

Sendo assim, Aurora Tomazini de Carvalho²⁵ ensina:

A norma primária estatui direitos e deveres correlatos a dois ou mais sujeitos como consequência jurídica “C”, em decorrência da verificação do acontecimento descrito em sua hipótese “H”. A norma secundária estabelece a sanção “S”, mediante o exercício da coação estatal, no caso de não observância dos direitos e deveres instituídos pela norma primária “H’(-c)”.

No presente estudo, torna-se relevante abordar os conceitos de normas dispositivas e derivadas. Segundo a professora Aurora²⁶, um vínculo intrínseco conecta as normas primárias e secundárias. A norma primária assume a classificação de dispositiva em relação à secundária, que, por sua vez, é considerada derivada da primeira, uma vez que a pressupõe como base.

Esse vínculo de coordenação evidencia a relação de interdependência entre as normas, classificando-as como dispositivas e derivadas. No âmbito das normas jurídicas primárias, essa classificação se aplica de forma dual, subdividindo as normas derivadas em categorias não punitivas e punitivas.

Assim, a característica essencial da norma secundária reside na prescrição da coercitividade e na definição de suas consequências. Afirma-se que não existe norma jurídica primária sem uma norma secundária correspondente, da qual decorre a completude da norma jurídica.

No presente contexto, destaca-se que, além da ambiguidade do termo “norma jurídica”, outra palavra também apresenta ocasionalmente o mesmo problema semântico: “sanção”.

As normas sancionatórias são regras de conduta e Paulo de Barros Carvalho²⁷, define regras de

23 PAULO DE BARROS CARVALHO, 2007, p. 125.

24 AURORA TOMAZINI DE CARVALHO, p. 368.

25 AURORA TOMAZINI DE CARVALHO, p. 305.

26 AURORA TOMAZINI DE CARVALHO, p. 379.

27 CARVALHO, PAULO DE BARROS, Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência. – 3 ed. rev. e atual.- São Paulo, Saraiva, 2004.

conduta: “São normas de conduta, entre outras, as regras-matrizes de incidência dos tributos e todas aquelas atinentes ao cumprimento dos deveres instrumentais ou formais, também chamados de “obrigações acessórias”, elas apresentam a mesma estrutura lógica da norma jurídica completa. Aurora²⁸ explica que:

A “sanção”, nesse sentido, tem uma conotação mais estrita, não apenas de relação jurídica punitiva, instaurada em decorrência de fato ilícito, de cunho reparatório, mas de um vínculo de ordem processual, mediante a qual se postula o exercício da coatividade jurídica (também punitiva e decorrente de fato ilícito), para assegurar a garantia de um direito.

Sob este enfoque todas as normas jurídicas têm sanção, sob pena dos direitos e deveres por elas prescritos não se concretizarem juridicamente.

Em consonância com o tema, o professor Paulo de Barros²⁹ ensina que a existência de regras jurídicas pressupõe a presença de normas sancionatórias correspondentes.

Conforme Roque Carraza³⁰, trata-se de uma verdade amplamente reconhecida e unanimemente proclamada pelos estudiosos: o direito inexistente sem sanção. A sanção é intrínseca ao direito, ou, a quem preferir, um componente essencial das normas jurídicas em geral. Essa afirmação evidencia a importância das consequências estabelecidas para o descumprimento das normas, garantindo a efetividade e a autoridade do sistema jurídico como um todo.

É válido ponderar que as obrigações acessórias, decorrem das normas jurídicas que prescrevem condutas, a fim de que seu efetivo cumprimento seja garantido, evitando por sua vez a prática do ilícito que poderá, conforme demonstrado incorrer na sanção pelo não cumprimento de determinada conduta prescrita na norma jurídica.

5 A MULTA, A NATUREZA JURÍDICA E A SUA FUNÇÃO

Com base nas premissas estabelecidas nos capítulos anteriores, conclui-se que a multa se configura como uma forma de sanção aplicada diretamente em casos de infração tributária. Essa aplicação pode ocorrer em situações de não pagamento de um tributo específico e/ou descumprimento de algum dever instrumental.

Paulo de Barros Carvalho³¹ leciona que, independentemente do termo utilizado para designá-la, toda multa possui, incontestavelmente, natureza jurídica de sanção, decorrente da falta de cumprimento de uma obrigação jurídica.

Afirmar que a natureza jurídica da multa se configura como sanção significa que ela é aplicada como penalidade pelo descumprimento de um dever normativo específico.

Em resumo, a multa tributária consiste na punição imposta pela autoridade fiscal em decorrência da prática de conduta tributária ilícita, como: falta de pagamento, pagamento a menor, aproveitamento indevido de créditos tributários e descumprimento de obrigações acessórias, nos ensinamentos de Fabio Soares Melo³².

28 AURORA TOMAZINI DE CARVALHO, p.336.

29 PAULO DE BARROS CARVALHO, 2019, p. 142.

30 CARRAZA, Roque Antônio. Reflexões sobre a obrigação tributária. – São Paulo: Noeses, 2010, p. 18.

31 CARVALHO, Paulo de Barros. Direito Tributário: linguagem e método, p. 899.

32 <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2023/11/Fabio-Soares-de-Melo.pdf>. Acessado em: 21 abr 2024, 2023, p. 3.

O caráter sancionatório da multa visa dissuadir o contribuinte do descumprimento das obrigações tributárias e das obrigações acessórias.

Em complemento, Laércio Cruz³³ leciona que as sanções aplicadas no âmbito do Direito Aduaneiro decorrem da atuação da Administração Pública, possuindo, por conseguinte, natureza jurídica administrativa.

Ao analisar os aspectos legais de uma sanção, é fundamental considerar não apenas sua natureza jurídica e função, mas também os princípios da legalidade, que devem ser avaliados de forma conjunta e não isoladamente. Essa análise está em consonância com as premissas estabelecidas no primeiro capítulo deste estudo, que trata do exercício da atribuição de sentido às normas jurídicas.

6 A DICOTOMIA DA MULTA NA IMPORTAÇÃO E MULTA DA EXPORTAÇÃO

Para fundamentar essa análise, é fundamental consultar os dispositivos normativos estabelecidos no Decreto-Lei nº 37, que dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências.

O decreto 37/66 preceitua no artigo 94³⁴ a definição do que vem a ser a infração e logo mais no artigo 96, define os tipos de penalidades:

Art.96 - As infrações estão sujeitas às seguintes penas, aplicáveis separada ou cumulativamente:

I - perda do veículo transportador;

II - perda da mercadoria;

III - multa;

IV - proibição de transacionar com repartição pública ou autárquica federal, empresa pública e sociedade de economia mista.

De igual modo, o Decreto nº 6.759/2009 regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.

Assim como o decreto 37/66, este também define as espécies de penalidades, conforme preceitua o artigo 675:

Art. 675. As infrações estão sujeitas às seguintes penalidades, aplicáveis separada ou cumulativamente (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 96; Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, arts. 23, § 1º, com a redação dada pela Lei nº 10.637, de 2002, art. 59, e 24; Lei nº 9.069, de 1995, art. 65, § 3º; e Lei nº 10.833, de 2003, art. 76):

I - perdimento do veículo;

II - perdimento da mercadoria;

III - perdimento de moeda;

IV - multa; e

V - sanção administrativa.

33 JUNIOR, Laércio Cruz Uliana. Sanções aduaneiras decorrentes da importação de mercadoria e a proteção ao direito fundamental a livre-iniciativa: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito, p. 55, Curitiba, 2018.

34 Art.94 - Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe inobservância, por parte da pessoa natural ou jurídica, de norma estabelecida neste Decreto-Lei, no seu regulamento ou em ato administrativo de caráter normativo destinado a completá-los.

§ 1º - O regulamento e demais atos administrativos não poderão estabelecer ou disciplinar obrigação, nem definir infração ou cominar penalidade que estejam autorizadas ou previstas em lei.

§ 2º - Salvo disposição expressa em contrário, a responsabilidade por infração independe da intenção do agente ou do responsável e da efetividade, natureza e extensão dos efeitos do ato.

Para além da definição das espécies de penalidades, o decreto também estabelece a competência para o exercício da administração aduaneira, que compreende as atividades de supervisão, fiscalização e execução relacionadas ao comércio exterior.

O despacho aduaneiro, previsto no artigo 542 do Regulamento Aduaneiro (RAD), configura-se como um procedimento administrativo complexo que visa verificar a exatidão das informações declaradas pelo importador sobre a mercadoria, os documentos apresentados e a legislação aplicável.

Art. 580. Despacho de exportação é o procedimento mediante o qual é verificada a exatidão dos dados declarados pelo exportador em relação à mercadoria, aos documentos apresentados e à legislação específica, com vistas a seu desembaraço aduaneiro e a sua saída para o exterior.

O despacho aduaneiro é um procedimento administrativo que envolve diversas formalidades para verificar com precisão o preenchimento das informações e a documentação apresentada para a importação de uma determinada mercadoria. Além disso, o Regulamento Aduaneiro lista as multas nos casos de importação e exportação, as quais são definidas nos artigos 702 ao 731.

A multa em análise, será aquela prevista no artigo 711 do Regulamento Aduaneiro, que trata do erro no momento da classificação de uma determinada mercadoria. Além disso, também será considerada a multa prevista no artigo 718, referente às multas na exportação. Enquanto a primeira está inserida no âmbito das multas na importação, a última está situada no contexto das multas na exportação.

Alessandra Okuma³⁵ afirma que, dada a possibilidade de interpretação sistemática do Regulamento Aduaneiro, a conclusão a que se chega é que a cobrança de uma multa de 1% do valor aduaneiro na situação de exportação seria ilegal. Isso porque é possível verificar a distinção clara nas penalidades previstas em caso de importação e nas penalidades previstas nos casos de exportação.

Além de se valer dos enunciados prescritivos para justificar adequadamente a aplicação das multas, a Administração Pública deve observar o que preceitua a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional. Também é essencial considerar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que criticam atos administrativos que não mantêm uma relação adequada entre os meios utilizados e os objetivos que a lei busca alcançar.

7 DA ILEGALIDADE DA COBRANÇA DE MULTA EM RAZÃO DA PERDA DOS GRÃOS DURANTE O TRANSPORTE DESTINADOS À EXPORTAÇÃO, EM RAZÃO DA FALTA DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE

A constituição federal em seu artigo 155, §2º, X, 'a' consagra a imunidade nas hipóteses de operações de exportação. No entanto, a imunidade estabelecida no texto da Constituição tem sido interpretada em conjunto com o Convênio do Confaz nº 84/2009, bem como com leis estaduais que regulamentam o assunto.

De volta a **análise das perdas de grãos na exportação**: para que os grãos sejam efetivamente exportados, eles precisam percorrer um trajeto desde o ponto de origem (estabelecimento do produtor),

³⁵ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-26/alessandra-okuma-contrôle-aduaneiro-multas-exportacao/#:~:text=Da%20interpreta%C3%A7%C3%A3o%20sistem%C3%A1tica%20do%20RA.do%20artigo%20711%20do%20RA>. Acesso em 21 abr 2024.

denominado ponto X, até o ponto de destino (porto de exportação), que no caso do Brasil é frequentemente o Porto de Santos. Durante essa jornada, que envolve etapas de transporte e armazenamento, é inevitável que ocorram perdas de grãos, um fato inquestionável.

Diante disso, torna-se evidente que a quantidade de grãos que sai do ponto de origem (ponto X) não se mantém inalterada até o ponto de destino (ponto Y), em decorrência das perdas inevitáveis durante o transporte para exportação, fato este que é incontroverso.

Ao analisar a questão das perdas de grãos na exportação e a incidência do ICMS no Estado do Mato Grosso, Alessandra Okuna³⁶ destaca a discrepância entre as legislações federal e estadual.

A legislação federal, conforme o Art. 72, §3º do Código Tributário Nacional estabelece uma tolerância de até 1% para diferenças quantitativas em mercadorias a granel durante o despacho aduaneiro. Já o Estado do Mato Grosso, por meio de norma estadual específica, admite uma tolerância ainda menor, de apenas 0,1% para perdas de grãos na exportação.

Essa discrepância gera insegurança jurídica para os produtores de grãos, pois pode levar à cobrança do ICMS sobre perdas inevitáveis na cadeia logística, mesmo na ausência de uma operação de circulação de mercadorias, que configura o fato gerador do imposto.

Diante dessa problemática, a harmonização das legislações federal e estadual se torna crucial para garantir a justiça fiscal e a competitividade das exportações de grãos. O diálogo entre o governo e os produtores, a busca por soluções adequadas e a análise do princípio da não tributação da renda são ferramentas importantes para alcançar essa harmonização.

Ao se admitir a cobrança do percentual abaixo do que é determinado expressamente no Regulamento Aduaneiro, o Fisco incorre em inconstitucionalidade e cobrança ilegal do tributo e da sanção.

À luz dessa premissa, é lícito afirmar que o erro na classificação em razão da declaração realizada de forma incorreta não equivale à ausência de informação ou pretensão de evasão fiscal. Resta incontroverso que os contribuintes cumprem a obrigação principal, de modo que se a obrigação acessória não for preenchida com exatidão, isso se dá ao fato de fatores externos, como é o caso da quebra de grãos durante o transporte.

Resta incontroverso que os contribuintes cumprem a obrigação principal, de modo que se a obrigação acessória não for preenchida com exatidão, isso se dá ao fato de fatores externos, como é o caso da quebra de grãos durante o transporte.

É importante trazer à tona que o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre a questão dos erros de classificação na declaração, como no caso do REsp 660682/PE, sob relatoria da Ministra Eliana Calmon da Segunda Turma.

Ao realizar a análise do caso em questão, a Ministra concluiu que a mercadoria estava corretamente descrita na declaração, havendo apenas um equívoco na classificação fiscal. Ela

³⁶ <https://www.conjur.com.br/2022-out-26/alessandra-okuma-control-e-aduaneiro-multas-exportacao/#:~:text=Da%20interpreta%C3%A7%C3%A3o%20sistem%C3%A1tica%20do%20RA,do%20artigo%20711%20do%20RA>. Acessado em: 21 abr 2024.

ressaltou que não havia intenção do contribuinte em lesar o fisco, o que afastou a caracterização de fraude ou evasão fiscal.

A decisão do STJ é relevante para os casos em que o erro de classificação é involuntário e não configura má-fé do contribuinte, como é o caso da perda de grãos durante o transporte da referida mercadoria. Nesses casos, a aplicação de penalidades rigorosas pode ser considerada indevida, devendo ser buscadas soluções mais justas e proporcionais.

Em contraponto, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) adotou postura divergente ao julgar o processo 10945.000897/2006-69. No caso, o CARF negou provimento ao recurso voluntário interposto pela parte, por considerar que a perda no transporte não configurou ausência de prejuízo ao Fisco.

Nesse contexto, configura-se prática inconstitucional a cobrança ilegal de determinado tributo, considerado imune pela Constituição Federal. Ocorre que a aplicação de multa ao contribuinte pelo descumprimento de um dever instrumental, com caráter confiscatório, viola o princípio da estrita legalidade, sem que a natureza jurídica da multa seja devidamente analisada.

Ao analisar a questão da multa fiscal no Agravo Regimental no Recurso Especial n. 653.263/PR (AgRg no REsp n. 653.263 / PR)³⁷, o Superior Tribunal de Justiça estabeleceu como premissa que, na ausência de intenção de lesar o Fisco e de prejuízo ao mesmo, a exigência da multa é indevida.

Nesse contexto, a análise do Superior Tribunal de Justiça no caso em questão demonstra consonância com o disposto no artigo 112, do CTN.

Por outro lado, argumenta-se que não há nenhum privilégio ou liberdade conferidos à administração na aplicação irrestrita de multas e na atribuição de ilícitos aos particulares sem a observância dos limites constitucionais, conforme destacado por Heleno Taveira Torres³⁸:

A administração tributária não tem qualquer privilégio ou liberdade para aplicar multas e imputar ilícitos aos particulares sem observância dos limites constitucionais, dadas as responsabilidades que vinculam qualquer agente de fiscalização ou julgador ao devido processo legal, como a presunção de inocência, o dever de provar o que alega, a publicidade e a motivação dos atos, bem como o respeito à ampla defesa.

Na realidade, a Administração Pública deve observar o que está estabelecido na Constituição Federal, em seu artigo 37, e na Lei nº 9.784/99, pois ambas determinam que “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

O presente estudo tem como objetivo demonstrar que a multa, como instrumento de sanção tributária, deve ser analisada em conjunto com os enunciados normativos mencionados. Essa análise conjunta visa assegurar que a sanção aplicada não configure confisco, conforme vedação expressa no texto constitucional.

Reconhece-se que a legislação tributária é rigorosa no que tange à observância das obrigações acessórias, impondo multa em caso de classificação errônea da mercadoria na guia específica. A crítica não se dirige à fiscalização em si, mas sim à natureza jurídica da multa aplicada em consonância com os prin-

³⁷ STJ - AgRg no REsp: 653263 PR 2004/0058923-8, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 22/05/2007, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 18/06/2007 p. 245.

³⁸ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-abr-09/consultor-tributario-multas-tributarias-observar-constituicao/> Acessado em: 21 abr 2024.

cípios constitucionais, questionando se houve efetivo prejuízo ao Erário em decorrência do preenchimento equivocado por fatores alheios à vontade do contribuinte.

Não se pode perder de vista que, a identificação da existência de prejuízo ao Erário é algo que efetivamente, precisa ser comprovado, não podendo em regra, ser presumido e repassado ao contribuinte o **ônus de arcar**, com multas que fogem da razoabilidade e proporcionalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa investigou detalhadamente a legalidade das multas administrativas impostas aos exportadores de grãos, com foco na ausência de fundamentação legal, na razoabilidade e na proporcionalidade dessas penalidades. O estudo mostrou que muitas dessas multas carecem de uma base jurídica sólida e podem ser consideradas desproporcionais, violando princípios constitucionais, especialmente o princípio do não confisco.

A análise teórica abordou conceitos essenciais da norma jurídica, diferenciando normas primárias e secundárias e enfatizando a importância das sanções na estrutura normativa. As contribuições de renomados juristas, como Paulo de Barros Carvalho e Lourival Vilanova, foram cruciais para compreender o processo prévio e inerente, quando da análise da aplicabilidade das referidas multas no campo administrativo que por vezes, são judicializadas para posterior discussão de seus aspectos legais.

A pesquisa examinou o impacto econômico e jurídico das multas sobre os produtores e exportadores de grãos, demonstrando a necessidade de uma revisão crítica das bases legais dessas penalidades.

É evidente que não se pode perder de vista que o Fisco atua para evitar a evasão do sistema tributário, de modo que as fiscalizações que resultam na lavratura dos autos de infração que constituem as multas são parte do poder de polícia do Fisco. Contudo, deve-se consignar que a crítica não diz respeito a esse processo em si, mas sim à falta de razoabilidade e proporcionalidade ao desconsiderar a logística de produção, armazenamento e transporte de grãos, bem como seu processo até a efetiva exportação.

Em conclusão, a pesquisa revela que a prática atual de imposição de multas administrativas na exportação de grãos não apenas carece de fundamentação legal robusta, mas também pode ser considerada uma violação aos princípios de razoabilidade e proporcionalidade. Recomenda-se uma revisão das normas e procedimentos aplicáveis, com o objetivo de assegurar maior segurança jurídica e equidade na aplicação das sanções tributárias, evitando, assim, penalidades que configuram um confisco disfarçado. Dessa forma, espera-se contribuir para a construção de um sistema tributário mais justo e equilibrado, que respeite os direitos dos produtores e exportadores de grãos.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 18ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2019.

CARRAZA, Roque Antônio. **Reflexões sobre a obrigação tributária**. – São Paulo: Noeses, 2010.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Curso de Teoria Geral do Direito: o constructivismo lógico-semântico**. 7ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Apostila do curso de extensão em teoria geral do direito**. São Paulo: IBET/SP, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Derivação e positivação**. 1ª edição. São Paulo: Noeses, 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência**. 3ª edição revista e atual. São Paulo, Saraiva, 2004.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito Tributário: linguagem e método**. 8ª Edição. São Paulo: Noeses, 2021.

JUNIOR, Laércio Cruz Uliana. **Sanções aduaneiras decorrentes da importação de mercadoria e a proteção ao direito fundamental a livre-iniciativa: uma perspectiva da Análise Econômica do Direito**. Dissertação de Mestrado, Curitiba, 2018.

Torres, Heleno Taveira. **Multas tributárias devem observar a constituição**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2014-abr-09/consultor-tributario-multas-tributarias-observar-constituicao/>. Acessado em: 21 abr 2024.

Okuma, Alessandra. **Controle aduaneiro e multas na exportação**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-26/alessandra-okuma-controle-aduaneiro-multas-exportacao/#:~:text=Da%20interpreta%C3%A7%C3%A3o%20sistem%C3%A1tica%20do%20RA,do%20artigo%20711%20do%20RA>. Acessado em: 21 abr 2024.

Melo, Fábio Soares de. **Multas Tributárias. Moderação Sancionatória. Considerações Fundamentais**. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2023/11/Fabio-Soares-de-Melo.pdf>. Acessado em: 21 abr 2024.

LOUBET, Leonardo Furtado. **Tributação federal no agronegócio**. 2ª Edição, São Paulo: Noeses, 2022.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 16.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

SILVA, De Plácido e, (Org.). **Vocabulário jurídico conciso**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. ISBN 978 85-309-4361-5.

VILLAR, Mauro de Salles (Org.). **Dicionário Houaiss Conciso / Instituto Antônio**. 1.ed. São Paulo: Moderna, 2011. ISBN 978-85-16-07289-6.

VILANOVA, Lourival. **As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo**. 5ª Edição. São Paulo: Noeses, 2023.

XX Congresso Nacional de Estudos Tributários: direito tributário fundamentos jurídicos da incidência. Coordenação Paulo de Barros Carvalho; organização Priscila de Souza. -1. ed. – São Paulo, Noeses: IBET, 2023, p. 9.



ESAP

Mato Grosso do Sul

Escola Superior da
Advocacia Pública



PGE

Mato Grosso do Sul

Procuradoria-Geral
do Estado

ARTIGOS DE CONCLUSÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

MONITORAMENTO DOS BENS MÓVEIS ADQUIRIDOS POR CONVÊNIOS PARA ATENDER A AGRICULTURA FAMILIAR DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

MONITORING OF MOVABLE ASSETS ACQUIRED THROUGH AGREEMENTS TO SERVE FAMILY FARMING IN MATO GROSSO DO SUL

Ana Célia Pereira Oliveira Madruga¹

Claudia Vera da Silveira²

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o monitoramento dos bens móveis adquiridos pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), por meio de convênios federais, os quais são repassados para às Prefeituras e outros órgãos ligados aos pequenos agricultores, visando atender à demanda da Agricultura Familiar do Estado de Mato Grosso do Sul. Para tanto, utilizou-se uma abordagem metodológica de pesquisa qualitativa exploratória e descritiva, com foco na pesquisa documental como principal método de coleta de dados. Durante o estudo, foram identificadas algumas dificuldades no monitoramento desses bens, incluindo a falta de integração de informações entre setores, limitações de recursos orçamentários e financeiro que dificultam a realização de monitoramentos regulares e eficazes, além de uma significativa sobrecarga de trabalho e reduzido número de servidores. Um dos principais desafios enfrentados foi a ausência de uma sistematização de dados eficaz para o acompanhamento dos patrimônios adquiridos. Observou-se que as oportunidades de melhoria estão diretamente ligadas a uma gestão administrativa mais eficiente, capaz de fortalecer a estrutura organizacional, promover a integração entre os setores e atores envolvidos, além de implementar um sistema administrativo sólido para o controle dos bens patrimoniais. Acredita-se que essas melhorias contribuirão significativamente para o desenvolvimento sustentável da Agricultura Familiar, melhorando as condições de trabalho no campo e aumentando a produtividade dos agricultores familiares do estado de Mato Grosso do Sul.

PALAVRAS-CHAVE: 1 Monitoramento. 2 Agricultura Familiar. 3 Convênio

ABSTRACT

This work aims to analyze the monitoring of movable assets acquired by the Agrarian Development and Rural Extension Agency (AGRAER), through federal agreements, which are passed on to City Halls and other bodies linked to small farmers, aiming to meet the demand from Family Farming in the

1 Formação: Graduação de Professores - UCDB – Habilitação em Administração – Licenciatura Plena, 1994 – Pós-Graduação Lato Sensu: Gestão em Administração Pública - Estácio, anaceliamadrua@hotmail.com

2 Doutora em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS); Bacharel em Ciências Econômicas. E-mail: claudia.silveira@uems.br

State of Mato Grosso do Sul. To this end, an exploratory and descriptive qualitative research methodological approach was used, focusing on documentary research as the main data collection method. During the study, some difficulties were identified in monitoring these assets, including the lack of integration of information between sectors, limitations of budgetary and financial resources that make it difficult to carry out regular and effective monitoring, in addition to a significant work overload and reduced number of servers. One of the main challenges faced was the lack of an effective data systematization for monitoring acquired assets. It was observed that opportunities for improvement are directly linked to more efficient administrative management, capable of strengthening the organizational structure, promoting integration between the sectors and actors involved, in addition to implementing a solid administrative system for controlling heritage assets. It is believed that these improvements will significantly contribute to the sustainable development of Family Farming, improving working conditions in the field and increasing the productivity of family farmers in the state of Mato Grosso do Sul.

KEYWORDS: 1 Monitoring. 2 Family Farming. 3 Agreement

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo realizar uma análise dos bens móveis patrimoniais adquiridos na administração pública, e repassados para as Prefeituras e outros órgãos ligados aos pequenos agricultores por meio de convênios federais, destinados a atender a Agricultura Familiar. O foco principal é evidenciar a importância de realizar monitoramentos efetivos desses bens, utilizando ferramentas institucionais adequadas.

Para Jannuzzi (2011), monitoramento é uma ferramenta avaliativa para gestão de programas e projetos. Tal como “termômetros”, indicadores de monitoramento podem apontar rapidamente os sinais de “normalidade” ou “febre” em atividades críticas de intervenções sociais, orientando técnicos e gestores a tomarem as decisões tempestivas de correção.

Os bens patrimoniais adquiridos, em especial Equipamentos Agrícolas, foram disponibilizados pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), para atender os Municípios, Associações, Sindicatos, Cooperativas e o Pequeno Agricultor do Estado de Mato Grosso do Sul, com o intuito de atender a demanda dos produtores rurais, com foco na Agricultura Familiar.

Ocorre que grande parte desses patrimônios públicos não são monitorados adequadamente, não recebem os cuidados necessários e muitos são devolvidos ao órgão de origem em condições precárias. Segundo Pinheiro (2011), podemos definir Patrimônio Público como o conjunto de bens e direitos que pertence a todos e não a um determinado indivíduo ou entidade ou ainda o conjunto de bens à disposição da coletividade.

Duarte Júnior (2006, p. 26) conceitua patrimônio como “o conjunto de bens avaliados em dinheiro, relacionando-se simultaneamente às esferas da natureza, da genética, da economia, da nação e também, como não poderia deixar de ser, à da cultura”. Costa (2011, p. 28) abrange patrimônio como sendo:

“A empresa do ser humano relacionado à tríade arte/memória coletiva/repasso de saberes, protegida

pelo direito, tendo em vista o princípio constitucional da dignidade, tanto do universo humano, quanto dos indivíduos, ligada à ideia emancipatória de desenvolvimento.”

A intenção de adquirir esses patrimônios e repassar para os Agricultores Familiares, tem como foco reestruturar as condições de trabalho desses agricultores em suas propriedades, introduzindo a mecanização agrícola em suas terras, visando aumentar a eficiência e a economicidade das atividades no campo, apoiando o desenvolvimento sustentável da pequena produção familiar. Isso possibilita o aumento da produtividade do produtor rural, fortalece e traz estabilidade ao pequeno agricultor, melhorando a sua renda e a qualidade de vida do homem no campo.

A Agricultura Familiar desempenha um papel crucial na produção de alimentos no Brasil, sendo responsável por aproximadamente 70% dos alimentos consumidos diariamente pela população. Além disso, é uma fonte significativa de renda para as famílias que vivem no campo. Conforme dados demonstrados pelo Censo Agropecuário 2017-2018, realizado pelo IBGE:

Dados do Censo Agropecuário 2017-2018, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelam que 76,8% dos 5,073 milhões de estabelecimentos rurais do Brasil foram caracterizados como pertencentes à agricultura familiar, conforme definido pela Lei nº 11.326³, de 24 de julho de 2006.

O Brasil foi pioneiro na implementação de políticas públicas de larga escala voltadas para a agricultura familiar, especificamente com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na década de 1990. Esse programa foi desenvolvido para apoiar as atividades agrícolas e não agrícolas realizadas por agricultores familiares em seus estabelecimentos ou aglomerados rurais próximos a áreas urbanas. O Pronaf disponibiliza linhas de crédito adequadas às necessidades específicas dos agricultores familiares, contribuindo assim para o fortalecimento desse setor e para o desenvolvimento econômico das comunidades rurais.

Contudo, mesmo com as políticas públicas voltadas para a Agricultura Familiar, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que oferece linhas de crédito atrativas e vantajosas para os agricultores, o custo em adquirir maquinários, implementos e equipamentos para auxiliar nas atividades agrícolas e aumentar a produção de alimentos pode ser financeiramente inviável para muitos produtores rurais. Isso ocorre porque tais investimentos exigem grandes quantidades de recursos financeiros que nem sempre estão disponíveis para os agricultores familiares.

Para tanto, destaca-se a importância dos produtores pensarem e agirem em grupo. Surgiram assim parcerias, entre as esferas federais (convênios), estaduais (Agraer), disponibilizando esses bens para os Municípios (Prefeituras), associações, sindicatos e cooperativas, onde diversos equipamentos são adquiridos e disponibilizados, através de Termo de Cooperação, para os Agricultores. Essas iniciativas visam facilitar o acesso dos produtores rurais aos recursos necessários para suas atividades, promovendo um ambiente de colaboração e desenvolvimento sustentável no campo.

1 FINALIDADE DA AGRAER

À Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) compete a definição das

³ A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

políticas, a prestação de serviços e a coordenação da implementação de atividades relacionadas à assistência técnica, extensão rural, pesquisa agropecuária, cartografia, regularização fundiária e abastecimento de outros serviços ligados ao desenvolvimento rural. Essas ações são destinadas aos produtores rurais, suas famílias, com prioridade para os agricultores familiares, incluindo agricultores tradicionais, assentados, indígenas, quilombolas, pescadores e aquicultores, conforme definido no Decreto nº 16.206, de 02 de junho de 2023.

A Agência assiste aos 79 municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, através de uma estrutura bem definida, que inclui: 01 Agência Central, 08 Escritórios Regionais, 79 Escritórios Municipais, 03 Postos Avançados, 01 Centro de Pesquisa e Capacitação (CEPAER), 01 Centro de Comercialização da Agricultura Familiar (CECAF) e 01 Central de Abastecimento de Mato Grosso do Sul (CEASA-MS). Essa estrutura permite à Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) atender de forma abrangente e eficiente as necessidades dos produtores rurais em todo o estado, promovendo o desenvolvimento rural e apoiando a Agricultura Familiar. Na Figura 1 é possível observar a distribuição dos Escritórios Regionais da Agraer no Mato Grosso do Sul.

Figura 1. Distribuição dos Escritórios Regionais da Agraer no Mato Grosso do Sul

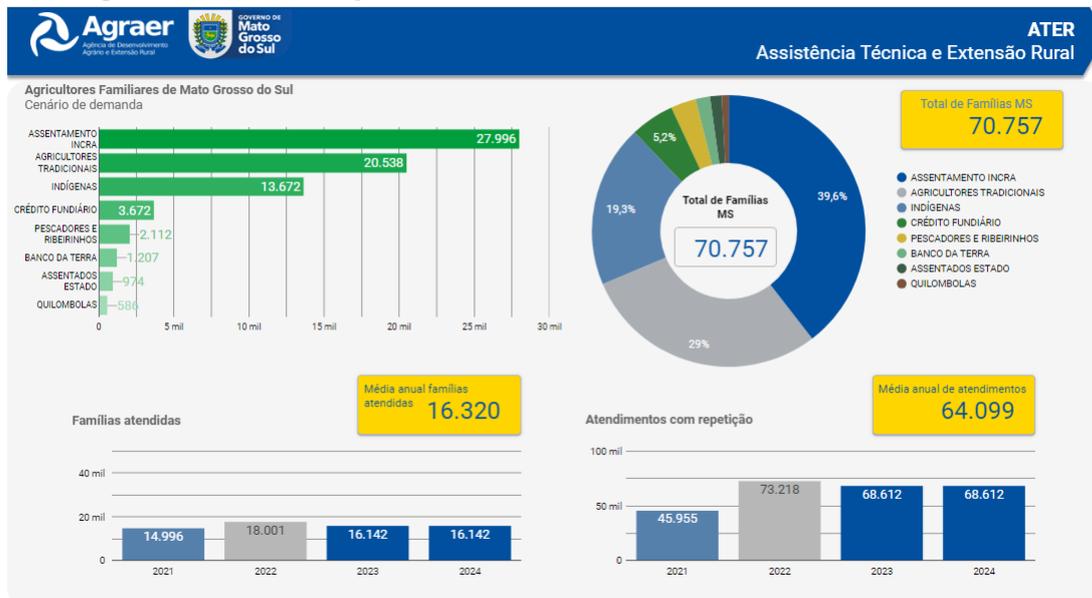


Fonte: Agraer (2023)

O estado de Mato Grosso do Sul possui aproximadamente 71 mil pequenos agricultores. Para assegurar a continuidade no atendimento prestado a este público, a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) realiza aquisições de equipamentos e máquinas agrícolas, sendo que grande parte dessas demandas são atendidas com recursos da União, por meio de Convênios Federais, através do Transferegov. Esses recursos são direcionados para projeto de desenvolvimento destinadas a atender a

Agricultura Familiar do Estado de Mato Grosso do Sul. Na Figura 2 é possível visualizar um panorama da Agricultura Familiar do Estado de Mato Grosso do Sul no cenário de demanda da AGRAER.

Figura 2. Panorama da Agricultura Familiar de MS no cenário de demanda da AGRAER



Relatório Anual da Agraer (2023).

Os trabalhos da Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), voltados para atender a Agricultura Familiar, têm como foco promover o desenvolvimento sustentável no campo. Isso é realizado através do desenvolvimento agrário, assistência técnica e extensão rural destinados aos agricultores familiares. O objetivo é assegurar a melhoria na qualidade de vida dos produtores rurais e suas famílias, contribuindo para o bem-estar de toda a sociedade.

Uma das formas de incentivar ainda mais a Agricultura Familiar é por meio das parcerias que o estado de Mato Grosso do Sul estabelece com o Governo Federal e a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), em colaboração com o Governo do Estado, firma convênios federais, originados a partir de emendas parlamentares, para viabilizar recursos que fomentam a agricultura familiar em Mato Grosso do Sul.

2 CONVÊNIO

A **Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER)** é uma autarquia estadual com personalidade jurídica de direito público interno com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sendo corresponsável pela promoção do desenvolvimento rural, vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (SEMADESC).

Com recursos do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul e da União, a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) adquiriu diversos bens móveis para atender à demanda da Agricultura Familiar. Essas aquisições incluem equipamentos agrícolas destinados a beneficiar os agricultores e melhorar suas condições no campo.

Esta parceria se estabelece através de projetos, que são submetidos para aprovação dos Órgãos federais. Após provados são firmados convênio entre a União e entidades governamentais dos estados, mu-

nicípios ou organizações não-governamentais. Esses convênios são destinados à transferência de recursos financeiros para a execução de um objetivo comum, que pode incluir diversas iniciativas, como desenvolvimento rural, apoio à agricultura familiar, entre outros.

Considera-se o Projeto básico um documento por meio do qual o proponente deve caracterizar precisamente a obra, a instalação ou o serviço objeto do convênio, inclusive sua viabilidade técnica, custo, etapas e prazos de execução. Deve ser elaborado com base em estudos técnicos preliminares e assegurar o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento.

Com relação ao conceito de convênio, Meireles (2014) define convênios administrativos como: acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes. Ou seja, é instrumento de parceria com o objetivo comum de atender determinada política pública, mediante a transferência voluntária de recursos.

De forma a complementar, Zanella di Pietro (2014) define convênio como “forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (Zanella di Pietro, 2014, p. 352). E continua:

O convênio não se presta à delegação de serviço público ao particular, porque essa delegação é incompatível com a própria natureza do ajuste; na delegação ocorre a transferência de atividade de uma pessoa para outra que não a possui; no convênio, pressupõe-se que as duas pessoas têm competências comuns e vão prestar mútua colaboração para atingir seus objetivos (ZANELLA DI PIETRO, 2014, p. 354)

Via de regra, um convênio é composto de quatro fases principais: proposição; celebração; execução e prestação de contas final. Para participar do convênio o órgão deve estar credenciado no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), regulamentado pelo Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Esse sistema está disponível para consulta pública na internet e tem como objetivo facilitar a formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas de convênio, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pela União, desde a formalização da proposta até a prestação de contas final.

Na execução do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), o órgão responsável pela execução do convênio deve apresentar juntamente com o contrato firmado, o Plano de Trabalho, Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência. Esses documentos são submetidos para análise e aprovação pelos órgãos competentes, garantindo a formalização e o correto encaminhamento das atividades previstas no convênio.

O Plano de Trabalho é definido como um instrumento que faz parte da solicitação de convênio, detalhando todas as responsabilidades assumidas pelo proponente e partícipes envolvidos. Este documento inclui cláusulas que podem ser adaptadas para garantir uma especificação precisa na redação do futuro termo de convênio.

Já o Estudo Técnico Preliminar é um documento essencial na fase de planejamento das contratações públicas. Seu objetivo é demonstrar a real necessidade da contratação, avaliar a viabilidade técnica de sua implementação e fornecer as diretrizes básicas para a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico.

O Termo de Referência ou Projeto Básico é o documento onde o requisitante esclarece de

forma clara o que realmente precisa contratar. Ele contém a definição do objeto do contrato, além de todos os elementos necessários para sua adequada contratação e execução. Este documento é fundamental para orientar os procedimentos licitatórios ou a formalização de convênios, garantindo que todas as partes envolvidas tenham um entendimento preciso das expectativas e requisitos do projeto.

Após aprovação do projeto pelas partes envolvidas, os recursos federais são disponibilizados para a execução do projeto. Inicia-se assim a aquisição do bem, através de licitações, especialmente na modalidade de Pregão Eletrônico, garantindo transparência e competitividade na escolha dos fornecedores.

Os equipamentos são disponibilizados pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) por meio de Acordo de Cooperação Técnica para às Prefeituras, associações e outros órgão ligados aos produtores rurais. Após o recebimento dos bens, essas entidades repassam os patrimônios aos beneficiários por meio de um Termo de Permissão de Uso (TPU). Esse documento estabelece as responsabilidades dos terceirizados na gestão dos equipamentos. Ficando esses terceirizados responsáveis pelo gerenciamento dos bens, como manutenção corretiva e preventiva, gestão da equipe técnica e operacional, guarda dos equipamentos e por fim pela logística de transporte e deslocamento das máquinas e equipamentos agrícolas. Esse processo visa garantir que os equipamentos adquiridos sejam utilizados de maneira adequada e eficiente, contribuindo para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.

Diante das faltas de monitoramento realizado pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), surge pergunta norteadora sobre a problemática identificada: Como os bens móveis patrimoniais adquiridos com recursos federais pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), destinados aos produtores rurais e suas famílias, especialmente os agricultores familiares no Estado de Mato Grosso do Sul, estão sendo monitorados?Parte superior do formulárioParte inferior do formulário

Compreender os fatores que dificultam o monitoramento dos bens adquiridos pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), para a Agricultura Familiar envolve não apenas as questões internas, mas também os desafios externos. Ao entender esses fatores internos e externos, é possível identificar as barreiras específicas que dificultam o monitoramento efetivo dos bens patrimoniais destinados à Agricultura Familiar, proporcionando insights para o desenvolvimento de estratégias e melhorias nas práticas de gestão e fiscalização.

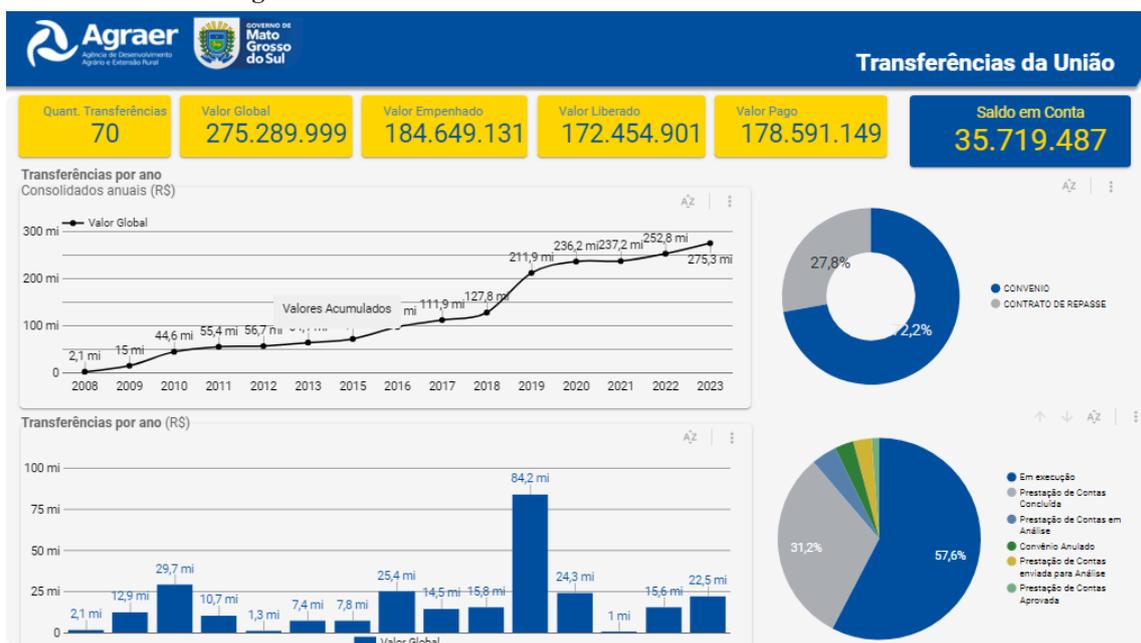
Entender como a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) tem desenvolvido a atividade de monitoramento dos bens móveis destinados a Agricultura Familiar nos municípios é de suma importância para a efetiva utilização dos recursos federais e para o desempenho organizacional eficiente na oferta de serviços públicos. Neste contexto, este trabalho tem como objetivo analisar o monitoramento dos bens móveis adquiridos pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), por meio de convênios federais, os quais são repassados para as Prefeituras e outros órgão ligados aos pequenos agricultores, visando atender à demanda da Agricultura Familiar do Estado de Mato Grosso do Sul.

3 CONVÊNIOS FIRMADOS COM O GOVERNO FEDERAL E MATO GROSSO DO SUL

Os convênios firmados com a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) ocorrem desde o ano 2009. Desde então, o governo federal realizou 70 transferências para Mato Gros-

so do Sul, totalizando um valor global de 275.289,999, foram executados 178.591,49, restando ainda um saldo em conta de 35.719.487,00, conforme demonstrado a Figura 3.

Figura 3. Demonstrativo – Transferência da União – 2008 a 2023



Relatório Anual da Agraer (2023)

Verificou-se que o Estado de Mato Grosso do Sul é o estado com melhor desempenho na gestão de recursos federais para execução de projetos e convênios e também aparece com destaque, em quarto lugar, na área de captação, atrás apenas do Piauí, São Paulo e Minas Gerais. O ranking do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, aponta que o Estado obteve sucesso nas propostas apresentadas, além de utilizar de forma correta o aplicativo fiscal e execução quase todos os projetos, que foram alguns dos critérios para a análise (MS, 2024)

Foi possível averiguar que os recursos são provenientes de emendas parlamentares, propostas voluntárias e participação em editais e chamadas públicas. A experiência de sucesso na capacitação dos servidores foi multiplicada e atualmente o Estado mantém parcerias para atender e contribuir com os 79 municípios, como parte das ações municipalistas. Por meio do Quadro 1 é possível verificar quais são os órgãos repassadores.

Quadro 1 – Órgãos repassadores – 2008-2023

ÓRGÃO REPASSADOR	Qt. Transf.
Ministério da Agricultura e Pecuária	48
Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste	7
EMBRAPA	3
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	2
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	6
Ministério da Integração e do desenvolvimento Regional	3
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	1
TOTAL	70

Fonte: Relatório Anual Agraer (2021, 2022, 2023).

Contudo, este estudo será baseado nos últimos três anos, conforme demonstrado no quadro 2, na qual é possível visualizar a quantidade e o valor dos bens adquiridos entre os anos 2021 a 2023 e o Quadro 3 apresenta de maneira detalhada os tipos de bens, maquinários e implementos agrícolas adquiridos no mesmo período de tempo.

Quadro 2: Quantidade de Bens adquiridos e valores dos anos 2021-2023

Ano	Qt. dos bens adquiridos	Valor (R\$)
2021	397	22.494.193,00
2022	1.397	65.003.281,56
2023	427	8.081,115,89
Total	2221	87.497.474,56

Fonte: Relatório Anual Agraer (2021, 2022, 2023).

Quadro 3: Quantidades e bens adquiridos ano 2021-2023

QT	ITENS	QT	ITENS
1	Aradora	2	Máquina de Processar Frutas
3	Balança Eletrônica	2	Máquina Tipo Centrífuga
34	Barraca Feira	3	Máquina Tipo Sache
46	Caçamba Basculante	91	Microtratores
80	Calcareadeira	38	Motoniveladora
1	Câmara Germinação	112	Pá Carregadeiras
97	Caminhões	3	Phmetro Digital de Bancada
110	Carretas	26	Picadeira de Forragem
403	Carrocerias	42	Picadeira ensiliadeira
62	Colhedeira Max Gold	144	Plantadeiras Adubadeira
64	Colhedora de Forragem	1	Poste de Energia
5	Decantador de Mel	91	Pulverizador 600 Litros
2	Dispensador	55	Retroescavadeira
48	Distribuidor de Calcário	66	Roçadeiras
145	Ensiladeiras	63	Rotoencanteirador
20	Estufas	134	Semeadeira
72	Grades Aradora	10	Semi reboques
12	Guincho 2.000 Kg	1	Tanque Modelo Pré-Filtro
1	Incubadora	20	Terraceador de Arrasto
1	Kit Irrigação	110	Tratores

Fonte: Relatório Anual Agraer (2021, 2022, 2023).

A fase de monitoramento, conforme já foi delineado neste estudo, mostra-se bastante deficiente. Há dificuldades na gestão administrativa por parte da instituição, e a operacionalização para com os beneficiários que recebem os bens também é bastante precária. Além disso, os acordos firmados com

as prefeituras, têm prazo de vigência de 5 anos, no entanto verificou-se nas pesquisas documentais que o monitoramento desses bens é realizado apenas uma vez.

4 MUNICÍPIOS BENEFICIADOS

Percebe-se no Quadro 4 que, dos 79 municípios atendidos, o município de Nioaque se destaca em primeiro lugar em bens recebidos, conforme abaixo:

Quadro 4. Municípios atendidos no ano 2021-2023

Nioaque	69	Antonio João	15	Coxim	8
Campo Grande	56	Batayporã	15	Rio Verde de Mato Grosso	8
Sidrolândia	50	Fátima do sul	15	Coronel Sapucaia	7
Terenos	48	Japorã	15	Laguna Carapã	7
Deodópolis	47	Naviraí	15	São Gabriel Do Oeste	7
Ivinhema	44	Bodoquena	14	Corguinho	6
Itaquiraí	42	Maracaju	14	Glória De Dourados	6
Aquidauana	39	Miranda	14	Paranaíba	6
Bela Vista	38	Tacuru	14	Selvíria	6
Nova Andradina	33	Bandeirantes	13	Jateí	5
Iguatemi	29	Juti	13	Caracol	4
Jaraguari	28	Ribas do Rio Pardo	13	Chapadão Do Sul	4
Ponta Porã	28	Vicentina	13	Alcinópolis	3
Taquarussu	28	Caarapó	12	Paraíso Das Aguas	3
Rio Brillhante	27	Figueirão	12	Água Clara	2
Santa Rita Do Pardo	26	Nova alvorada	12	Anaurilândia	2
Corumbá	25	Cassilândia	11	Bataguassu	1
Pedro Gomes	24	Mundo novo	11	Camapuã	1
Dourados	23	Paranhos	11	Guia Lopes da Laguna	1
Novo Horizonte	23	Brasilândia	10	Inocência	1
Dois Irmãos	20	Costa Rica	10	Jardim	1
Amambai	18	Eldorado	10	Rochedo	1
Angélica	18	Sonora	10		
Aral Moreira	18	Aparecida do Taboado	9		
Douradina	17	Ladário	9		
Porto Murtinho	17	Rio Negro	9		
Itaporã	16	Sete Quedas	9		

Fonte: Relatório Anual Agraer - 2021-2023.

Os bens entregues nos diversos municípios são uma das ações estratégicas executadas pelo Governo do Estado e pela Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), com o foco no desenvolvimento da agricultura familiar. Essas ações visam facilitar a vida dos produtores rurais e auxiliar as atividades produtivas de pequenos agricultores em comunidades, melhorando a renda e a produção nas pequenas propriedades.

5 METODOLOGIA

Para realização desta pesquisa foram utilizadas metodologias descritivas documentais, que incluem análise de artigos, leis e pesquisas bibliográficas. A abordagem foi mista, combinando elementos qualitativos e quantitativos. A pesquisa se concentra ainda na consulta de documentos internos da instituição, visando orientar o estudo de forma a facilitar o desenvolvimento da pesquisa. Isso inclui buscar embasamento teórico e prático necessário para compreender profundamente o tema escolhido.

6 SOLUÇÕES PROPOSTAS

Verificou-se que um dos principais problemas apresentados nas aquisições realizadas com recursos Federais é a falta no monitoramento adequado. Não há fiscalização efetiva pela Agência de Desenvolvimento Agrário Extensão Rural (AGRAER), especialmente em relação ao estado de conservação, condições de guarda, controle de depreciação e manutenção dos equipamentos agrícolas, adquiridos para atender à demanda dos produtores rurais.

Podemos evidenciar a falta de monitoramento nos bens, conforme relatado no documento n. 201801318, elaborado pela CGU (Controladoria Geral da União) no ano de 2019. O relatório detalha a Fiscalização do Contrato de Repasse nº 841.202/2016 do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), celebrado entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER), no valor total de R\$ 10.362.116,95, (Dez milhões, trezentos e sessenta e dois mil, cento e dezesseis reais e noventa e cinco centavos). Esse contrato tinha como objetivo a aquisição de patrulhas mecanizadas para a agricultura familiar, destinadas à Ação 2077 - Agropecuária Sustentável - Fomento ao Setor Agropecuário.

Nesta inspeção, foram encontrados equipamentos inativos e danificados na garagem da Prefeitura. Além disso constatou-se que os Termo de Cessão de Uso estavam sem assinatura entre as partes. Não havia nenhum responsável pelos bens e nenhuma pessoa para acompanhar os Auditores da Controladoria-Geral da União (CGU) na fiscalização, que incluía a verificação da quilometragem e a realização dos testes de funcionamento mecânico e elétrico dos equipamentos. A distribuição dos equipamentos agrícolas adquiridos não foi realizada com base em estudos técnicos. Quanto às distribuições e edificações para guarda dos maquinários estas eram parcialmente inadequadas, o patrimônio encontrava-se exposto ao vento, chuva, sol, geadas, granizo, sem qualquer proteção adequada, até mesmo contra furtos ou vandalismo.

Houve também ausência de controle na utilização do bem, pois não havia registro algum deles, o que impossibilitava identificar as atividades desenvolvidas no campo. Além disso, verificou-se que os equipamentos distribuídos não correspondiam aos mesmos constantes na relação dos funcionários responsáveis pela operação do maquinário indicado pela Prefeitura, dificultando a identificação das ações em que os equipamentos foram utilizados e qual o público foi beneficiado.

Propõe-se a elaboração de planos de ações para abordar as dificuldades identificadas, com a implementação de um sistema de controle e gestão para o monitoramento dos bens públicos. Esse sistema

possibilitaria um controle efetivo para registro de bens, especificação das atividades realizadas, período de uso, público beneficiado, registros e controles necessário para uma boa gestão patrimonial.

Recomenda-se também a adoção de uma ferramenta administrativa de gestão de monitoramento patrimonial, como a matriz SWOT⁴, conhecida por sua facilidade de compreensão e implementação. Este enfoque visa traçar estratégias de medidas corretivas e preventivas para melhorar o monitoramento envolvendo todos os atores relevantes, especialmente os setores afetados pela falta de comunicação e troca de informações.

Sugere-se ainda a padronização de procedimentos para proporcionar consistência na coleta de dados e na avaliação do estado dos equipamentos. É importante desenvolver um sistema integrado de gestão patrimonial, que permita que todos os envolvidos realizem o registro de maneira online e em tempo real do uso dos bens, facilitando a tomada de decisão e a uma gestão eficiente. Além disso, realizar capacitações e treinamento técnicos para registro de dados e boas práticas de gestão patrimonial é essencial. Melhorar as comunicações internas e externas entre os envolvidos, registrando e compartilhando todas as informações pertinentes sobre o estado e o uso dos bens, também deve ser uma prioridade. Implementar avaliação periódica para verificar a conformidade do processo de monitoramento e explorar tecnologias inovadoras, como drones, são medidas adicionais recomendadas. Realizar capacitações regulares, treinamentos e seminários para os responsáveis pelo monitoramento, abordando técnicas de inspeção e registro, além da criação de manuais de rotinas para os servidores, gestores e fiscais, são fundamentais.

Ao adotar essas medidas, a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) não apenas pode melhorar a eficiência do monitoramento dos bens móveis destinados à Agricultura Familiar, mas também garantir o uso adequado dos recursos públicos e o atendimento eficaz às necessidades dos produtores rurais. Isso contribuirá significativamente para o desenvolvimento sustentável do setor agrícola no estado de Mato Grosso do Sul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, este estudo proporcionou uma reflexão sobre os desafios enfrentados no monitoramento eficiente dos bens patrimoniais, analisando a gestão desses recursos e identificando o fluxo de atividades envolvidas, como conservação, guarda, distribuição, recebimento e manutenção. Além de destacar as dificuldades e falhas encontradas nesse processo, baseadas em relato dos servidores e nos atuais procedimentos de gestão administrativa, como a falta de uma sistematização de dados sobre o monitoramento desses bens, o trabalho propôs soluções viáveis para enfrentar essas adversidades. Essas soluções visam promover o desenvolvimento local da Agricultura Familiar no Estado de Mato Grosso do Sul, através de planos de ação destinados a aprimorar o monitoramento e garantir o uso adequado dos recursos públicos.

Observou-se durante a pesquisa a escassez de profissionais disponíveis na Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) para realizar o monitoramento dos patrimônios, devido

⁴ Entende-se por matriz SWOT um método de planejamento estratégico que abrange a análise de cenários para tomada de decisões, considerando quatro fatores principais: Forças (Strengths), Oportunidades (Opportunities), Fraquezas (Weaknesses) e Ameaças (Threats). Esta ferramenta oferece insights valiosos sobre o posicionamento da instituição, áreas que precisam ser melhoradas, orientação e priorização de projetos, além de identificar oportunidades para crescimento.

à sobrecarga de trabalho, resultando em um controle deficiente dessa atividade.

Como resultado, foram propostas soluções para melhorar o processo de monitoramento dos bens, incluindo a adoção de ferramentas administrativas de gestão, como a análise SWOT. A sugestão é identificar os pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças, traçando medidas corretivas e preventivas adequadas para o aprimoramento do monitoramento.

Percebeu-se ainda que durante a pesquisa os setores envolvidos da Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural (AGRAER) não possuem integração de informações, pois cada um utiliza ferramentas administrativas diferenciadas, o que dificultou a coleta de dados de forma consistente. Além disso, houve também limitações na revisão da literatura devido à escassez de estudos mais abrangentes sobre o tema, o que comprometeu a obtenção de resultados mais robustos.

REFERÊNCIAS

AGRAER. Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural. **Relatório de Atividades 2021**. Disponível em: <https://www.agraer.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-de-atividades-2022-final.pdf>. Acesso em 21 fev 2024.

AGRAER. Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural. **Relatório de Atividades 2023**. Disponível em: <https://www.agraer.ms.gov.br/transparencia-agraer/>. Acesso em 18 fev 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 37. ed. atual. e ampl. 2005. São Paulo: Saraiva, 2005. (Coleção Saraiva de legislação).

CGE. **Controladoria-Geral do Estado**. Disponível: <https://www.cge.ms.gov.br/>. Acesso em: 23 fev 2024.

COSTA, Rodrigo Vieira. **A dimensão constitucional do patrimônio cultural**: o tombamento e o registro sob a ótica dos direitos culturais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DECRETO nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 23 mar 2024.

DUARTE JÚNIOR, Romeu. **Produção arquitetônica, cultura e patrimônio**: a arquitetura cearense. Aspectos: Revista do Conselho Estadual da Cultura e do Conselho Estadual de Preservação do Patrimônio Cultural do Estado do Ceará, Fortaleza, v. 25, p. 26-35, 2006.

EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Manual de Gestão e Fiscalização de Convênios**. Brasília 2021. Disponível: <https://www.embrapa.br/documents/10180/64830249/Manual+de+gest%C3%A3o+e+fiscaliza%C3%A7%C3%A3o+de+conv%C3%AAnios+da+Embrapa/6822e2bf-0b0b-98a3-de1f-88d017012917>. Acesso em: 15 mar 2024.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão de Convênios para Concedentes** – 2015. Disponível: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/2761/1/Apostila_Gest%C3%A3o_Conv%C3%AAnios.pdf. Acesso em: 12 mai 2024

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mai 2024.

JANNUZZI, P.M. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, v.36, p.251-275, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41. ed. São Paulo: RT, 2014.

PGE. **Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/lei-federal-no-14-133-2021/>. Acesso 06 dez 2023.

PISCITELLI, Rui Magalhães. **É preciso melhorar a política pública via convênios**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-set-18/rui-piscitelli-preciso-melhorarpolitica-publica-via-convenios>. Acesso em 24 abr 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PINHEIRO, Adriana Gonçalves. **Patrimônio Público Escolar: Esse bem é coisa nossa!**. Disponível em: <https://artigonal.com/educacao-artigos/patrimonio-publicoescolar-%204686510.html>. Acesso em: 12 jun 2024.

Portal Brasil. 2015. Disponível em: <https://portalbrasil.com.br/>. Acesso em: 13 mar 2024.

SILVA. Daniel Cavalcante. **Contextualização: políticas públicas no Brasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/19158/contextualizacao-politicas-publicas-no-brasil>. Acesso em: 24 abr. 2024.

UFScar. Universidade Federal de São Carlos. Pro-Reitoria de Administração da UFScar. **Plano de Trabalho**. s/d. Disponível : <https://www.proad.ufscar.br/>. Acesso em 16 fev 2024.

ANEXO - BENS ADQUIRIDOS ATRAVÉS DE CONVÊNIOS FEDERAIS

Foto 1: Microtratores



Fonte: Macedo, A. (2022)

Foto 2: Tratores



Fonte: Macedo, A. (2022)

Foto 3: Pá Carregadeira



Fonte: Macedo, A. (2022)

TALENTOS MS: PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM BANCO DE TALENTOS E OPORTUNIDADES, NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DO GOVERNO DO ESTADO MATO GROSSO DO SUL

Bruna Sandim Gomes Gonçalves Gavilan¹

Claudia Vera da Silveira²

RESUMO

O objetivo geral do artigo é desenvolver uma proposta de Banco de Talentos e oportunidades no âmbito do poder executivo do Governo do estado de MS. O estudo foi realizado com servidores vinculados ao poder executivo de Mato Grosso do Sul, lotados em diversos Órgãos, através de uma pesquisa qualitativa aplicado por meio de um formulário eletrônico (*Google Forms*), contendo 12 questões fechadas, que foi aplicado para uma amostra de 46 (quarenta e seis) servidores. Os resultados indicam algumas dificuldades dos servidores e líderes entrevistados, quanto atração de talentos, candidatura de oportunidades, bem como uma falha quanto a comunicação organizacional, no que tange a divulgação de ofertas de oportunidades. Para uma Gestão de Pessoas mais inovadora, deve-se priorizar novas ferramentas de gestão como o Banco de Talento proposto, para fins de decisões ainda mais assertivas e aproveitamento de talentos em locais adequados com cada perfil, assim esta proposta tem o potencial de se tornar um marco de uma nova era de referência no setor público, focada em resultados e realização profissional.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Banco de Talento; 2 Gestão de Pessoas; 3. Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT

The general objective of the article is to develop a proposal for a Talent Bank and opportunities within the scope of the executive branch of the Government of the state of MS. The study was carried out with employees linked to the executive branch of Mato Grosso do Sul, working in different bodies, through qualitative research applied through an electronic form (*Google Forms*), containing 12 closed questions, which was applied to a sample of 46 (forty-six) servers. The results indicate some difficulties faced by the employees and leaders interviewed, regarding attracting talent, applying for opportunities, as well as a failure in organizational communication, regarding the dissemination of opportunity offers. For a more innovative People Management, new management tools such as the proposed Talent Bank must be prioritized, for the purposes of even more assertive decisions and the use of talents in suitable locations for each profile, so this proposal has the potential to become a milestone of a new era of reference in the public

1 Graduada em Gestão de Recursos Humanos pela Faculdade Campo Grande (FCG) e Bacharela em Administração de Empresas pela Faculdade Mato Grosso do Sul (FACSUL), Especialista em Gestão de Pessoas pela Escola de Governo de Mato Grosso do Sul, Especialista em Inovação e Eficiência na Gestão Estratégica pela Escola de Governo de Mato Grosso do Sul E-mail: brunnasandim@gmail.com:

2 Doutora em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS); Economista. E-mail: claudia.silveira@uems.br

sector, focused on results and professional fulfillment.

KEYWORDS: 1. Talent Ban; 2. People Management; 3. Mato Grosso do Sul.

INTRODUÇÃO

Atualmente verificamos que no cenário do serviço público são realizados concursos, processos seletivos e nomeações de cargos em comissão, para os candidatos exercerem suas funções junto ao do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, porém ao realizar a lotação dos novos servidores e movimentações de pessoal nos setores, conforme a demanda, os profissionais de Gestão de Pessoas precisam realizar a triagem dos perfis, para lotar cada servidor no local mais apropriado de acordo com a sua área de formação, experiências profissionais, habilidades e conhecimentos.

Diante do exposto verificamos que não existe um banco de dados de nível estadual, para o cadastro de currículos dos candidatos e servidores estaduais, para a inclusão dos dados sobre novas capacitações ou emissão de relatórios precisos na área de Gestão de Pessoal, para fins de seleção de talentos e desenvolvimento de pessoas.

A falta de um banco de talentos serviço público estadual pode resultar em vários problemas. Um banco de talentos, refere-se a um sistema organizado para identificar, desenvolver e gerenciar o talento interno e externo do Estado. Aqui estão alguns problemas comuns que podem surgir quando uma organização não tem um banco de talentos:

1. Dificuldade em Identificar Talentos Internos: Sem um banco de talentos, a empresa pode ter dificuldade em identificar e reconhecer habilidades e potenciais de seus próprios funcionários. Isso pode levar a subutilização do talento existente na organização.

2. Processos de Recrutamento Ineficientes: A ausência de um banco de talentos pode resultar em processos de recrutamento mais demorados e ineficientes. A empresa pode precisar começar do zero sempre que houver uma vaga, em vez de ter um pool preexistente de candidatos qualificados.

3. Alta Dependência de Recrutamento Externo/ concursos: Sem um banco de talentos, a empresa pode depender excessivamente de recrutamento externo. Isso pode aumentar os custos de contratação e resultar na contratação de candidatos que podem não se alinhar totalmente à cultura organizacional.

4. Falta de Planejamento Sucessório: O banco de talentos é crucial para o planejamento sucessório, ou seja, identificar e desenvolver líderes futuros dentro da organização. A ausência desse planejamento pode levar a lacunas de liderança quando os líderes atuais saem da empresa.

5. Baixa Retenção de Talentos: A falta de desenvolvimento e reconhecimento de talentos internos pode levar à baixa retenção de funcionários. Os colaboradores podem se sentir desvalorizados e buscar oportunidades em outras organizações que valorizem e desenvolvam seu potencial.

6. Desalinhamento com Objetivos Estratégicos: Sem um banco de talentos, a empresa pode ter dificuldade em alinhar suas estratégias de negócios com as habilidades e competências disponíveis. Isso pode resultar em lacunas de habilidades que impedem o alcance dos objetivos organizacionais.

7. Impacto na Inovação e Adaptação: A falta de um banco de talentos pode prejudicar a capacidade da empresa de inovar e se adaptar às mudanças no ambiente de negócios. A inovação muitas vezes depende da identificação e promoção de talentos criativos e visionários.

Estabelecer e manter um banco de talentos eficaz é fundamental para o sucesso a longo prazo de uma organização, pois ajuda a garantir que a empresa tenha as pessoas certas, nos lugares certos, no momento certo.

1 OBJETIVOS

O Projeto tem como objetivo promover uma gestão mais eficiente e humanizada, oferecendo um portal dedicado ao cadastro de vagas e currículos para servidores e gestores. Dessa forma, busca-se reter talentos e alocar o capital humano nos setores mais adequados, de acordo com suas competências e conhecimentos, garantindo um melhor aproveitamento dos recursos e um ambiente de trabalho mais alinhado às necessidades organizacionais.

De acordo com Fonseca, 2015, a retenção de talentos está associada ao desenvolvimento de carreira, através das alterações de funções e novos desafios, os colaboradores poderão trazer maior valor à organização, quando os talentos são lotados de acordo com seu perfil e com uma equipe que tenha objetivos semelhantes, há mais produção e eficiência.

Dutra (2014) argumenta que a gestão eficaz de pessoas envolve a alocação otimizada de recursos humanos, o que pode ser facilitado por um banco de talentos, permitindo a melhor correspondência entre as habilidades dos servidores e as necessidades do serviço público.

Nesse sentido, o objetivo geral do artigo é desenvolver uma proposta de Banco de Talentos e oportunidades no âmbito do poder executivo do Governo do estado de MS. E como objetivo específico ficou definido utilizar a ferramenta como estratégia gerencial para melhorar as rotinas da Gestão de Pessoal, como por exemplo: Identificar as competências existentes no órgão; Escolha da unidade de exercício dos novos servidores; Movimentações internas, remanejamentos ou cedências entre Órgãos do Estado; Promoção de servidores para cargos de chefia ou funções de confiança e membros de comissões; Oportunidade para captar talentos para funções específicas, de acordo com a área de formação; Substituições de servidores em virtude de afastamentos, impedimentos e desligamentos.

A relevância da identificação e desenvolvimento das competências dos colaboradores é um elemento crucial para o sucesso organizacional. Ao estender esse conceito para o setor público, a importância de um banco de talentos torna-se evidente, visando a importância do planejamento de sucessão nas organizações.

2 REVISÃO DA LITERATURA

A proposta de criação do Talentos MS tem como objetivo promover a conexão entre os servidores atuais e novos, facilitando as lotações e movimentações internas conforme as necessidades de cada

órgão. A iniciativa visa otimizar o preenchimento de cargos e funções disponíveis, garantindo que as alocações sejam feitas de maneira eficiente e alinhada às demandas organizacionais.

Verificou-se que o Governo Federal já utiliza o método de Banco de Talentos, desde dezembro de 2021 e que atualmente conta com três ferramentas que são:

- a) Currículo e Oportunidades: é a funcionalidade do SOUGOV.BR onde é realizado o cadastro do currículo e sua atualização pelo servidor, empregado público ou usuário externo que possua as credenciais utilizadas na conta Gov.br e acesse o SOUGOV.BR (BRASIL. 2024, p. 1).
- b) Sigepe Oportunidades: funcionalidade lançada em 15 de dezembro de 2021 para divulgação de oportunidades, gestão de processos seletivos e pesquisa de currículos, fazendo a ligação entre as oportunidades cadastradas pelos gestores e os servidores interessados (BRASIL. 2024, p. 1).
- c) Painel Banco de Talentos: painel interativo que consolida e organiza os dados dos currículos cadastrados no Currículo e Oportunidades, facilitando a análise dos dados de perfil profissional dos servidores e apoiando a tomada de decisão baseada em dados. Ferramenta exclusiva para usuários das unidades de gestão de pessoas do Poder Executivo Federal, cujo acesso será concedido, apenas, aos servidores lotados nas áreas de Gestão de Pessoas (BRASIL. 2024, p. 1).

Diante da existência do Banco de Talentos do Governo Federal, vislumbramos a possibilidade de utilizá-lo como modelo de inspiração para a implementação de uma ferramenta semelhante no Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

Conforme Colares (2005), a tecnologia tem a função de apoiar os grupos de conhecimento dentro da organização. Contudo, a eficiência de um Banco de Talentos depende diretamente da disposição das pessoas em compartilhar suas informações. A ferramenta se configura como um recurso estratégico que oferece suporte à gestão, preparando os colaboradores para desempenharem suas funções com qualidade e eficácia.

De acordo com Chiavenato (2007), os talentos nas organizações são aqueles que pensam, interpretam, avaliam, raciocinam, decidem e agem, conduzindo a organização no contexto atual, onde o conhecimento é o recurso mais valioso: uma riqueza intangível, invisível, porém essencial para o sucesso.

Com a criação de um Banco de Talentos no Estado de Mato Grosso do Sul, será possível filtrar dados com base em perfis específicos, áreas de formação, especializações, cursos extracurriculares e experiências internas ou externas, facilitando a seleção de candidatos, entrevistas e testes para o preenchimento das vagas. O objetivo é garantir uma gestão mais participativa e oferecer oportunidades para o crescimento e valorização profissional do capital humano.

A gestão de pessoas desempenha um papel crucial no sucesso de qualquer organização, e o Banco de Talentos aproxima a administração de seus colaboradores, proporcionando uma forma eficaz de identificar os profissionais mais adequados para as vagas internas e analisar os perfis mais alinhados com as necessidades de cada área, com base nos dados cadastrados para seleção.

É importante destacar que a retenção de talentos tem um impacto significativo na cultura organizacional. Por meio dessa ferramenta, será possível divulgar as vagas oferecidas por cada unidade setorial, bem como realizar o cadastro de servidores e candidatos de maneira ágil, de acordo com o interesse de cada um.

Gramigna (2002) aponta diversos benefícios do Banco de Talentos, como: apoio em re-

manejamentos, promoções e realocações de pessoal, análise das necessidades de treinamento e desenvolvimento, identificação de talentos em potencial, apoio no recrutamento interno e facilitação de rodízios profissionais.

A proposta é a disponibilização de um painel junto ao site do Portal do servidor: www.portal-doservidor.ms.gov.br, dividido em dois menus, sendo o primeiro para o cadastro de currículos dos interessados e o segundo para o cadastro de oportunidades e candidaturas rápida para as vagas ofertadas por Órgão, para os profissionais de Gestão de Pessoas realizarem filtros para as seleções de pessoal.

Para indicar a percepção quanto a aplicação e sucesso do projeto proposto, será realizada uma pesquisa de satisfação com os servidores cadastrados no banco de dados e a verificação de um índice estatístico das seleções e desenvolvimentos realizados, através dos dados obtidos pelo referido Banco de dados, quanto as vagas preenchidas e total de candidaturas.

De acordo Oliveira (2020) a ausência de uma ferramenta de Gestão de talentos, no caso apresentado referente ao estudo no município de Cascavel, refletiu em experiências negativas na máquina pública que muitas vezes não conhece a força de trabalho do quadro de pessoal e do outro lado, os servidores que muitas vezes estão lotados em áreas diferentes do seu interesse profissional. Assim uma ferramenta de gestão como o proposto neste trabalho tem potencial para contribuir de maneira positivo com o desenvolvimento do capital humano do setor público do estado de Mato Grosso do Sul.

3 METODOLOGIA

O estudo foi realizado com servidores vinculados ao poder executivo de Mato Grosso do Sul, lotados em diversos Órgãos, através de uma pesquisa qualitativa aplicado por meio de um formulário eletrônico (*Google Forms*), contendo 12 questões fechadas, que foi aplicado para uma amostra de 46 (quarenta e seis) servidores de diferentes Órgãos do Governo do Estado, entre eles a Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural, Departamento Estadual de Mato Grosso do Sul, Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul, Corpo de Bombeiros, Procuradoria-Geral do Estado, Polícia Militar, Secretaria de Estado de Administração, Secretaria de Governo, Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Cultura. Os resultados foram apresentados na forma de gráficos e tabelas, além de uma análise de conteúdo.

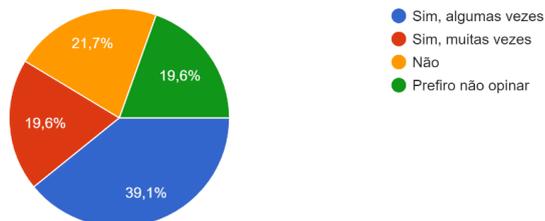
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção apresenta os resultados da pesquisa. Verificou-se que 32% dos entrevistados estão exercendo funções ou cargos de liderança, 19% já exerceram anteriormente tal atribuição, 8% exerceu a função como substituto e 39% nunca exerceram tal função. Também foi questionado sobre a dificuldade de encontrar profissionais para o desempenho de algumas atribuições, para o preenchimento de alguma vaga da equipe coordenada. Na Figura 1 é possível verificar que 39,1% dos entrevistados já tiveram dificuldades na hora de encontrar colaboradores em algumas ocasiões e outros 19,6% já tiveram dificuldades várias vezes.

Figura 1 - Percepção quanto a dificuldade de encontrar colaboradores

Você já teve dificuldade para encontrar colaboradores para preencher alguma vaga na sua equipe?

46 respostas



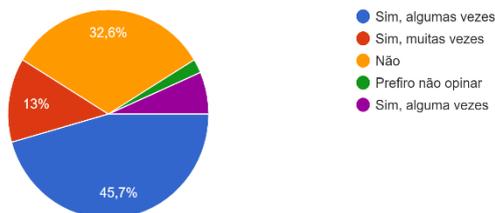
Fonte: Acervo da pesquisadora, 2024.

Foi questionado ainda sobre o interesse dos servidores em candidaturas para alguma oportunidade na sua área de formação, função de confiança ou chefia, em outro setor ou Órgão. Constatou-se que 45,7% dos servidores afirmaram que algumas vezes e 13% que muitas vezes, diante disso podemos verificar que mais da metade dos servidores já manifestaram interesse em mudanças profissionais. Na Figura 2 é possível visualizar essas informações.

Figura 2 - Interesse na mudança de lotação ou candidaturas a funções.

Você já teve interesse de candidatar-se para alguma oportunidade na sua área de formação, função de confiança ou chefia, em outro setor ou órgão?

46 respostas



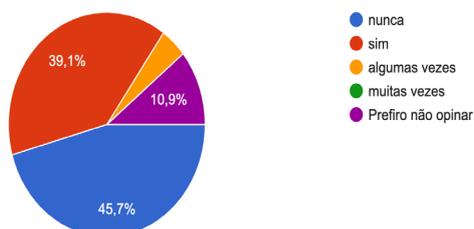
Fonte: Acervo da pesquisadora, 2024.

Com o objetivo de analisar os impedimentos relacionados às candidaturas de interesse, em função das dificuldades na substituição de colaboradores, foi questionado sobre a existência de obstáculos para mudança de lotação devido à falta de substitutos. Os resultados indicaram que 39,1% dos respondentes enfrentaram dificuldades nesse aspecto, 4,3% em algumas ocasiões e 10,9% optaram por não opinar. A partir dessa análise, é possível observar que a dificuldade em encontrar pessoal para executar determinadas atividades pode dificultar as oportunidades de ascensão profissional e até gerar um sentimento de estagnação no setor público, devido à barreira de não ter um substituto disponível ou até mesmo de não poder se candidatar a uma nova vaga. Essas informações estão representadas na Figura 3.

Figura 3 - Impedimento para mudanças de lotação.

Você já teve algum impedimento para mudar de lotação por falta de colaborador para substituí-lo?

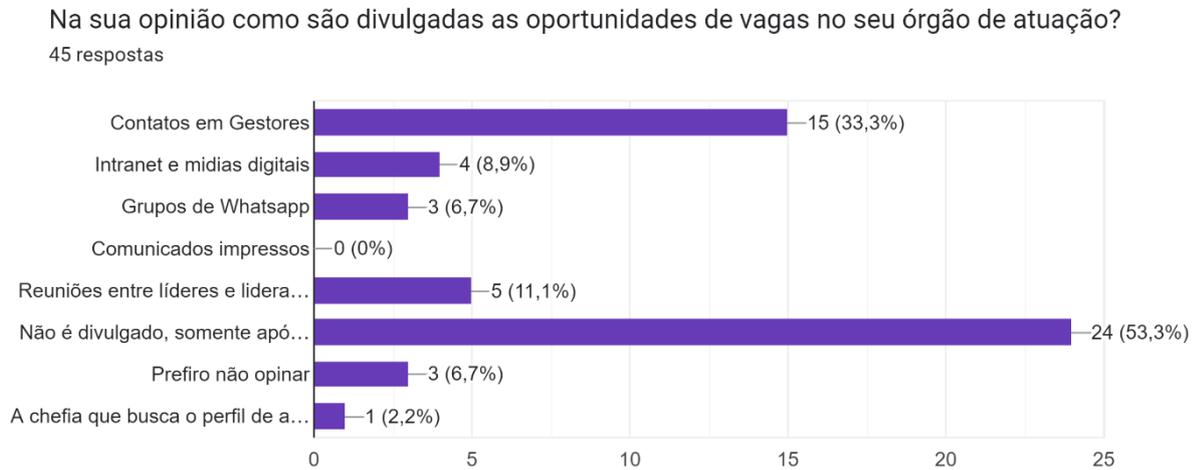
46 respostas



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2024.

Os servidores apontam sobre a divulgação das oportunidades de vagas no órgão de atuação, 53,3 % informaram que não é divulgado um recrutamento e sim somente após o preenchimento da vaga, 33,3% relatam que ocorre através de contato entre Gestores e 11,1% através das reuniões entre líderes, diante das afirmativas, verificamos que na maioria dos casos não é divulgado de forma direta as oportunidades para os servidores. Na Figura 4 é possível visualizar essas porcentagens.

Figura 4 - Divulgação de oportunidades.



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2024.

Quanto à utilização do Banco de Talentos e Oportunidades, 52,2% dos servidores afirmaram que utilizariam a plataforma para candidatar-se a vagas internas e externas, oferecer vagas dentro de suas equipes, analisar currículos para futuras oportunidades, entre outras funcionalidades listadas no quadro abaixo. Com isso, é possível perceber que o desenvolvimento dessa ferramenta em nível estadual pode beneficiar um grande número de servidores, oferecendo novas possibilidades de mobilidade e crescimento profissional.

Figura 5 - Utilização da plataforma Banco de Talentos



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2024.

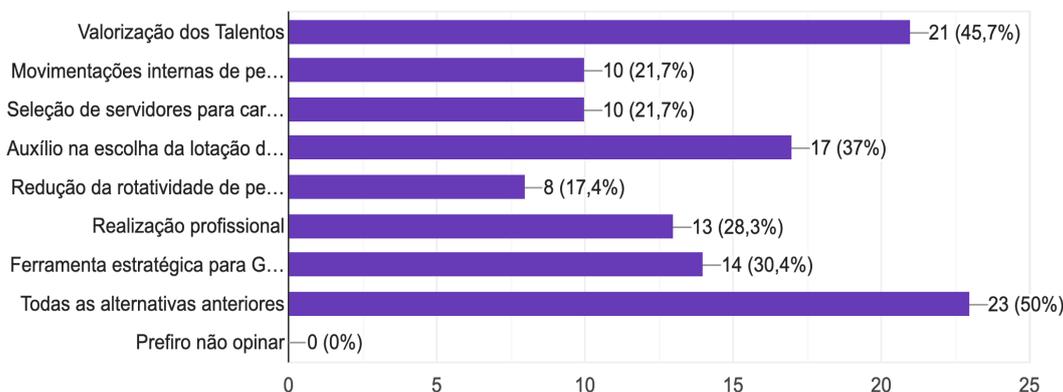
Através da pesquisa, foi possível identificar as principais dificuldades dos Gestores Públicos e dos servidores em relação a identificação de oportunidades e retenção de talentos, no âmbito do Governo do Estado, visando analisar principais informações que poderão ser coletadas para o cadastro de currículos e divulgação das vagas, outrossim, verificamos que 45,7 dos servidores apontam a valorização de talentos,

como o principal benefício da ideia e 37% afirmam que a ferramenta poderá auxiliar na escolha da lotação dos servidores, com base nas competências e interesses, conforme podemos visualizar na Figura 6.

Figura 6 - Benefícios do Banco de talentos.

Quais dos benefícios abaixo você acredita que seria importante a implantação de um Banco de Talentos?

46 respostas



Fonte: Acervo da pesquisadora, 2024.

Partindo do pressuposto da valorização do Talentos e de que o capital humano é o bens mais precioso de uma organização, apresentamos a nossa proposta intitulada de Proposta de remodelagem no Portal do Servidor de Mato Grosso do Sul, com a inclusão de um menu para o cadastro de currículos e divulgação das oportunidades para os servidores do executivo do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, através do menu do Banco de Talentos, visando valorizar os servidores e manter um clima organizacional harmonioso e trabalhar a sucessão, desenvolvimento e oportunidades. Nas Figuras 7 e 8 é possível observar o modelo do menu de oportunidades.

Figura 7 - Modelo do menu do banco de talentos e oportunidades (cadastro de currículos)

BANCO DE TALENTOS

FILTRO DE VAGAS

Orgão de interesse:

Área de atuação:

RESULTADOS ENCONTRADOS

01 VAGA LOCALIZADA DE ACORDO COM SUA PESQUISA

Orgão :
Função:

UTILIZAR MEU CURRÍCULO PARA CADASTRO
ATUALIZAR OU CADASTRAR CURRÍCULO

PORTAL DO SERVIDOR MS - 2023

Figura 8 - Modelo do menu do Banco de Talentos e oportunidades (filtro de vagas)

BANCO DE TALENTOS

GOVERNO DE Mato Grosso do Sul

FOTO 3x4

UPLOAD

FICHA DE CADASTRO

INFORMAÇÕES PESSOAIS

Nome completo:

Nome social:

Sexo: feminino masculino

Vínculo: efetivo comissionado contratado candidato sem vínculo

Data de nascimento: / / CPF:

Endereço:

nº Bairro:

Lotação atual: Cargo:

Telefone: email:

Nível de escolaridade:

- Nível médio completo
- Nível superior incompleto
- Nível superior completo
- Pós graduação incompleto
- Pós graduação completo
- mestrado incompleto

PORTAL DO SERVIDOR MS - 2023

Fonte: modelo elaborado pela autora, 2024.

O menu sugerido demonstrado na figura 7, podemos verificar os dados que poderão ser cadastrados no currículo, formação acadêmica, áreas de interesses, disponibilidade para viagens, disponibilidade de horário, categoria da CNH se houver, certificados e informações adicionais.

No modelo sugerido na figura 8, consta os dados que poderão ser preenchidos para o filtro da busca de vagas, de acordo com o órgão de interesse e área de atuação, bem como o campo para confirmação do cadastro ou atualização do currículo.

Através do filtro sugerido será possível que os servidores estaduais tenham conhecimento das vagas ofertadas pelo Governo do Estado, bem como realizar as candidaturas, permitindo que os Gestores emitam relatórios e realizem buscas através dos dados cadastrados, resultando em seleções mais assertivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da pesquisa realizada, verificamos algumas dificuldades dos servidores e líderes entrevistados, quanto atração de talentos, candidatura de oportunidades, bem como uma falha quanto a comunicação organizacional, no que tange a divulgação de ofertas de oportunidades.

Podemos ainda analisar, com base na percepção dos diversos benefícios proporcionados pelo desenvolvimento da plataforma, que ela poderá gerar um impacto positivo na valorização dos talentos no Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. Essa iniciativa visa promover uma gestão mais humanizada e estratégica nas rotinas de pessoal, além de representar grandes avanços para a atual Gestão Estadual. A pla-

taforma facilitará a aproximação dos servidores, permitindo que manifestem seus interesses e identifiquem oportunidades, as quais poderão ser centralizadas por meio de um menu interativo de ofertas de vagas e cadastro de currículos/candidaturas, integrado ao Portal do Servidor.

Concluímos que, para uma Gestão de Pessoas mais inovadora, é fundamental priorizar a adoção de novas ferramentas de gestão e análise de dados, além de incentivar sua utilização estratégica. Isso permitirá a tomada de decisões mais assertivas e o aproveitamento eficaz dos talentos em posições adequadas aos seus perfis, criando uma via de mão dupla que beneficia tanto os colaboradores quanto a organização. Esse processo representa o início de uma nova era no setor público, marcada por resultados concretos e pela valorização da realização profissional, estabelecendo novos padrões de excelência e eficiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Economia. **Banco de Talentos**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformagov/catalogodesolucoes/sigepe-banco-de-talentos>. Acesso em: 02 jun. 2023.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

COLARES, T. L. de V. **Banco de Talentos como estratégia gerencial**. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos05/317_artigo%20cientifico%20thelma.pdf. Acesso em: 01 mar. 2024

DE OLIVEIRA, C. D. S. L. **Banco de Talentos na Gestão Pública: Uma proposta para a prefeitura Municipal de Cascavel/PR**. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/comsus/article/view/20989/pdf>. Acesso em 02 ago 2023.

DUTRA, J. S.. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas**. São Paulo: Atlas. 2016. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002749794>. Acesso em: 02 dez. 2023.

FONSECA, M. T. **Retenção de Talentos no Setor Público**. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/retencao-de-talentos-no-servico-publico/130740>. Acesso em: 10 dez 2024.

GOMES, G. **Banco de Talentos**. O que é, para que serve, e como construir um. Disponível em: <https://www.agendor.com.br/blog/banco-de-talentos/>. Acesso em: 08 set. 2023.

GRAMÍGNA, M. R. **Modelo de competências e gestão de talentos**. São Paulo: Makron Books, 2002.

MANDÚ, M. J. da S.; DE MORAES, I. C.; BATISTA, A.S.; ALBUQUERQUE, J. de L. NETO, J. da S. C.. **Banco de Talentos no Serviço Público Federal**. Disponível em: https://login.semead.com.br/22semead/anais/resumo.php?cod_trabalho=2352. Acesso em: 24 fev. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Portal do Servidor**. Disponível em: <http://www.portaldoservidor.ms.gov.br/Entrar/Login>. Acesso em: 02 ago. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Gestão de segurança integrada (GSI)**. Disponível em: <https://www.gsi.ms.gov.br/> Acesso em: 01 ago. 2023.

MEDEIROS, M. da P. M.; OLIVEIRA, J. A.. **Gestão de Pessoas**. Disponível em: <https://canalcederj.ce-cierj.edu.br/012016/f792fdd8e6c70efd629ee7c656024803.pdf>. Acesso em: 05 abr 2024.

PIAI, B. **Os benefícios por trás da criação de um banco de talentos**. Disponível em: <https://rhpravoce.com.br/redacao/os-beneficios-por-tras-da-criacao-de-um-banco-de-talentos/>. Acesso em: 04 ago 2023.

ROMANI, C.; BORSZCZ, I. **Banco de talentos ferramenta para mapear o conhecimento nas organizações**. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5164179>. Acesso em: 01 maio. 2024.

SILVEIRA, R.; DA SILVA, M. M.; SILVEIRA, R.R. **A importância de um Banco de Talentos: Uma estratégia Gerencial como apoio a Gestão do conhecimento na IES**. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/96968/A%20IMPORT%C3%82NCIA%20DE%20UM%20BANCO%20DE%20TALENTOS%20UMA%20ESTRAT%C3%89GIA%20GERENCI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 02 ago 2023.

OUVIDORIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NA PGE - MS

Leandro de Sousa Caetano Melo¹

Alessandro Ramos da Silva²

RESUMO

A Ouvidoria se configura como um canal fundamental para a participação social na gestão pública, atua como ponte entre o cidadão e o Estado, facilitando o acesso à informação e à justiça, fortalecendo a democracia e a cidadania, uma vez que o cidadão pode expressar suas demandas por meio de sugestões, reclamações, solicitações, elogios ou denúncias. Foi regulamentada pela Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 13.460/2017, onde promoveu sua disseminação e implantação em todas as esferas do Estado Democrático de Direito Brasileiro. Em Mato Grosso do Sul faz parte da Corregedoria Geral /da Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul – PGE/ analisou o impacto das demandas atendidas pela Ouvidoria no período de 2019 a 2023, sob a ótica de sua efetividade como ferramenta de controle de gestão. Os “RELATÓRIOS DE GESTÃO - UNIDADE SETORIAL/SECCIONAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO” de 2019 a 2023 subsidiaram a categorização e análise dos dados da pesquisa que indicaram uma perspectiva satisfatória com o atendimento do órgão. Todas as demandas da população foram solucionadas antes do prazo demonstrando um compromisso com a eficiência e qualidade do serviço prestado.

PALAVRAS-CHAVE: 1 Ouvidoria. 2 Corregedoria Geral. 3 Aplicabilidade na PGE/MS.

INTRODUÇÃO

A Ouvidoria Pública atua no processo de intermediação do cidadão junto a administração pública na demanda decorrente do exercício da cidadania e estimula a melhoria dos serviços públicos prestados ao cidadão.

Neste contexto, a ouvidoria pública funciona como um agente que promove mudanças na realidade das pessoas, favorecendo uma gestão flexível, comprometida com a satisfação e necessidades do cidadão, bem como, estimulando a prestação de serviços

públicos de qualidade, capazes de garantir os direitos de todos os brasileiros, sendo um grande instrumento a serviço da democracia Brasileira.

Importante lembrar que as ouvidorias encontram junto a democracia, o campo necessário para seu crescimento e fortalecimento, uma vez que devem ser entendidas como espaço de todos os cidadãos,

¹ Bacharel em Direito, Funcionário Público Efetivo, lotado na Corregedoria Geral da PGE/MS, desempenhando a função de assessoria técnica, com endereço eletrônico lmelo@pge.ms.gov.br.

² Analista de Tecnologia da Informação no Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (2023). Especialista em Projeto, Implantação e Administração de Redes de Computadores (2007) e Graduado em Tecnologia em Redes de Computadores (2005) pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e Região do Pantanal, com endereço eletrônico alesandroramos@gmail.com.

sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, abertos à mediação e à resolução das demandas existentes na sociedade. Mediando o acesso a bens e serviços públicos, esses institutos constituem-se como um importante instrumento de gestão para a Administração Pública, uma vez que tem a oportunidade de melhorar as perspectivas das ações demandadas a ao setor público.

O § 3º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 é a base jurídica que possibilitou a consolidação das Ouvidorias em Território Nacional, resultando na ampliação do acesso participativo de todos na Administração Pública, em resposta a demandas em torno da descentralização e da democratização do Estado Brasileiro.

Notamos assim, que sua atuação atende, fundamentalmente, ao comando constitucional do art. 37, parágrafo 3º da Carta Magna Brasileira de 1988, que determina ao Poder Executivo, observadas as disposições legais, a instituir e manter serviços de atendimento às reclamações e sugestões dos cidadãos, especialmente os usuários dos serviços públicos e garantir espaços, mecanismos e instrumentos de participação e controle social sobre sua atuação e serviços ofertados à população.

Mais do que canais de comunicação, elas se configuram como ferramentas essenciais para a construção de uma sociedade mais justa, participativa e respeitosa.

Com a expansão e institucionalização das ouvidorias nos setores públicos, surgiu a Rede Nacional de Ouvidorias, sendo um fórum de integração das ouvidorias públicas, em busca da consolidação de uma agenda nacional de ouvidoria pública e participação social, garantindo os direitos dos usuários de serviços públicos.

Estabelecem, ainda, o inciso XXXIII do artigo 5º e o § 2º do artigo 216 da Carta Magna:

Art. 5º (...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

Art. 216º (...)

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Conforme o exposto, podemos afirmar que a ouvidoria se efetivou como um instrumento de apoio e controle de gestão em uma Instituição como a Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul – PGE/MS.

Deste modo, emerge a questão que orienta este estudo: Quais os efeitos práticos do atendimento e resolução das demandas recebidas pela instituição, em relação a população Sul Mato-grossense?

Para esta resposta, este trabalho tem como objetivo geral analisar os resultados da Ouvidoria da PGE/MS como instrumento de controle de gestão; encontrados nos relatórios de gestão da Controladoria Geral - Ouvidoria Geral do Estado; focando nas manifestações, denúncias e reclamações recebidas entre os anos 2019 e 2023. Avaliando o desempenho da PGE/MS para estas demandas, considerando:

A realizou-se realizada por meio de uma análise quantitativa e qualitativa dos dados coletados na Ouvidoria da PGE/MS, no período de 2019 a 2023. A análise quantitativa constituiu na tabulação e no

cruzamento de dados sobre o número de manifestações recebidas, o tipo de demanda, o nível de resolução (total, parcial ou não resolução) e os fundamentos legais utilizados para a resolução. A análise qualitativa, por sua vez, teve como base na leitura e interpretação de relatórios de gestão disponibilizados pela PGE/MS para compreender as percepções sobre a efetividade da Ouvidoria como ferramenta de controle de gestão.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 As Ouvidorias

Segundo o dicionário online *Priberan*, Ouvidoria é "Atividade ou cargo destinado a receber e investigar queixas ou a estabelecer a comunicação entre a instituição e os seus usuários".

A criação de ouvidorias em empresas públicas e privadas permitiu ainda mais atender o direito do consumidor, possibilitando uma sociedade cada vez mais participativa e exigente em relação à qualidade de vida e à efetivação de seus direitos. Podemos dizer que é um elo entre instituição, seja ela privada ou pública, e o cidadão ou consumidor. É um serviço aberto que se configura como instrumento de escuta, para atender e resolver demandas provenientes da população, consolidando-se como um instrumento valioso na construção de um relacionamento mais transparente, justo e equilibrado entre consumidores e fornecedores.

Assim, entende-se que a criação e o bom funcionamento de ouvidorias se apresentam como medidas essenciais para o fortalecimento do direito do consumidor e para a construção de um mercado mais justo e equilibrado. Ao atender às expectativas da sociedade moderna e ao se comprometer com a resolução de conflitos de forma rápida e eficaz, as ouvidorias contribuem para a construção de um ambiente de consumo mais harmonioso e para a satisfação de consumidores cada vez mais exigentes.

1.1.1 As Ouvidorias Públicas

Se configuram como unidades administrativas dos ministérios, Órgãos da Presidência da República e das Entidades da administração indireta, como autarquias, fundações públicas e empresas estatais.

São responsáveis por receber, avaliar e encaminhar de forma célere, eficiente e transparente, sugestão, elogios, denúncias, reclamações e demais solicitações de informações. Dessa forma, funciona como um canal de mediação da pessoa comum com a Administração Pública, permitindo que o cidadão seja ouvido e a administração preste conta de suas ações realizadas.

Funcionam como instrumento de promoção da democracia e efetivação dos direitos humanos. Contribuindo para os princípios da publicidade, transparência nas ações realizadas por membros e servidores, órgãos e serviços auxiliares das instituições e agem em consonância com o § 3º do art.37 da Constituição Federal:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

- As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

- O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
- A disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

Em setembro de 2018 **Decreto nº 9.492/2018** regulamenta a lei 13.490/2017 e institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal com a finalidade de coordenar as atividades de ouvidoria desenvolvidas pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal a que se refere o art. 2º, em que diz que se aplica “às *empresas públicas e às sociedades de economia mista, incluídas aquelas que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços*”.

Foi criada em 2015, Rede de Ouvidorias, posteriormente denominada de **Rede Nacional de Ouvidorias (RENOUV)**, com o objetivo de integrar as ações de simplificação desenvolvidas pelas ouvidorias públicas, isto, é ouvidorias dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo o Plano Estratégico Renouv 2023-2026 é:

“É uma rede transversal de ouvidorias e aberta a adesão de qualquer órgão ou entidade em todos os Entes e Poderes da federação. Busca a integração das ouvidorias públicas e a consolidação de uma Agenda Nacional de Ouvidoria Pública”.

A RENOUV é coordenada pela Ouvidoria - Geral da União (CGU) sendo que este mesmo documento expõe que:

“A Rede possui como órgão deliberativo máximo a sua Assembleia Geral, formada por todos os seus membros plenos, bem como um Conselho Diretivo composto por membros eleitos, e Grupos de Trabalho temáticos com suas próprias coordenações, que completam a estrutura de governança da Rede. Sua Coordenação e Secretaria- Executiva ficam a cargo da Ouvidoria - Geral da União”.

Entende-se, então, que A RENOUV é coordenada pela **Ouvidoria - Geral da União (CGU)** e é composta por ouvidorias públicas de todos os poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios que aderem voluntariamente à rede.

Em seu regimento interno o art. 4º parágrafo 2º estabelece que:

“A Rede realizará quadrienalmente o seu Planejamento Estratégico, que definirá a atualização de sua missão, visão e valores, bem como seus objetivos estratégicos e projetos prioritários, sem prejuízo das revisões que se acharem oportunas”.

Ressaltamos que também foi desenvolvida, em 2019, pela **Ouvidoria - Geral da União (CGU) a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR**, para fortalecer ainda mais a participação social na gestão pública, bem como a melhoraria da qualidade dos serviços públicos, promover a transparência e o acesso à informação e combater a corrupção.

Esta plataforma é um canal que reúne funcionalidades do Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias (e-Ouv) e do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic), assim como os procedimentos para tratamento dos pedidos de simplificação. Comtempla os sete tipos de manifestações; Pedido de Acesso à Informação; Denúncia; Elogio; Reclamação; Simplifique; Solicitação; e Sugestão.

1.1.2 Como funciona uma ouvidoria

As ouvidorias possuem vários canais que podem ser realizadas as manifestações: Plataforma Fala.Br, e-mail, telefone e pessoalmente. Eles permitem o cidadão expor suas cobranças detalhadamente, onde o ouvidor recebe, analisa e encaminha aos setores competentes e junto com eles, acompanhar o andamento do serviço e dar uma devolutiva ao solicitante sobre a resolução do problema.

1.2 Contexto Histórico

Surge na Suécia, em 1809, com a figura do *Ombudsman* que significa “representante do povo”, que era o funcionário responsável por receber críticas e sugestões da população, com a missão de agir no interesse da população junto ao Parlamento, impondo limitações ao absolutismo real, uma vez que a Suécia ainda vivenciava uma monarquia.

Inicialmente o Ouvidor era um representante da autoridade real que atuava na garantia da justiça e na proteção dos direitos dos cidadãos, passando ser responsabilidade dos Estados do Reino, em 1809 foi institucionalizada na Constituição do país.

Com passar do tempo o conceito de ouvidoria se expandiu e se diversificou. Países como Portugal, França e países hispânicos denominavam como provedor, *médiateur*; e *defensor*.

A partir de 1960, nos Estados Unidos, um modelo distinto de Ouvidoria floresceu, com a criação de ombudsmen espalhados pela Administração Pública. Estes profissionais, regidos por normas próprias, atuam como agentes independentes na defesa dos direitos dos cidadãos em relação ao governo.

No Brasil, a história das ouvidorias se entrelaça com a época colonial, no século XVI, com a implementação da administração colonial foi nomeado o primeiro Ouvidor- geral, funcionando como ouvidos do rei com a função de zelar pela aplicação das leis em todo território colonial.

Os que possuíam este cargo ouviam as reclamações e reivindicações da população sobre improbidade e desmando por parte dos Servidores do Governo; investigavam abusos, bem como, faziam mediações entre a Coroa Portuguesa e seus súditos.

Porém, foi na década de 80, com a redemocratização no Brasil, que a palavra “OUVIDORIA” passa ter um novo significado, ainda inspirado na instituição sueca do ombudsman, o nome foi utilizado para caracterizar um órgão público responsável de atuar como canais de comunicação entre a sociedade e o Estado. Isto é, recebe reclamações, denúncias e sugestões, faz avaliações destas e busca solução para as demandas apresentadas (Histórico das Ouvidoria: Como Surgiram as Ouvidorias?).

É importante ressaltar que, as ouvidorias públicas ganharam ainda mais importância, sendo instituídas como órgãos obrigatórios em diversos órgãos e entidades públicas. Atualmente o Brasil, conta com uma extensa rede de Ouvidorias, que possui papel fundamental na importância na promoção da transparência e da participação popular na administração pública, seja no do âmbito federal, estadual e municipal.

Assim este movimento mostra a evolução da democracia brasileira e a crescente importância da participação popular na construção de um Estado mais justo e transparente.

1.2.1 Ouvidoria no Mato Grosso do Sul

Após ano de 2017, com a finalidade de facilitar e a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos (o **Decreto nº 9.094/2017**) as organizações públicas brasileiras foram incumbidas de regulamentar uma ouvidoria administrativa, disponibilizando portais e canais eletrônicos contendo apontamentos detalhados dos seus serviços oferecidos a sociedade, utilizando softwares e sites de serviços.

Como mencionado, o Governo Federal oferece aos Estados a ferramenta FALA.BR que é um serviço gratuito, e que fica disposição dos órgãos e ouvidorias públicas, incluindo a Administração Direta e Indireta, conselhos profissionais e os serviços sociais autônomos.

No Mato Grosso do Sul a Ouvidoria em seu contexto de órgão público, fica sob a responsabilidade da Corregedoria Geral da Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul – PGE/MS.

De acordo com a página <https://www.pge.ms.gov.br/corregedoria-geral/> :

A Corregedoria-Geral da PGE é o órgão superior da Procuradoria-Geral do Estado, encarregada da orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos procuradores do Estado, procuradores de Entidades Públicas e advogados integrantes da carreira Assistência Jurídica. Além da orientação, supervisão e fiscalização das atividades funcionais dos órgãos e agentes que desempenham funções jurídicas, detém a competência em relação à função Ouvidoria, estando integrada ao sistema e-OUV.

Podemos dizer então, que a PGE conta com um órgão superior, Corregedoria- Geral, encarregada da orientação, fiscalização das atividades funcionais e conduta dos Procuradores do Estado, Procuradores de Entidades Públicas, advogados integrantes das carreiras de Assistência Jurídica. Possuindo a competência de administrar e conduzir as atividades relacionadas a Ouvidoria, estando integrada ao Sistema FALA.BR a nível Federal.

1.2.2 Ouvidoria no âmbito da PGE/MS

A Ouvidoria da Procuradoria-Geral do Estado, funciona nas dependências da Corregedoria-Geral da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul,

Segundo o ATO CGPGE/MS/Nº 22, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2022 que estabelece o Regimento Interno da Corregedoria-Geral da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul e revoga o ATO CGPGE/MS/Nº 3/2005, a Ouvidoria da Procuradoria-Geral do Estado deverá:

Promover o atendimento externo destinado a qualquer cidadão que a procure, considerando o mérito de todas as manifestações independentemente da forma que lhe forem dirigidas, sendo aceitas as formuladas pessoalmente mediante e-mail oficial, Comunicação Internas (CI), por meio do sistema informatizado da Ouvidoria do Governo Federal (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR), entre outras.

De fato, a Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul – PGE/MS, conta com este órgão Superior - Corregedoria-Geral designada a administrar e conduzir as atividades relacionadas a Ouvidoria que está integrada ao Sistema FALA.BR

No ATO citado acima estabelece as competências da Ouvidoria, algumas delas relacionadas abaixo:

Tabela 1 – Competências da Ouvidoria³

<u>Competências da Ouvidoria</u>
Zelar pela legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, economicidade, publicidade e eficiência dos atos praticados pela Procuradoria-Geral do Estado – PGE/MS;
Receber e apurar as reclamações, solicitações, informações, denúncias, sugestões e elogios que lhe forem dirigidas, assegurado aos solicitantes o retorno das providências adotadas;
Garantir a todos os denunciantes, sigilo, discrição e fidedignidade as informações que forem encaminhadas;
Orientar Procuradores do Estado e Servidores vinculados sobre a implementação e aperfeiçoamento das normas e dos procedimentos necessários à garantia do acesso à informação;
Ajustar junto aos órgãos internos da PGE, os Procuradores do Estado e servidores vinculados sobre a divulgação de dados, Conforme Lei Geral de Proteção de dados – LGPD, por iniciativa do próprio setor público e a efetivação de respostas ao cidadão, nos casos de perguntas frequentemente formuladas;
Organizar e manter atualizado arquivo da documentação relativa às manifestações de Ouvidoria e pedidos de informação recebidas;
Propor e monitorar a adoção de medidas para a correção e a prevenção de falhas e omissões na prestação de serviços à população, visando a garantir que os problemas detectados não se tornem objetos de reclamações repetidas e contínuas;
Atender com atenção e presteza as pessoas que buscarem os serviços, orientando a respeito do sistema informatizado de Ouvidoria e, quando necessário, tomar por termo as manifestações, com vistas à inserção no referido sistema;
Estabelecer procedimentos, regras e padrões de divulgação para a implementação de ações de transparência ativa pelos órgãos internos da PGE, aos Procuradores do Estado e servidores vinculados ao Órgão;

Com isso, atualmente a PGE/MS, utiliza-se da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - FALA.BR, canal que pode-se elogiar, reclamar, denunciar, dar sugestões administração pública para simplificar e desburocratizar o serviço público e solicitar algum serviço ao poder público por meio do sítio eletrônico <https://falabr.cgu.gov.br/web/>.

2 METODOLOGIA

A pesquisa científica utilizada neste trabalho foi o Estudo de Caso, é método de pesquisa sobre um assunto específico, permitindo ao pesquisador investigar um fenômeno dentro do seu contexto real e oferecer subsídios para novas investigações sobre a mesma temática.

De acordo com Yin (2008), os estudos de caso se configuram como “**um dos empreendimentos mais desafiadores na pesquisa**”: num primeiro momento pode parecer intimidante. No entanto, desvendar os desafios e características dessa abordagem revela um método poderoso para investigar fenômenos complexos em suas nuances e contexto real.

³ Fonte: ATO-CGPGE-22-2022 - Regimento-Interno-da-CGPGE/PGE-MS.

Para ele, o Estudo de Caso :

“é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”(Yin, 2005).

Segundo o texto “*O que é Estudo de Caso e quais as suas potencialidades?* ” Publicado na *Revista Sociedade e Cultura*, em 2020, reflete que:

Um estudo de caso é de grande utilidade para compreender fenômenos sociais complexos que demandem uma investigação que preserve suas características holísticas e desvende os processos e mecanismos significativos, separando-os de um grande conjunto de fatores e processos secundários ao processo central da análise (Sátyro e D’Albuquerque)⁴.

É uma pesquisa de abordagem quantitativa/qualitativa, com coleta de dados, análise e apresentação dos resultados, bem como o detalhamento da etapa de pesquisa bibliográfica.

A pesquisa qualitativa tem como objetivo central descrever as características de um determinado fenômeno, população ou contexto. É uma ferramenta que busca mapear e analisar a realidade em questão, sem necessariamente estabelecer relações de causa e efeito.

O Estudo de Caso é realizado de maneira documental onde consiste numa na coleta de dados e análise dos mesmos. Os dados analisados nesta pesquisa estão expostos nos “RELATÓRIO DE GESTÃO - UNIDADE SETORIAL/SECCIONAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, eles envolvem todas as demandas e manifestações dos cidadãos existentes na Plataforma Fala – BR, entre os anos de 2019 a 2023.

Estes relatórios analisados pertencem a Corregedoria Geral do Estado de MS e Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, setor responsável por gerenciar a Ouvidorias no MS, e foi permitido a sua utilização e divulgação para esta pesquisa. Ressaltamos que aqui são expostos somente dados quantitativos respeitando a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

Após a coleta de dados dos documentos existentes, mostrando os índices reais dos bancos de dados da Corregedoria Geral da PGE/MS foi realizada tabulação e categorização dos dados e estes foram apresentados nas Tabelas: Tabela 2 - Tipos de Manifestações no período 2019 a 2023 e Tabela 3 – Assuntos mais frequentes. Posteriormente a discussão dos resultados, com análise dos dados e embasamento no referencial teórico apresentado no decorrer deste trabalho.

3 RESULTADO E DISCUSSÕES

As tabulações abaixo foram categorizadas a partir dos dados já existentes no “RELATÓRIO DE GESTÃO - UNIDADE SETORIAL/SECCIONAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO” nos anos de 2019 a 2023.

4 GUIMARÃES DUARTE SÁTYRO, N. .; D’ALBUQUERQUE, R. W. O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v. 23, 2020. DOI: 10.5216/sec.v23i.55631. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/55631>. Acesso em: 2 jul. 2024.

Tabela 2 – Tipos de Manifestações no período 2019 a 2023.⁵

Tipos de Manifestações							
Tipos de Manifestações	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%
Reclamações/Denúncias	7	25	21	16	8	77	39
Solicitações	48	23	8	20	14	113	57
Sugestões	3	0	0	0	0	3	2
Elogios	0	0	0	2	2	4	2

Tabela 3 – Assuntos mais frequentes 2019 a 2023.⁶

CATEGORIA	TOTAL	%
Agropecuária: Agropecuária/pecuária/agua;	3	1.39
Fiscalização: fiscalização/licitação/convenio;	9	4.17
Pagamento: cobrança da vida ativa/pagamento/pagamento de precatório/pagamento de requisição/operação de dívida pública;	42	19.44
PGE: atuação de procurador do estado/atendimento de servidores da PGE/relação interna da PGE;	22	10.19
Atendimento: atendimento/administração/atendimento ao servidor/ serviço público;	30	13.89
Educação: educação/ensino/enem/pesquisa;	7	3.24
Veículos: veículos/multas/carteira nacional de habilitação	21	9.72
Trabalhos: frequência de servidores/trabalhos/acumulo de cargo público;	3	1.39
Assistência: assistência a pessoa com deficiência/assistência ao idoso/assistência hospitalar e ambulatorial/covid-19;	5	2.31
Outros: outros/outros trabalhos/sem assunto/polícia/penitenciária/tributos;	23	10.65
Cidadania: programas sociais/assistência social/combate à desigualdade/direitos humanos/benefícios sociais/cidadania	8	3.70
Acesso a Informação: acesso a informação/processo judicial/conselho de direito/defesa do consumidor; e cidadania	7	3.24
Concursos	36	16.67

A TABELA 2 refere-se aos tipos de manifestações recebidas no Sistema de Ouvidorias utilizada na Procuradoria Geral do Estado de MS, são elas: denúncias/reclamações; solicitações; sugestão e elogios. Percebe-se que no ano de 2019 teve uma quantidade maior de demandas recebidas pelo Sistema informatizado, totalizando oitenta e oito (88) manifestações. Diminuindo a quantidade destas manifestações nos anos seguinte; 2020 totalizaram quarenta e oito (48), 2021 foram vinte e nove (29), 2022 foram vinte e oito (28) e 2023 foram contabilizadas no total de vinte e quatro (24) manifestações demandadas a PGE/MS.

Isso pode ser explicado diante das informações da TABELA 3, onde indica os principais as-

⁵ Fonte : “Relatórios De Gestão - Unidade Setorial/Seccional Do Sistema De Controle Interno Da Procuradoria-Geral Do Estado – PGE/MS.

⁶ Fonte : Relatórios De Gestão - Unidade Setorial/Seccional Do Sistema De Controle InternoDa Procuradoria-Geral Do Estado – PGE/MS.

suntos das manifestações demandadas durante o período de 2019 a 2023. Percebe-se aqui que os maiores assuntos são PGE com vinte e duas (22) manifestações; Atendimento totalizaram trinta (30) manifestações; relacionadas ao assunto Veículos vinte e uma (21) manifestações; categoria Concurso foram trinta e seis (36) manifestações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para atingir o objetivo geral de propor a ouvidoria como um instrumento de apoio e controle de gestão na Administração Pública, foi realizada uma pesquisa qualitativa/quantitativa no banco de dados existente no Sistema Fala.BR, posteriormente, foi realizado um estudo de caso na Ouvidoria da PGE/MS, utilizando todos os dados existentes, desde sua criação na Administração Pública Estadual.

Em relação ao estudo de caso realizado na base de dados da PGE/MS, os resultados indicaram uma perspectiva satisfatória com o atendimento de todas as demandas trazidas pela população, pois os assuntos relacionados ao órgão foram todos resolvidos antes do prazo determinado por lei, não existindo até o momento recursos interpostos as soluções dada aos cidadãos, demonstrando a lealdade e interesse a resolver a demanda junto a Ouvidoria, que atende cada caso de maneira individualizada, buscando a melhor tratativa ao caso em questão, buscando a melhoria do serviço público, além de ser um importante canal de comunicação entre os cidadãos e a administração pública, contribuindo o combate à fraude e corrupção, de maneira formal e transparente.

REFERÊNCIAS

ATO CGPGE/MS/Nº 22, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2022. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/ATO-CGPGE-22-2022-Regimento-Interno-da-CGPGE-DOE.pdf>

Cartilha “Ouvidorias Públicas: Um Canal de Participação do Cidadão”. Disponível em: <https://irb-contas.org.br/biblioteca/cartilha-para-ouvidorias-publicas/>

Conheça como começou o trabalho das ouvidorias. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/conheca-como-comecou-o-trabalho-realizado-pelas-ouvidorias/18319/pop_up

Corregedoria-Geral. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/corregedoria-geral/>

FAVARO, Thomaz e D’ALBUQUERQUE, Raquel. O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades?. **REVISTA SOCIEDADE E CULTURA:** Revista de Pesquisas e Debates em Ciências Sociais. Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais, v. 1 nº 1 (jan./jun., 1998)/ Publicação contínua 2020, v. 23: e55631

GOVERNO DE MINAS; OUVIDORIA GERAL. **Ouvidoria Pública Passo a Passo: Manual de criação, aperfeiçoamento e boas práticas.** Novembro de 2012. Disponível em <http://www.Ouvidoriageral.mg.gov.br/images/stories/fruit/segov-Ouvidoria-publica-2012pdf.pdf>.

Histórico das Ouvidorias: Como Surgiram as Ouvidorias?. Disponível em <https://saude.se.gov.br/historico-da-ouvidoria/>

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley **O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades?** Revista Sociedade e Cultura, 2020. v.23: e55631.

Ouvidoria, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2024. Disponível em :<https://dicionario.priberam.org/ouvidoria>.

Planejamento estratégico: Rede Nacional de Ouvidorias 2023-2026. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes-da-rede-nacional-de-ouvidoria/plano-estrategico-re-nouv-2023-2026.pdf>.

Portal da Ouvidoria-Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/ouvidoria/ouvidoria>.

Rede Nacional de Ouvidorias. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias>

Resolução nº 1, de 2 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-2-de-agosto-de-2019-209517415>

SILVA, F. B; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. “Políticas sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias”. In: JACCOUD, L. (org). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

SOBRINHO, Jorge Harge; FILHO, Luiz Augusto; TEIXEIRA, Valdir; ROMÃO; José Eduardo; SILVA JÚNIOR, Waldir João; SPINELLI, Mário Vinícius. **Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação nas Ouvidorias Públicas: rumo ao sistema participativo.** Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidora-geral da União, 2012b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-atendimento-cidadao.pdf>

YIN R. K. (2005). **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre, RS: Bookman.

ANEXO

Quantidade de Manifestações recebidas de 2019

TIPOS DE MANIFESTAÇÃO	QUANTIDADES
DENÚNCIAS	01
RECLAMAÇÕES	36
SOLICITAÇÕES	48
SUGESTÕES	03
ELOGIOS	00
TOTAL	88

Assunto das Manifestações de 2019

ASSUNTOS *	QUANTIDADES
Outros	05
Água	01
Fiscalização	02
Cobrança da Dívida Ativa	07
Concurso	32
Atuação dos Procuradores do Estado	07
Atendimento	05
Administração	05
Cidadania	02
Pagamento	03
Serviços Públicos	01
Atendimento dos Servidores da PGE	07
Educação	01
Veículos	03
Frequência de Servidores	01
Assistência à Pessoa com Deficiência	01
Licitações	01
Pagamento de Precatórios	01
Convênio	01
Acumulação de Cargo Público	01
Polícia	01
TOTAL	88

Quantidade de Manifestações recebidas de 2020

TIPOS DE MANIFESTAÇÃO	QUANTIDADES
DENÚNCIAS	0
RECLAMAÇÕES	25
SOLICITAÇÕES	23
SUGESTÕES	0
ELOGIOS	0
TOTAL	48

Assunto das Manifestações de 2020

ASSUNTOS *	QUANTIDADES
Agropecuária	01
Atendimento	06
Atendimento dos servidores da PGE	03
Atuação dos Procuradores do Estado	03
Carteira nacional de habilitação	01
Cobrança da dívida ativa	11
Concurso	02
Educação	02
Multas	01
Pagamento de requisições de obrigações de pequeno valor	01
Pecuária	01
Relações internas da PGE	02
Serviços públicos	01
Trabalho	01
Veículos	06
Outros	03
Não informado	03
TOTAL	48

Quantidade de manifestações recebidas de 2021

TIPOS DE MANIFESTAÇÃO	QUANTIDADES
RECLAMAÇÕES	21
SOLICITAÇÕES	08
SUGESTÕES	00
ELOGIOS	00
TOTAL	29

Assunto das Manifestações de 2021

ASSUNTOS	QUANTIDADES
Administração	1
Veículos	2
Defesa do Consumidor	1
Atendimento	6
Outros	4
Cobrança da Dívida Ativa	3
Pagamento	1
Pesquisa	1
Atendimento dos Servidores	2
Penitenciárias	1
Covid-19	2
Concurso	2
Assistência ao Idoso	1
Programas Sociais	1
Combate à Desigualdade	1
TOTAL	29

Quantidade de manifestações recebidas de 2022

TIPOS DE MANIFESTAÇÃO	QUANTIDADES
RECLAMAÇÕES	16
SOLICITAÇÕES	20
SUGESTÕES	0
ELOGIOS	2
TOTAL	38

Assunto das Manifestações de 2022

ASSUNTOS	QUANTIDADES
Pagamento	3
Veículos	6
Cidadania	1
Atuação dos Procuradores do Estado	2
Cobrança da Dívida Ativa	4
Atendimento	2
Outros	8
Pesquisa	1
Conselhos de Direito	1
Educação	1
Atendimento dos Servidores	2
Fiscalização	2
Ensino	1
Administração	1
Direitos Humanos	1
Licitações	1
Sem assunto	1
TOTAL	38

Reclamações, solicitações, sugestões e elogios - 2023

TIPOS DE MANIFESTAÇÃO	QUANTIDADES
Reclamações	8
Solicitações	14
Sugestões	0
Elogios	2
TOTAL	24

<u>ASSUNTOS DAS MANIFESTAÇÕES</u>	<u>QUANTIDADES</u>
Cobrança da dívida ativa	4
Pagamento	2
Atendimento	3
Veículos	2
Outros	1
Licitações	1
Acesso à informação	2
Operações de dívida pública	1
Outros em trabalho	1
Processo judicial	1
Benefícios sociais	1
Assistência social	1
Tributos	1
Assistência hospitalar e ambulatorial	1
Exame nacional do ensino médio - ENEM	1
Defesa do consumidor	1
TOTAL	24

Relação de pedidos de acesso à informação recebidos em 2023

NUP	Recebido em	Pedido Inicial		Recurso de Primeira Instância	
		Respondido em	Recebido em	Respondido em	
1	Pedido de Informação Fala.BR n° 0****.2023.000004-56	26/04/2023	04/05/2023	Não houve	-
2	Pedido de Informação Fala.BR n° 0****.2023.000005-37	25/05/2023	29/05/2023	Não houve	-
3	Pedido de Informação Fala.BR n° 03530.2023.000014-28	26/07/2023	28/07/2023	Não houve	-
4	Pedido de Informação Fala.BR n° 0****.2023.000408-46	03/08/2023	16/08/2023	Não houve	-
5	Pedido de Informação Fala.BR n° 0****.2023.000015-09	04/08/2023	15/08/2023	Não houve	-
6	Pedido de Informação Fala.BR n° 0****.2023.000437-80	16/08/2023	23/08/2023	Não houve	-
7	Pedido de Informação Fala.BR n° 0****.2023.000041-43	23/08/2023	28/08/2023	Não houve	-
8	Pedido de Informação Fala.BR n° 0****.2023.000022-38	28/08/2023	06/09/2023	Não houve	-

IMPACTOS DO SERVIÇO DE OUTSOURCING DE IMPRESSÃO NA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Clesiane Fechio Nunes Maia Valente¹

Márcia Maria dos Santos Bortolucci Espejo²

Ananias Francisco dos Santos³

Robert Armando Espejo⁴

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo avaliar os impactos do serviço de outsourcing de impressão na procuradoria-geral do estado de mato grosso do sul (PGE-MS), analisando os benefícios, desafios e mudanças operacionais decorrentes da implementação desse serviço. A introdução dessa nova sistemática foi uma exigência de um termo de ajustamento de conduta firmado entre o estado de mato grosso do sul e o ministério público do estado de mato grosso do sul em 23 de junho de 2020, que motivou a PGE-MS a buscar soluções por meio da modalidade de outsourcing de impressão com franquias de páginas, incluindo papel. O processo licitatório foi aberto para contratar esse serviço. A pesquisa, de caráter descritivo, utilizou o estudo de caso da PGE-MS, com coleta de dados por meio de documentos e questionários. Os resultados indicaram que as vantagens do outsourcing de impressão superaram as desvantagens, especialmente ao aproveitar o know-how e a especialização das empresas externas, permitindo à administração pública focar em seu core business, oferecendo serviços de qualidade de forma mais sustentável. A análise concluiu que o serviço tem sido eficaz em termos de gestão e sustentabilidade, apesar de algumas lacunas na conscientização sobre a segurança da informação entre os servidores. O estudo destaca a importância de estratégias de terceirização bem planejadas para otimizar recursos, reduzir custos indiretos e melhorar a eficiência administrativa, contribuindo para uma gestão pública mais focada e eficaz.

PALAVRAS-CHAVE: Terceirização. *Outsourcing* de impressão. Procuradoria Geral do Estado.

INTRODUÇÃO

Assis, Silva e Catapan (2016) e Pinho e Rodrigues (2019) afirmam que a controladoria pública

1 Chefe da Diretoria de Gestão de Contratos da Coordenadoria da PGE-MS. Agente de Polícia Científica. Bacharel em Direito. Especialista em Direito do Estado, com formação para o Magistério Superior; Controle Externo; e Eficiência e Inovação na Gestão Estratégica.

2 Professora titular da UFMS, doutora em controladoria e contabilidade pela FEA/USP. Docente permanente nos programas de pós-graduação em administração e ciências contábeis da UFMS. Bolsista de produtividade em pesquisa nível 2 - CNPQ.

3 Doutorando em administração pela UFMS, com previsão de conclusão em 2026, possui mestrado em contabilidade pela FURB. Graduado em ciências contábeis (IBES) e administração (UNICV). Participa do projeto de pesquisa financiado pelo CNPQ (2022/2024).

4 Professor da ESAN-UFMS nos cursos de administração, ciências contábeis e turismo, e docente no programa de pós-graduação em administração pública em rede nacional (PROFIAP). Doutor em ciências ambientais e sustentabilidade agropecuária pela UCDB.

desempenha um papel crucial na análise da eficiência e eficácia dos contratos celebrados pela administração pública. Ao examinar detalhadamente esses contratos, a controladoria garante que os recursos públicos sejam utilizados de maneira adequada, maximizando os benefícios e minimizando os custos para a sociedade. Essa análise permite identificar potenciais irregularidades, desperdícios ou ineficiências, promovendo a transparência e a *accountability* na gestão pública.

Além disso, a avaliação contínua dos contratos contribui para a melhoria dos processos administrativos, assegurando que os serviços prestados atendam aos padrões de qualidade esperados. Dessa forma, a controladoria pública justifica seu enquadramento como uma função essencial para a governança e para a otimização da aplicação dos recursos públicos, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições governamentais (KREIN, WERNKE e ZANIN, 2020; PANIS et al., 2022).

Nesse contexto de aprimoramento e eficiência na administração pública, Santos, Lopo e Santos (2019) definem a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) como um conjunto de recursos tecnológicos para produzir e disseminar informação, utilizando ferramentas que arquivam e manipulam textos, sons e imagens. Essas tecnologias permitem a comunicação em alta velocidade, alinhada com a dinâmica de pressões e respostas do mercado, das organizações e das pessoas, exigindo que sejam construídas e utilizadas para resolver problemas, inovar em processos e produtos, gerar oportunidades de negócio e agregar valor.

As TICs emergem como ferramenta fundamental tanto para empresas quanto para organizações públicas, uma vez que, com elas é possível oferecer benefícios em termos de inovação, flexibilidade, qualidade, produtividade e redução de custos. No setor público, as tecnologias permitiram maior controle sobre a máquina administrativa e melhoria das operações, além de ampliar definitivamente a capacidade de oferta de serviços (SACRAMENTO et al., 2021).

Por outro lado, é importante mencionar que, para o cumprimento de sua finalidade institucional e execução da política pública, o órgão ou entidade deve minimizar os possíveis riscos que possam comprometer seus objetivos, exigindo a prática de atos de governança, conforme o art. 2º, I, do Decreto Estadual de Mato Grosso do Sul n. 15.222/2019, que define governança como “mecanismos de liderança, estratégia e de controles destinados a avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas de interesse da sociedade.”

Assim, ao discorrer sobre governança no setor público, exige-se do órgão ou entidade a melhor utilização dos recursos disponíveis para o atendimento de sua finalidade institucional, respeitando os regramentos legais atinentes à contratação e ao uso de tecnologia da informação.

A Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE-MS), conforme disposto no art. 132 da Constituição Federal, no art. 144 da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, e no art. 2º da Lei Complementar Estadual n. 95/2001, é essencial à Administração Pública Estadual. Cabe aos Procuradores do Estado, de forma exclusiva, a representação do Estado e a defesa dos seus direitos e interesses nas esferas judicial, extrajudicial e administrativa.

Para cumprir suas funções institucionais e desenvolver atividades administrativas, a PGE-MS necessita de impressoras multifuncionais e scanners. Estes equipamentos são de uso diário por todo o quadro de pessoal, sendo fundamentais ao cumprimento de suas atividades. A necessidade de contratação

é frequente, seja pela substituição devido ao desgaste natural ou à defasagem tecnológica, seja pelo acréscimo de novos equipamentos em razão do aumento da demanda.

Ademais, é crucial o uso de equipamentos confiáveis para minimizar riscos de paralisação ou descontinuidade das atividades, mantendo a eficiência e a qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade. Após um Estudo Técnico Preliminar, a equipe de planejamento da contratação em TIC, alinhada à direção definida pela governança, concluiu que a melhor solução seria a contratação do serviço de outsourcing de impressão com franquia de páginas, incluindo papel. Uma empresa especializada foi contratada para prestar este serviço desde setembro de 2022.

Diante dos desafios enfrentados pela administração pública na gestão eficiente de recursos e redução de custos, surge a questão sobre a eficácia da terceirização de impressão como estratégia para a melhoria de operações e serviços. Justifica-se, inclusive, pela inovação nos processos, um dos ODS da Agenda 2030 da ONU. A menção à governança destaca que esses processos trazem inovação para a gestão e compõem o ODS de Inovação e Infraestrutura proposto na Agenda 2030 da ONU. Assim, este estudo busca responder a seguinte questão: Qual é o impacto do serviço de outsourcing de impressão na eficiência operacional, na redução de custos e na segurança da informação da Procuradoria-Geral do Estado?

O objetivo desta investigação é avaliar os impactos do serviço de outsourcing de impressão na Procuradoria-Geral do Estado, analisando os benefícios, desafios, e mudanças operacionais decorrentes da implementação deste serviço.

A presente pesquisa justifica-se pela necessidade de atender a uma exigência legal e regulatória, formalizada através de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Estado de Mato Grosso do Sul e o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul em 23 de junho de 2020.

Este TAC visa regular as contratações de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), garantindo maior lisura e transparência nos processos de contratação de serviços e aquisição de produtos na área de TI, incluindo a terceirização de mão-de-obra.

Com o contrato de locação de copiadoras e impressoras multifuncionais expirando em 23 de junho de 2022, tornou-se necessária a busca por uma nova solução que atendesse às necessidades da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE-MS).

A escolha pelo outsourcing de impressão, conforme descrito por Napoleão Filho et al (2013), representa uma estratégia que visa minimizar trabalho e operações por meio do gerenciamento de tarifas por página e software especializado, delegando à contratada a responsabilidade pelos equipamentos e insumos.

A relevância desta pesquisa reside na avaliação do impacto do outsourcing de impressão na eficiência operacional da PGE-MS, proporcionando uma base sólida para decisões gerenciais que visem melhorar os processos internos e o fluxo de trabalho.

Para além da análise financeira do outsourcing de impressão, que inclui os custos de manutenção, suprimentos e sua distribuição ao longo do contrato, é crucial aferir a satisfação dos usuários com o serviço. Este indicador não apenas assegura que as operações atendam às necessidades e expectativas dos funcionários da PGE-MS, mas também influencia diretamente na eficácia e aceitação do novo modelo de gestão de impressão.

Além disso, é fundamental verificar a conformidade e segurança proporcionadas pelo serviço de outsourcing, garantindo que todas as diretrizes e normas de segurança sejam rigorosamente seguidas e implementadas pela empresa contratada.

A promoção da conscientização sobre o uso racional da impressão é uma iniciativa que contribui para a sustentabilidade ambiental e alinha as práticas da PGE-MS com políticas de responsabilidade socioambiental. Essa conscientização não só reduz o consumo de papel e insumos, mas também reforça a imagem de uma gestão pública comprometida com a eficiência operacional e o cuidado com o meio ambiente. Além disso, é uma prática de governança associada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, promovendo a inovação e infraestrutura sustentável, conforme o ODS 9, e a ação climática, conforme o ODS 13.

Adicionalmente, a pesquisa é relevante para demonstrar os benefícios já alcançados e os potenciais ganhos futuros com a contratação do serviço de outsourcing de impressão, como a renovação imediata do parque de impressões, a manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos, e a garantia de continuidade dos serviços sem interrupções.

Em suma, esta investigação busca avaliar a eficácia do outsourcing de impressão como uma estratégia de gestão e fornecer insights valiosos para gestores e profissionais envolvidos na tomada de decisões no setor público, contribuindo para uma administração mais eficiente e sustentável.

1 TERCEIRIZAÇÃO, SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NO OUTSOURCING DE IMPRESSÃO

Nos últimos anos, tem-se observado uma tendência crescente entre as empresas de focar em atividades principais e delegar áreas não essenciais, como tecnologia da informação, a parceiros especializados (Gonçalves et al., 2020; Menezes, 2014). Um exemplo relevante é a terceirização de serviços de impressão por meio do outsourcing. O termo “*outsourcing*”, derivado de “*out*” (fora) e “*sourcing*” (origem), refere-se à transferência de serviços internos para entidades externas especializadas (Pacheco et al., 2024). Essa prática alinha-se ao ODS 17 da ONU, que promove parcerias para objetivos globais (Sayeg, 2017).

No Brasil, o *outsourcing* é amplamente utilizado para reduzir custos, trazer agilidade e acessar tecnologias que melhoram os processos internos (Garcia, 2018). Marinho et al. (2018) apontam que 71% dos trabalhadores estão sob contratos flexíveis, refletindo uma adesão significativa à terceirização. No setor público, especialmente após as reformas administrativas dos anos 1980, essa prática visa eficiência por meio da delegação de atividades secundárias ao setor privado (Pietro, 2008).

Vantagens do *outsourcing* incluem a redução de custos operacionais, economia de espaço físico e otimização de funcionários. Entretanto, existem desafios como a alta rotatividade, dificuldades na integração à cultura organizacional e limitações de gestão sobre a qualidade dos serviços (Rochester e Rochester apud Abatti, 2019).

No âmbito federal, a Portaria nº 844/2022 tornou obrigatório o *outsourcing* de impressão, vi-

sando aliviar a gestão de impressoras, otimizar espaços e racionalizar gastos. O pagamento é baseado no uso efetivo dos equipamentos. O documento destaca boas práticas e segurança da informação, mas algumas exigências, como liberação por senha ou crachá, não foram implementadas pela PGE-MS, devido às limitações técnicas.

Segurança da informação, como explicado por Arruda (2010), visa proteger disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados. A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), em vigor desde 2020, é fundamental para regular a segurança, com normas emitidas pela ANPD (Marques, 2022). Para garantir conformidade, a PGE-MS incluiu cláusulas específicas em seus contratos.

A terceirização de impressão também contribui para reduzir custos internos e evitar obsolescência tecnológica (Napoleão Filho et al., 2013). A Portaria nº 844/2022 reconhece as limitações do modelo em locais de baixa demanda, onde pode ser financeiramente inviável. Na PGE-MS, devido à demanda constante, a implementação mostrou-se eficaz.

Segundo Martins (2003), a análise dos custos de *outsourcing* considera os gastos internos e os custos externos, incluindo amortização de equipamentos, manutenção e lucros. No caso da PGE-MS, o processo licitatório incluiu impressão, cópias e digitalização, garantindo suporte às necessidades específicas.

As tecnologias da informação e comunicação (TICS) trazem eficiência, mas também desafios ambientais, como consumo energético e emissões de gases (Matsuda e Pinochet, 2017). Em resposta, a tecnologia da informação verde propõe soluções sustentáveis, como reciclagem, reuso de materiais e gestão responsável de eletrônicos (Mendes, Rêgo e Barbosa, 2023).

No contexto público, a PGE-MS incorporou critérios sustentáveis em seus processos, como economia de papel e reciclagem de equipamentos, conforme Portaria INMETRO nº 170/2012. Isso reflete um compromisso permanente com a sustentabilidade (Pinto e Savoine, 2011; Bernardino e Strauhs, 2024).

Matsuda e Pinochet (2017) destacam melhores práticas como monitoramento de impressões, digitalização, uso de papel reciclado e consolidação de impressoras. Essas ações visam sustentabilidade, eficiência e redução de desperdícios. Assim, o *outsourcing* de impressão une economia e responsabilidade ambiental, sendo uma estratégia relevante para a administração pública.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa adotou uma abordagem mista (qualitativa e quantitativa), utilizando o estudo de caso para investigar a implementação do *outsourcing* na Procuradoria-Geral do Estado (PGE-MS) desde 2022.

O estudo de caso, conforme Gil (2022), é uma abordagem que permite uma análise aprofundada de fenômenos específicos em contextos reais. O objetivo foi explorar, descrever e explicar a implementação do serviço de *outsourcing* de impressão, além de capturar a percepção dos servidores sobre a mudança.

Para atingir os objetivos, foi realizada análise documental e aplicado um questionário tipo survey com os servidores da PGE-MS. O questionário foi estruturado para mapear a experiência dos usuários antes e depois da implementação do serviço terceirizado. A coleta de dados ocorreu em maio de 2024, com a participação de 47 servidores.

Os dados foram analisados de forma descritiva, utilizando estatísticas para as respostas quantitativas e análise de conteúdo para as respostas abertas. Além da análise quantitativa, foram realizadas interpretações qualitativas para entender as percepções dos servidores sobre os benefícios, desafios e impactos do outsourcing, focando na eficiência operacional e na qualidade do serviço.

Essa abordagem metodológica proporcionou uma investigação abrangente, oferecendo informações valiosas para a tomada de decisões gerenciais e contribuindo para a melhoria dos processos de impressão na administração pública.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

3.1 Dados gerais do contrato

O contrato de *outsourcing* de impressão na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, iniciado em setembro de 2022, tem vigência inicial de 48 meses, com possibilidade de prorrogação por 12 meses, totalizando até 60 meses. Essa prorrogação visa a amortização completa dos equipamentos, o que reduz os custos unitários por página, conforme a Portaria SGD nº 844, de 14 de fevereiro de 2022, do Ministério da Economia. A legislação exige que contratos de *outsourcing* de impressão tenham duração superior a 12 meses para viabilizar a amortização dos equipamentos e não permitam o uso de equipamentos novos caso o prazo seja inferior a 48 meses.

No estudo técnico preliminar, realizado antes da contratação, identificou-se a necessidade de 50 unidades de máquinas multifuncionais monocromáticas, 3 multifuncionais laser/led policromáticas e 12 scanners de porte médio. A franquia estabelecida foi de 70% do consumo médio estimado, com 53.200 impressões monocromáticas e 1.020 policromáticas. O valor mensal do contrato foi de R\$ 25.458,20, totalizando R\$ 1.221.993,60 ao final dos 48 meses.

O contrato anterior, o de locação de copiadoras e impressoras multifuncionais nº 04/2017, foi encerrado devido a um termo de ajustamento de conduta entre o Estado de MS e o Ministério Público de Mato Grosso do Sul, que visava aumentar a transparência nos processos de contratação de serviços e aquisição de produtos na área de tecnologia da informação.

A pesquisa sobre o impacto do outsourcing de impressão foi realizada por meio de um levantamento, utilizando métodos estatísticos descritivos para analisar o perfil dos servidores da PGE-MS e a percepção sobre o serviço. As três primeiras questões do questionário abordaram a unidade de lotação, idade e nível de escolaridade dos servidores. O resultado da pergunta 1 está exposto na Figura 1 da seguinte forma: qual unidade que você pertence?

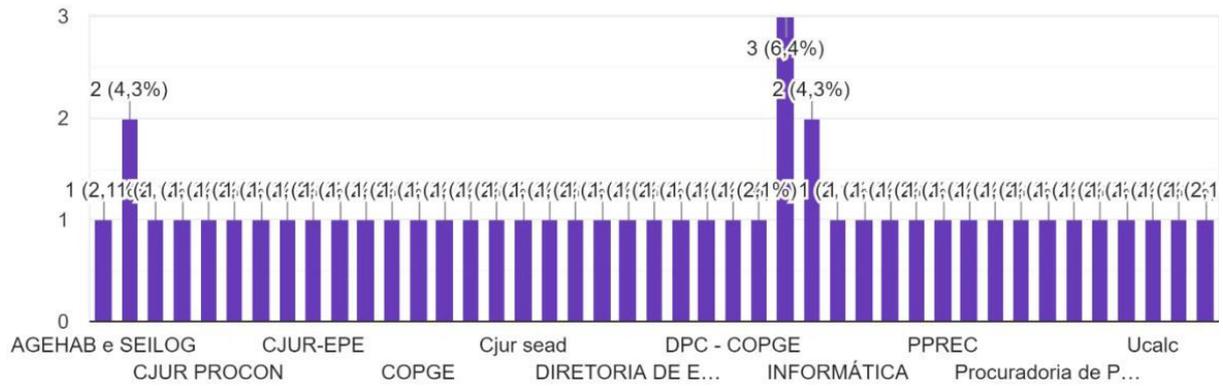


Figura 1 – Qual a unidade da PGE você pertence?

Fonte: elaborado pelos autores

A análise da figura 1 que expõe a seguinte questão: qual a unidade da PGE você pertence? Com 47 respostas mostra a distribuição dos servidores por diferentes unidades da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE-MS). A maioria das unidades tem uma participação uniforme de 1 resposta (2,1%), com exceção de AGEHAB e SEILOG (4,3%) e DPC-COPGE (6,4%), que têm maior representação. A distribuição das respostas é equilibrada, permitindo uma visão abrangente da percepção dos servidores sobre o serviço de outsourcing de impressão. A seguir, a Figura 2 traz informações sobre a idade dos servidores.

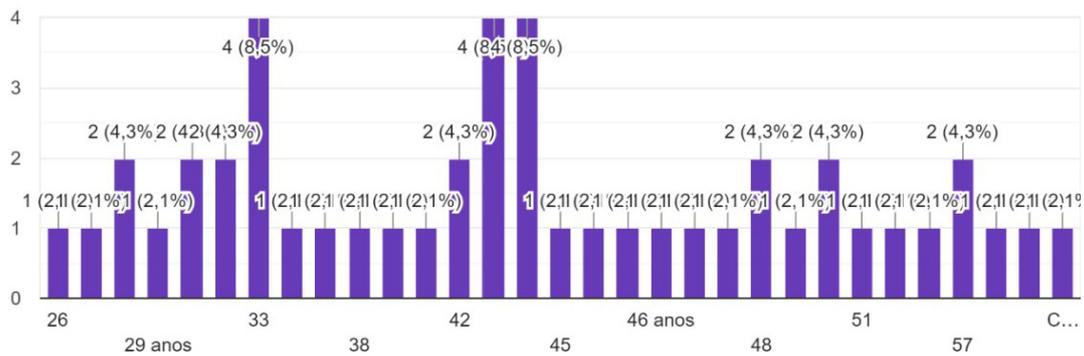


Figura 2 – Qual sua idade?

Fonte: elaborado pelos autores

A análise da figura 2 com 47 respostas mostra a distribuição etária dos servidores da PGE-MS, destacando maior concentração nas faixas de 33, 42 e 45 anos, cada uma com 8,5% das respostas. Outras faixas com representações significativas incluem 29, 38, 46, 48, 51 e 57 anos, cada uma com 4,3% das respostas. As demais idades têm 2,1% das respostas cada. A distribuição é equilibrada, mas com concentrações específicas nas idades mencionadas, refletindo a diversidade etária dos servidores que participaram da pesquisa. A seguir, a Figura 3 que trata do grau de instrução dos participantes da pesquisa.

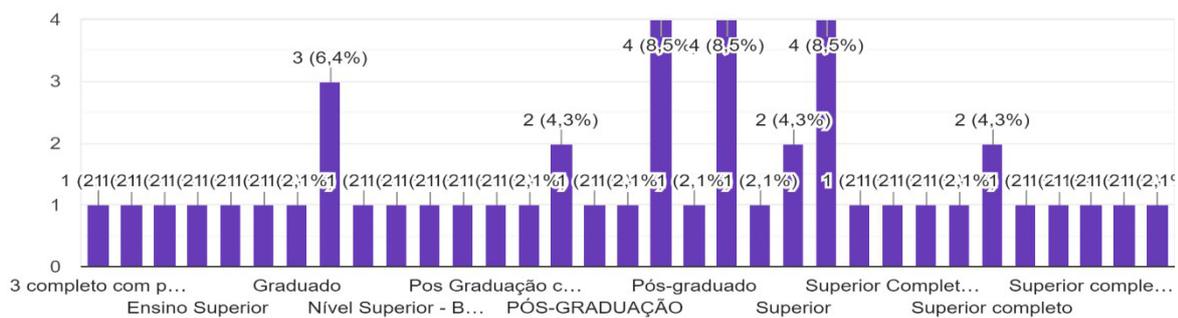


Figura 3 – Qual seu grau de instrução?

Fonte: elaborado pelos autores

A figura 3 mostra a distribuição do grau de instrução entre 47 respondentes, destacando uma predominância de níveis educacionais elevados. Os grupos mais representativos são aqueles com ensino superior completo com pós-graduação, pós-graduados, e superior completo, cada um representando 8,5% do total, com 4 respondentes em cada categoria.

Graduados compõem 6,4% (3 respondentes), enquanto pós-graduação completa e superior completo têm 4,3% cada (2 respondentes). Nível superior - bacharel e ensino superior completo aparecem com 2,1% cada (1 respondente). A maioria dos respondentes possui educação avançada, refletindo uma diversidade de perspectivas e conhecimentos úteis para o estudo.

A seguir, se tem as perguntas 4 e 5 feitas aos participantes da pesquisa buscaram avaliar a percepção do entrevistado quanto à eficiência operacional do serviço de *outsourcing* de impressão contratado pela PGE-MS, ou seja, o impacto nos processos internos e no fluxo de trabalho das respectivas unidades:

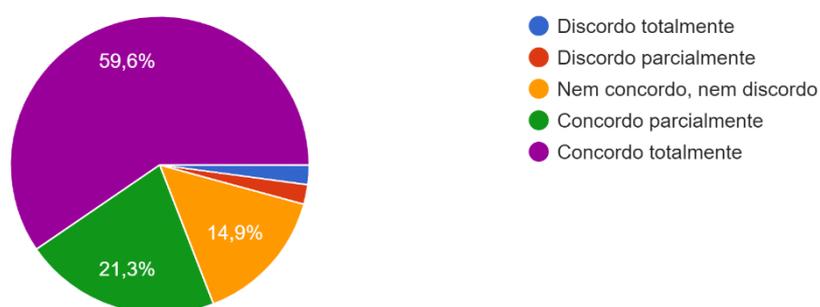


Figura 4 – Serviço de outsourcing de impressão melhorou os processos internos na PGE?

Fonte: elaborado pelos autores

Esses resultados indicam uma forte aprovação do serviço de outsourcing de impressão na PGE, com 59,6% dos respondentes concordando totalmente que houve melhorias nos processos internos. Além disso, 21,3% concordam parcialmente, o que sugere um impacto positivo percebido, embora não tão universal quanto o grupo majoritário.

A minoria de 14,9% que não concorda nem discorda pode indicar uma necessidade de mais informações ou uma percepção neutra sobre os efeitos do serviço. Esses dados destacam uma tendência positiva geral, com espaço para explorar feedbacks específicos para melhorias contínuas. Na figura 5 a seguir, há informações sobre a pergunta seguinte.

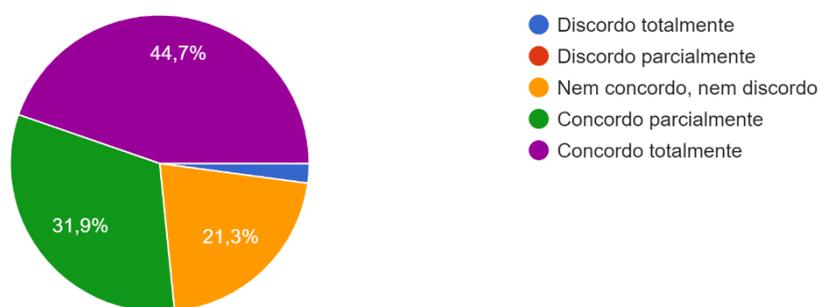


Figura 5 – Serviço de outsourcing de impressão melhorou o fluxo de trabalho da minha unidade?

Fonte: elaborado pelos autores

Esses resultados mostram que uma parte significativa dos respondentes percebeu melhorias no fluxo de trabalho de suas unidades devido ao serviço de *outsourcing* de impressão. A maioria, 44,7%,

concorda totalmente com essa melhoria, o que indica um impacto positivo substancial.

Além disso, 31,9% concordam parcialmente, reforçando a ideia de que há benefícios percebidos, embora não de forma unânime. A parcela de 21,3% que não concorda nem discorda pode indicar uma falta de clareza sobre os efeitos do serviço ou a necessidade de mais avaliação.

Esses dados sugerem que, em geral, o serviço de outsourcing de impressão tem potencial para melhorar o fluxo de trabalho nas unidades, com uma maioria significativa expressando algum nível de aprovação. Isso pode fornecer uma base sólida para explorar áreas específicas de impacto e otimização contínua dos processos internos.

As perguntas n. 06 e n. 07, trataram acerca da segurança da informação e conformidade proporcionados pelo serviço de *outsourcing* de impressão, sendo a de n. 06 realizada de forma aberta com o objetivo de entender a subjetividade da amostra.

Sobre a pergunta 6, referente a como o serviço de outsourcing de impressão impacta a segurança de informação da PGE-MS, os resultados revelam uma variedade de percepções sobre o impacto do serviço de outsourcing de impressão na segurança de informação da PGE-MS. Enquanto alguns respondentes expressam confiança nas medidas de segurança implementadas, como controle de acesso e criptografia de dados, outros destacam preocupações com potenciais vulnerabilidades, especialmente em relação ao gerenciamento e controle das impressões de documentos sensíveis.

Além disso, há quem enfatize os benefícios operacionais, como a padronização de processos e a economia de custos, enquanto outros veem menos impacto direto na segurança da informação. Essa diversidade de opiniões sublinha a complexidade e a importância de uma gestão cuidadosa e estratégica da segurança da informação em ambientes institucionais, considerando não apenas os aspectos tecnológicos, mas também as práticas de gestão e os protocolos de segurança adotados. A seguir, se tem a pergunta 07 que trata da segurança da informação.

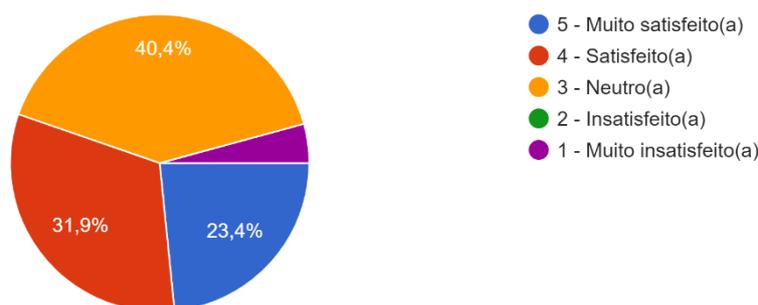


Figura 6 – Há segurança de informação no serviço de outsourcing de impressão contratado pela PGE/MS?

Fonte: elaborado pelos autores

Os resultados da pesquisa indicam uma distribuição variada de opiniões sobre a segurança da informação no serviço de outsourcing de impressão contratado pela PGE/MS. Uma parcela significativa, 40,4%, se posicionou como neutra em relação à segurança oferecida pelo serviço, o que pode sugerir uma falta de clareza ou de informação suficiente para formar uma opinião definitiva sobre a segurança dos dados impressos. Dessa forma, é importante salientar que a divulgação dessas informações para toda a pge poderia provocar um reforço na segurança da informação, bem como o cumprimento das diretrizes da LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados).

Por outro lado, 31,9% dos entrevistados estão satisfeitos com a segurança oferecida, o que mostra um nível de confiança razoável, embora não seja o mais alto possível. Além disso, 23,4% estão muito satisfeitos, indicando uma percepção positiva mais forte sobre a segurança do serviço.

Essa variedade de respostas destaca a importância de uma avaliação contínua e transparente dos protocolos de segurança implementados pelo serviço de *outsourcing*. É essencial abordar as preocupações dos neutros para fornecer informações claras e garantir que todas as partes envolvidas compreendam e confiem nas medidas de proteção de dados implementadas. A seguir, a Figura 7 traz o questionamento sobre o nível de satisfação com o serviço *outsourcing*.

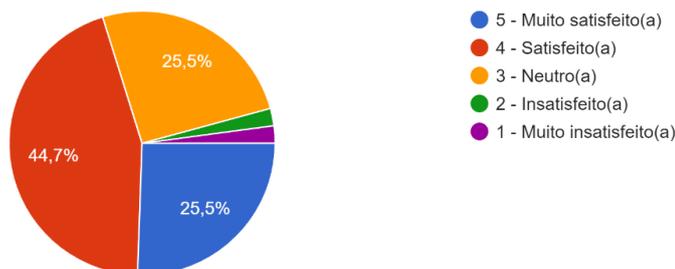


Figura 7 – Qual seu nível de satisfação com serviço de outsourcing de impressão contratado pelo PGE/MS?

Fonte: elaborado pelos autores

Os resultados apresentados na Figura 4 revelam um cenário positivo em relação ao nível de satisfação com o serviço de outsourcing de impressão contratado pela PGE/MS. A maioria dos entrevistados, representando 44,7%, expressou estar satisfeita com o serviço. Esse resultado sugere que uma parcela significativa dos usuários está contente com a qualidade, eficiência e outras métricas operacionais do serviço prestado.

Além disso, outro grupo de 25,5% dos entrevistados demonstrou estar muito satisfeito, indicando um alto nível de apreciação e possivelmente destacando aspectos como confiabilidade, suporte ao cliente e adequação às necessidades específicas da PGE/MS.

Por outro lado, 25,5% dos respondentes se posicionaram como neutros em relação ao serviço. Isso pode refletir uma falta de forte opinião positiva ou negativa, possivelmente devido a experiências variadas ou expectativas não plenamente atendidas.

Essa distribuição de respostas enfatiza a importância de manter padrões elevados de serviço e buscar continuamente melhorias, especialmente para capturar o potencial de aumentar a satisfação entre aqueles que ainda não expressaram uma opinião forte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado avaliou a viabilidade e eficácia do outsourcing de impressão como estratégia de gestão na Procuradoria-Geral do Estado (PGE-MS), contribuindo para decisões informadas e aprimoramento das práticas administrativas. Desde o início do contrato, houve melhorias na gestão do parque de impressões, com suporte técnico de equipes treinadas e manutenção preventiva e corretiva. O uso de softwares permitiu controle do volume de impressão, racionalizando recursos e aplicando políticas de redução.

O *outsourcing* priorizou a diminuição do uso de papel e a tramitação eletrônica de documentos, viabilizada pela digitalização e adoção de multifuncionais. O modelo de franquia adotado assegura um padrão de consumo médio, evitando desperdícios e controlando custos. O contrato atual centraliza insumos e equipamentos, garantindo agilidade e atendimento uniforme às demandas institucionais.

Embora o custo fixo mensal do contrato atual seja de R\$ 25.458,20, superior ao contrato anterior de R\$ 19.940,00, as melhorias operacionais justificam o equilíbrio nos custos indiretos. O contrato prevê um valor fixo ao longo de 48 meses, sem reajustes anuais, diferenciando-se do modelo anterior. A gestão do contrato exige comprovação de descarte sustentável de resíduos sólidos, conforme o artigo 225 da Constituição e a Lei Federal 12.305/2010. A logística reversa de materiais inservíveis é responsabilidade da contratada, enquanto o descarte de papel segue a política interna da PGE-MS.

Até o momento, o contrato está em execução há 659 dias (45,08% da vigência). A implementação do portal oficial do governo e o envio de relatórios mensais de impressão visam evitar excedentes na franquia de 1.020 impressões mensais. O gestor possui discricionariedade para ajustar essa quantidade, conforme necessário.

As limitações do estudo incluem o número reduzido de entrevistados, que pode não representar todas as unidades da PGE-MS, e possíveis vieses nas respostas, influenciadas por opiniões individuais. Além disso, a análise focou nas percepções de usuários e gestores, sem explorar indicadores objetivos, como redução de custos ou impactos ambientais. O contexto específico da PGE-MS também pode limitar a aplicabilidade dos resultados em outras organizações.

Futuras pesquisas devem acompanhar o serviço ao longo das fases do contrato, ampliando a amostra e diversificando os perfis dos entrevistados. Além disso, é importante incluir análises objetivas, como indicadores financeiros, ambientais e de segurança da informação, complementando as percepções dos usuários. A próxima seção abordará a análise e discussão dos resultados, explorando os dados levantados para aprofundar a compreensão da eficácia do *outsourcing* na PGE-MS.

REFERÊNCIAS

ABATTI, Felipe. **Serviço de outsourcing de impressão e sua viabilidade: um estudo na UTFPR câmpus Medianeira**. Dissertação de conclusão de Mestrado – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/4001/1/CT_PROFIA-P_M_Abatti%2c%20Felipe_2019.pdf. Acesso em: 01 jul. 2023.

ARRUDA, Leocildes Milton. **A terceirização e a segurança da informação e comunicações no serviço público**. Monografia de conclusão de Especialização - Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/521635>. Acesso em: 21 mai 2024.

ASSIS, Luana; SILVA, Christian Luiz; CATAPAN, Anderson. As funções da Controladoria e sua aplicabilidade na Administração Pública: Uma análise da gestão dos órgãos de controle. **Revista Capital Científico - Eletrônica**, Pato Branco, v. 14, n. 3, p. 26-43, jul./set. 2016.

BERNARDINO, J.; STRAUHS, F. R. Procedimentos de memória organizacional na administração públi-

ca: ações que apoiam a sustentabilidade organizacional. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 14, n. 1, p. 0-0, Jan.-Abr. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. **Publicada no Diário Oficial da União em 5 de outubro de 1988.**

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GARCIA, Adalberto Escalona Gonçalves. Inteligência competitiva: considerações sobre a prática no ambiente empresarial brasileiro. **Revista Inteligência Competitiva**, v. 8, n. 1, p. 127-168, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2022.

KREIN, Viviane; WERNKE, Rodney; ZANIN, Antonio. Controladoria na Gestão Pública: A Percepção de Gestores Públicos em Municípios da Região da Amerios. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da FUNDACE**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, p. 1-18, set./dez. 2020.

MARINHO, Rita de Cassia Pinto et al. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018.

MARQUES, Jhony Wesley. Análise do nível de aderência à LGPD no setor público. Trabalho de conclusão de Curso de Graduação – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Toledo, 2022.

MARTINS, Eliseu. **Contabilidade de Custos**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MATO GROSSO DO SUL. Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul de 1989. Disponível em <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>. Acesso em: 03 jun. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto Estadual n. 15.222, de 7 de maio de 2019**. Dispõe sobre a promoção da governança no setor público e a criação do Programa MS de Integridade (PMSI), no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/0a67c456bc566b8a04257e%20590063f1fd/dfde24a4767ddcbf04257e4b006c0233?OpenDocument>. Acesso em: 03 jun. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul. Termo de Ajustamento de Conduta, de 23 de junho de 2020. [para adequar a contratação de serviços e a compra de produtos na área de informática do Estado, bem como a terceirização de mão-de-obra neste setor]. **Diário Oficial do Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, ano XI, n. 2233, p. 4-7, 29 jun. 2020.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. Contrato n. 004/2017-PGE/MS e respectivos Termos Aditivos. [Contratação de empresa especializada em locação de multifuncionais e scanners]. **Processo Administrativo n. 15/000.224/2017**, Campo Grande, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Procuradoria-Geral do Estado. **Processo Administrativo n. 15/002.592/2021**

[Contratação de serviço de *outsourcing* de impressão]. Campo Grande, 2021.

MATSUDA, Patricia Miyumi; PINOCHET, Luis Hernan Contreras. Análise das principais práticas de TI verde com o uso de tecnologias emergentes: estudo multicaso. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 6, n. 3, p. 87-105, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/10097/4790>. Acesso em: 09 set. 2023.

MENDES, L. R.; RÊGO, T. F.; BARBOSA, M. F. N. A adoção da Tecnologia da Informação Verde (TI-verde) em uma Instituição de Ensino Superior. **Revista Eletrônica de Administração e Turismo**, v. 17, n. 2, p. 90-101, Jul.-Dez. 2023.

MENEZES, Diego Nery; HENDRIX, Centro Universitário Metodista Izabela. Análise dos custos de outsourcing de serviços de impressão. **Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix. Apresentado no IX Saepro. Universidade Federal de Viçosa. Recuperado em**, v. 2, 2014. Disponível em: <https://saepro.ufv.br/wp-content/uploads/2015/06/2014.6.pdf>. Acesso em: 09 set. 2023.

NAPOLEÃO FILHO, Jair; ALVES, Roberto Carlos; PEREIRA, Fernando Lauro; BARRETO, Dalton; NUNES, Paula Martins; PACHECO, Andressa Sasaki Vasques. **Eficiência na Administração Pública: o modelo de outsourcing de impressão na Universidade Federal de Santa Catarina**. Universidade Federal de Santa Catarina. XIII Coloquio de Gestión Universitaria en Américas. Buenos Aires, Argentina, 27 a 29 de novembro de 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/114795/2013051%20>. Acesso em: 03 jun. 2024.

PACHECO, R. T. F., DIAS, H. A., MATOS, F. R. N., & ALMEIDA, V. O processo de outsourcing nas empresas portuguesas: vantagens e riscos. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 15, n. 1, p. 1211-1232, 2024.

SACRAMENTO, Adriane Almeida et al. Terceirização de tecnologia da informação e gestão de contratos no setor público: um estudo na SEFAZ/SE. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 12, n. 2, p. 273-300, 2021.

SANTOS, Maria Cristina Elyote Marques; LOPO, Alexandre Boleira; SANTOS, Paulo César Marques de Andrade. Ensino e avaliação de cálculo diferencial e integral no ensino superior com tic-tecnologia da informação e comunicação. **Brazilian Journal of Development**, v. 5, n. 8, p. 11276-11287, 2019.

SAYEG, Ricardo Hasson. Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17–ODS 17–parcerias pelas metas. **Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre**, n. 81, 2017.

LIDERANÇA NA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (PGE/MS): ESTUDO DE CASO

Márcio André Batista de Arruda¹

Márcia Maria dos Santos Bortolocci Espejo²

RESUMO

Este artigo³ teve como objetivo analisar a preocupação da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS) no desenvolvimento de competências de liderança em sua equipe. Este estudo exploratório com abordagem quali-quantitativa investigou a liderança na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS) por meio de um estudo de caso. A pesquisa foi realizada online de 8 a 13 de maio de 2024 e os dados foram analisados utilizando a técnica de análise de conteúdo para uma interpretação aprofundada dos resultados. O estudo revelou que a formação de lideranças no setor público é crescente no Brasil, destacando a atuação da Escola Superior da Advocacia Pública da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS). Desde a pandemia, a escola intensificou cursos de habilidades comportamentais essenciais para liderança, como inteligência emocional e resiliência. A partir de 2022, ofereceu treinamentos em diversas competências e estabeleceu parcerias para promover o autoconhecimento e o desenvolvimento de lideranças. As habilidades identificadas alinham-se com as demandas futuras do mercado de trabalho, conforme o Relatório sobre o Futuro dos Empregos 2023. O estudo concluiu que, embora a PGE/MS esteja avançando, é necessário criar um programa contínuo de formação de lideranças para preparar futuros líderes de maneira estruturada e contínua.

PALAVRAS-CHAVE: Liderança; Gestão Pública; Desenvolvimento de pessoas; Futuro do serviço público.

INTRODUÇÃO

Todo serviço prestado por uma organização pública ou privada é estruturado em graus hierárquicos. Em algumas, essa estrutura será mais rígida; em outras, mais flexível, mas sempre haverá alguém responsável por decidir e direcionar o trabalho dentro da organização. Para os teóricos clássicos da admi-

1 Pós-graduado em Liderança e Inovação pelo Programa de Educação Executiva da Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) (2022), Programa Liderança para Resultados no Setor Público pela Fundação Dom Cabral (FDC/MG) (2021), Programa de Educação Executiva em Gestão Avançada pelo Instituto APG Amana-Key (2020). Bacharel em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) (1998). Procurador do Estado de Mato Grosso do Sul (2005-atual).

2 Professora Titular da Escola de Administração e Negócios da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (ESAN-UFMS). Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (FEA/USP) (2008), Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Londrina (UEL) (2004), Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) (1997), Tecnologia em Processamento de Dados pela UNICESUMAR (1996) e Ciências Contábeis pela UNIGRAN (2017).

3 Artigo apresentado e aprovado como Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) no programa de Pós-graduação em Eficiência e Inovação na Gestão Estratégica da Fundação Escola de Governo (ESCOLAGOV-MS) (2022-2024). Artigo apresentado e aprovado no VI Simpósio de Controladoria (SIMPCONT), evento acadêmico promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Controladoria (PPGC) da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), ocorrido nos dias 23 e 24/8/2024, na cidade de Recife/PE.

nistração, a hierarquia é a base da organização formal, e será pelas linhas de comando e de comunicação que a organização funcionará (Gomides, 2006).

A composição da estrutura organizacional varia entre as unidades públicas: algumas são extremamente verticalizadas, como no serviço militar, onde se observa uma “gestão verticalizada e hierarquizada, em sua maioria rígida, com predominância do organograma e de autoridades escolhidas não por sua competência e liderança, mas por indicação da alta administração organizacional” (Honorato e Guimarães, 2021, p. 76); outras são mais horizontais, como no serviço civil, mas ainda assim, com a presença de pelo menos um nível de subordinação.

A Constituição Federal estabelece que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração” (art. 37, II).

Este trabalho não se propõe a avaliar se o modelo do concurso público, que classifica o candidato por meio de questões técnicas, ainda é adequado para selecionar pessoal capaz de enfrentar os desafios da sociedade pós-moderna, caracterizada por sua complexidade e instabilidade (Martins, 2022). O foco está em avaliar o quadro de pessoal já incorporado ao serviço público, mais especificamente, os Procuradores do Estado de Mato Grosso do Sul na ativa e que já desempenham ou podem vir a desempenhar funções de chefia previstas no quadro da carreira.

Tradicionalmente, quem é designado para um cargo ou função dentro da estrutura organizacional encara, ainda hoje, o ônus de ser Chefe, dentro da antiga concepção de modelo burocrático de governança pública, que é, como apontam Vieira e Barreto (2019, p. 29), “fundamentalmente legal (formal, impessoal e meritocrático) e hierárquico (processual, previsível e de autoridade formal), orientado para a conformidade legal, restrita ao procedimento formal (Morstein Marx, 1946; Weber, 1947)”.

Nesse modelo, a divisão de tarefas é clara, as unidades hierárquicas operam de forma especializada, e cabe às unidades superiores a coordenação, estabelecendo decisões e regras que fluem de cima para baixo. O nível estratégico, direção, estabelece as políticas e estratégias de coordenação. O nível tático, intermediário, traduz essas estratégias e políticas em diretrizes. O nível operacional, executor das políticas na ponta ou agente público na linha de frente (os chamados *street-level bureaucrats*) (Palma, 2016, p. 8), executa as ordens superiores na prática cotidiana. A subordinação é direta, e os comandos fluem por linhas de autoridade claras e formalmente estabelecidas, facilitando a supervisão e o controle (Vieira e Barreto, 2019, p. 18).

Esse modelo, baseado na hierarquia, divisão de tarefas e comando-controle (Vieira e Barreto, 2019, p. 18), foca em ditar direções, controlar, cobrar e até sancionar. Ainda é prevalente em muitos setores do serviço público, que acreditam que essa “receita de bolo” é suficiente para implementar políticas públicas e institucionais de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Mas será que esse perfil de Chefe é adequado para os tempos atuais? Ou é necessário que o serviço público se modernize e incentive a formação de líderes capazes de enfrentar os novos cenários desafiadores de um mundo hiper conectado? Schneider (2018) afirma que as 10 habilidades mais impor-

tantes do profissional do futuro, segundo o Fórum Econômico Mundial (2023), são comportamentais e não técnicas, incluindo resolução de problemas complexos, pensamento crítico, criatividade, liderança e gestão de pessoas, trabalho em equipe, inteligência emocional, julgamento e tomada de decisões, orientação a serviços, negociação e flexibilidade cognitiva.

A antiga visão de que a liderança é um traço inato (teoria dos traços) (Ferreira e Gomes, 2018, p. 94) já foi superada. Hoje, defende-se que “os pontos de partida para o exercício da liderança são o auto-conhecimento e o autodesenvolvimento” (Ferreira e Gomes, 2018, p. 97), permitindo acesso a um conjunto de competências, habilidades e atitudes essenciais para a liderança efetiva.

Para Vergara (2007, p. 61), “o líder deve responder a um ambiente de dilemas e contradições mediante a aquisição de competências sobre si mesmo, sobre seus liderados e sobre o contexto em que atua” (teoria contingencial).

Toffler (*apud* Schneider, 2018) sugere que o analfabeto do século XXI não é quem não sabe ler e escrever, mas quem é incapaz de aprender, desaprender e reaprender. Grant (2021, p. 12) observa que, em um mundo em rápida mudança, a inteligência, antes associada à capacidade de pensar e aprender, agora inclui a capacidade de repensar, desapegar e desaprender.

Acredita-se que o desenvolvimento da liderança é um dos aspectos mais urgentes que as organizações enfrentam, especialmente em um mundo pós-pandemia, hiperconectado em redes (Castells, 1999), hipercomplexo e líquido (Bauman, 2000), e mergulhado em sucessivas crises (Bauman e Bordoni, 2016).

Em 22 de janeiro de 2020, o Fórum Econômico Mundial lançou a iniciativa “*Reskilling Revolution*” (Revolução da Requalificação), destacando a necessidade de qualificar e requalificar aproximadamente 1,1 bilhão de pessoas para o mercado de trabalho até 2030, refletindo um ambiente de rápidas e constantes mudanças que desafia tanto organizações privadas quanto públicas (OCDE, 2017, p. 7).

Se o concurso público é destinado a selecionar candidatos mais bem preparados com base em competências técnicas, o exercício da função pública vai além da execução de atividades técnicas, exigindo dos servidores habilidades comportamentais e gerenciais, especialmente quando ocupam funções de liderança (De Bonis; Pacheco, 2010; Mello et al., 2016; *apud* Bergue, 2019).

Enquanto no setor privado o desenvolvimento de lideranças visa ganhos competitivos como captação de clientes e expansão de mercado (Porter, 1989), no setor público busca-se gerar valor público através de produtos e resultados que atendam efetivamente às necessidades da sociedade (Bergue, 2019, p. 14; Brasil, 2017).

Na literatura contemporânea, várias definições de liderança convergem para a ideia de influência dinâmica entre líderes e seguidores na busca por metas transformadoras (Turano e Cavazotte, 2016, p. 437). Segundo o Fórum Econômico Mundial (2020), a liderança é uma das principais habilidades necessárias para os profissionais do futuro, enquanto a Fundação Dom Cabral destaca a liderança como um dos principais atributos exigidos pelas organizações (Chiavenato, 2014, p. 145).

Portanto, tomando por base que a liderança é algo que pode ser aprendido e aperfeiçoado, o trabalho visa a responder à seguinte questão de pesquisa: Existe uma preocupação da PGE-MS no desen-

volvimento de competências de liderança dos procuradores? Esse é o foco da pesquisa, avaliar se existe uma preocupação da organização com a implementação de uma cultura de liderança entre seus Procuradores, estejam eles ou não atualmente no exercício da função de Chefia, e o que tem sido feito em prol do atingimento dessa cultura. A pesquisa busca entender se há esforços voltados à motivação dos indivíduos, ao trabalho em equipe, à inovação, ao despertar de novos líderes e à busca de resultados mais consistentes e efetivos no serviço público.

Com o intuito de responder à questão formulada, fixou-se como objetivo geral do estudo analisar as práticas de liderança na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS), identificando os fatores que influenciam o desempenho e a eficiência organizacional, bem como propondo melhorias para a gestão de liderança na instituição.

Com base no objetivo geral formulado, determinaram-se como objetivos específicos para o estudo:

a) Investigar as práticas atuais de liderança adotadas na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS);

b) Identificar os principais fatores que impactam o desempenho e a eficiência organizacional dentro da PGE/MS, relacionados à gestão de liderança;

c) Avaliar a percepção dos membros da PGE/MS sobre a eficácia das práticas de liderança existentes e suas contribuições para a motivação, trabalho em equipe e inovação;

d) Propor recomendações específicas para a melhoria da gestão de liderança na PGE/MS, visando alcançar resultados mais consistentes e efetivos no serviço público; e,

e) Analisar como a cultura organizacional da PGE/MS influencia a formação de novos líderes e o desenvolvimento de competências comportamentais necessárias para enfrentar os desafios contemporâneos.

As justificativas e relevâncias desta pesquisa são fundamentadas nos seguintes pontos:

a) **Importância da Liderança no Setor Público:** Em um contexto global de rápidas transformações e crises, como evidenciado pela pandemia e outros desafios contemporâneos, a eficácia da liderança no setor público torna-se crucial para a adaptação e resposta eficiente às demandas da sociedade. Investigar como as habilidades de liderança são desenvolvidas e aplicadas na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS) é essencial para garantir que a instituição possa cumprir seu papel de forma eficaz e eficiente.

b) **Necessidade de Modernização e Inovação:** Diante da complexidade crescente e da natureza líquida do ambiente atual, é imperativo que as organizações públicas, incluindo a PGE/MS, se adaptem e inovem suas práticas de liderança. Esta pesquisa busca identificar lacunas e propor melhorias que promovam uma cultura organizacional mais adaptativa, colaborativa e voltada para resultados concretos.

c) **Contribuição para o Desenvolvimento de Pessoas:** A pesquisa visa não apenas avaliar as práticas de liderança existentes, mas também sugerir estratégias para o desenvolvimento contínuo dos membros da PGE/MS. Isso inclui a promoção de habilidades comportamentais e gerenciais necessárias para liderar equipes multidisciplinares e enfrentar os desafios do futuro.

d) Relevância Acadêmica: No contexto acadêmico, esta pesquisa contribui para o campo da administração pública ao explorar como teorias e conceitos de liderança podem ser aplicados na prática organizacional. Além disso, amplia o conhecimento sobre o papel das escolas de governo e instituições similares na formação de líderes públicos.

e) Impacto Social e Institucional: Ao fortalecer a capacidade de liderança na PGE/MS, a pesquisa tem potencial para melhorar a entrega de serviços públicos, aumentar a transparência e eficiência administrativa, e fortalecer a confiança do público na administração pública. Isso pode resultar em impactos positivos diretos na sociedade, proporcionando serviços públicos de maior qualidade e mais alinhados com as necessidades dos cidadãos.

Em resumo, esta pesquisa não apenas aborda uma lacuna significativa na literatura sobre liderança no setor público, mas também tem o potencial de gerar insights práticos e recomendações úteis para melhorar a gestão de liderança na PGE/MS e, por extensão, em outras organizações públicas enfrentando desafios similares.

1 A LIDERANÇA

A liderança tem recebido significativa atenção da ciência da administração, da psicologia, da neurociência e de outros campos do conhecimento nas últimas décadas, com diversas correntes e organizações empenhadas na produção de estudos sobre os múltiplos papéis da liderança, reconhecida como uma das habilidades mais importantes para os profissionais do futuro.

O Relatório sobre o Futuro dos Empregos de 2023, publicado pelo Fórum Econômico Mundial, oferece insights valiosos sobre as transformações no mundo do trabalho e a importância da liderança tanto no presente quanto para os profissionais do futuro. O relatório indica que aproximadamente 23% dos empregos devem passar por mudanças até 2027, com a criação de 69 milhões de novos empregos e a eliminação de 83 milhões (OCDE, 2023).

Nos últimos anos, o cenário global tem sido marcado por desafios de saúde, volatilidade econômica, questões geopolíticas e crescentes pressões sociais e ambientais. Esses fatores têm impactado o mundo do trabalho, exigindo adaptações e transformações tanto dos profissionais quanto das organizações. Diante disso, o top 10 de habilidades exigidas pelas empresas para os profissionais de hoje inclui duas habilidades cognitivas principais: pensamento analítico (1º lugar) e pensamento criativo (2º lugar), seguidas por três habilidades de autoeficácia: resiliência, flexibilidade e agilidade (3º lugar); motivação e autoconsciência (4º lugar); e curiosidade e aprendizagem contínua (5º lugar). Além disso, estão presentes a alfabetização tecnológica (6º lugar) e a confiabilidade e atenção aos detalhes (7º lugar), junto com duas habilidades interpessoais: empatia e escuta ativa (8º lugar); e liderança e influência social (9º lugar), finalizando com a habilidade de gestão de qualidade (10º lugar).

Apesar de ocupar a 9ª posição, a liderança e influência social saltou cinco posições nas estratégias e prioridades de treinamento para o período de 2023 a 2027, conforme indicado pelas empresas que responderam à pesquisa *Future of Jobs*. Ela é a área mais bem classificada de sua categoria, com aproximadamente 8% dos investimentos em requalificação, ficando atrás apenas de pensamento analítico (1º

lugar) e pensamento criativo (2º lugar), de habilidades cognitivas, e de inteligência artificial e big data, de habilidades tecnológicas.

A importância da liderança é destacada por agregar qualidades esperadas dos profissionais, como adaptação à mudança, habilidades sociais e emocionais, visão estratégica, inovação e criatividade (OCDE, 2023).

Essas qualidades podem ser sintetizadas da seguinte maneira:

a) **Adaptação à Mudança:** A liderança eficaz é fundamental para guiar organizações e equipes durante períodos de mudança. A capacidade de se adaptar a novas tecnologias, modelos de negócios e demandas de mercado é essencial. Líderes que promovem uma cultura de aprendizado contínuo e resiliência têm maior probabilidade de enfrentar com sucesso os desafios emergentes.

b) **Habilidades Sociais e Emocionais:** Liderança não se limita apenas a habilidades técnicas, mas também envolve habilidades sociais e emocionais. Líderes empáticos, comunicativos e capazes de construir relacionamentos positivos têm maior probabilidade de motivar suas equipes e alcançar resultados excepcionais.

c) **Visão Estratégica:** Líderes visionários são capazes de antecipar tendências e identificar oportunidades. Eles conseguem traçar estratégias de longo prazo que garantem a sustentabilidade e o sucesso da organização.

d) **Inovação e Criatividade:** Liderança inspiradora estimula a inovação e a criatividade. Líderes que encorajam a experimentação e valorizam ideias disruptivas impulsionam o crescimento e a competitividade.

1.1 Conceitos e teorias de liderança

É importante apresentar uma breve referência sobre as teorias de liderança mais reconhecidas:

a) **Teoria dos Traços da Liderança:** Esta abordagem examina traços inatos específicos que podem tornar alguém um líder eficaz. Essa teoria, embora atualmente desmistificada, buscava isolar traços físicos, intelectuais, sociais e focados na tarefa como determinantes para o sucesso do líder (Bortolin, 2023, p. 8).

b) **Teoria da Liderança Comportamental:** Esta teoria sugere que qualquer pessoa pode aprender a se comportar como líder, independentemente de características inatas. O foco está nos comportamentos e ações do líder, sem enfatizar traços pessoais. Ela identifica três estilos comportamentais que líderes podem adotar: autocrático, democrático e laissez-faire.

O estilo autocrático é caracterizado por liderança centralizadora, decisões unilaterais, determinação de tarefas e métodos de trabalho pela liderança, sem participação da equipe. O estilo democrático inclui a participação da equipe na tomada de decisões, delegação de autoridade e uso de feedback como ferramenta de gestão. O estilo laissez-faire envolve a liderança deixando a equipe livre para decidir como realizar o trabalho, sem envolvimento direto da liderança. O estilo autocrático é mais adotado pela chefia, o democrático pela liderança e o laissez-faire representa a ausência de liderança (Bortolin, 2023).

c) Teoria da Liderança Situacional (ou Contingencial): Esta teoria vai além das anteriores, considerando a complexidade das relações de liderança. Ela reconhece que o estilo de liderança eficaz depende do contexto e das necessidades específicas dos liderados. O líder deve ser flexível e ajustar sua abordagem conforme a situação, levando em conta fatores como a maturidade da equipe, a complexidade da tarefa e o contexto organizacional (Bortolin, 2023, p. 12).

d) Teoria da Liderança Participativa: A liderança participativa, também conhecida como democrática, envolve o envolvimento dos colaboradores nas decisões relacionadas ao trabalho, embora a decisão final permaneça com a liderança. Embora seja complexa e desafiadora, ela pode criar um vínculo emocional significativo, onde o trabalho adquire um propósito maior além do salário. A confiança é fundamental nesta abordagem (Bortolin, 2023, p. 18).

e) Teoria da Liderança Transacional: Esta teoria foca nas transações entre líder e liderados, gerenciando desempenho através de recompensas e punições. Ela se concentra na gestão de tarefas e resultados imediatos, sem investir na capacitação e desenvolvimento das pessoas (Bortolin, 2023, p. 20).

f) Teoria da Liderança Transformacional: Líderes transformacionais inspiram e motivam seus liderados para alcançar objetivos elevados. Eles oferecem visão e missão, promovem mudanças significativas e criam um ambiente de trabalho positivo. Essa abordagem difere da liderança transacional e carismática ao focar no desenvolvimento e capacitação das pessoas (Bortolin, 2023, p. 20).

g) Teoria da Liderança Distribuída: Reconhece que a liderança não é exclusiva de um único indivíduo, mas pode emergir em qualquer parte da organização. Ela promove a cooperação e a distribuição de responsabilidades de liderança entre os membros da equipe, sem se limitar aos líderes formais (Wood, 1992, p. 33).

h) Teoria da Liderança Servidora: Esta teoria coloca o líder como um servidor dos outros. O foco está em ajudar. O líder está comprometido em ajudar e apoiar os liderados, criando um círculo virtuoso para promover o desenvolvimento e o bem-estar de todos.

Grant (2014: pos.200) diz que “quem é doador no trabalho simplesmente se esforça para ser generoso ao compartilhar seu tempo, sua energia, seus conhecimentos, suas habilidades, suas ideias e seus contatos com outras pessoas que podem se beneficiar desses recursos”.

Para esse autor (2014: pos.291), “os doadores invertem o plano mais comum de conquistar o sucesso primeiro e doar depois, sugerindo que quem doa primeiro em geral se posiciona melhor para o sucesso posterior”. Essa última teoria serviu de base para a elaboração do questionário da pesquisa deste estudo, com foco na autoavaliação do grupo pesquisado.

1.2 Competências de liderança no serviço público

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) elaborou o documento “Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro”, que descreve as competências fundamentais para altos líderes no setor público brasileiro. A definição dessas competências baseou-se em documentos de instituições nacionais e internacionais, como a OCDE (2016-2020), e em publicações anteriores da própria ENAP (2019).

Além disso, foram consultadas matrizes de competência de oito países com significativa experiência em gestão por competências: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Estônia, Chile, Peru, Coreia do Sul e Singapura.

A OCDE destacou a inovação como uma dimensão crucial para um setor público preparado para os desafios do século XXI. Em 2017, publicou o trabalho “*Core Skills for Public Sector Innovation*”, que explora seis atributos essenciais da inovação pública. A OCDE recomenda que os servidores públicos se preparem para atuar conforme esses atributos:

Iteração: Desenvolver políticas, serviços e produtos de forma incremental e experimental, permitindo ajustes contínuos e aprendizado durante o processo.

Alfabetização em dados: Garantir decisões orientadas e apoiadas em dados e evidências, integrados ao longo de todo o processo decisório.

Foco nos cidadãos: Compreender e direcionar os serviços públicos para solucionar as necessidades dos cidadãos.

Curiosidade: Buscar e experimentar novas ideias e formas de trabalhar, promovendo a inovação contínua.

Contaço de histórias engajadoras (*storytelling*): Comunicar efetivamente em contextos de mudança, contando a história das transformações e estimulando o apoio e envolvimento das pessoas.

Insurgência: Desafiar o status quo, alterando padrões e estabelecendo novas abordagens e parcerias.

Além dessas, a OCDE (2017) destacou competências relevantes para líderes que promovem a inovação no setor público:

Visão de negócios: Alinhar processos e recursos com prioridades de inovação, incluindo construção de coalizões, consciência estratégica, gestão financeira, gestão de mudanças, projeto e gestão de pessoas e responsabilidade com transparência (*accountability*).

Capacidades de inovação: As mencionadas anteriormente.

Mentalidade (*mindset*): Abordagem que inclui coragem, empatia, aprendizado contínuo, foco em resultados, habilidades digitais, consciência interpessoal, inspiração e empoderamento.

No âmbito federal, a Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21 (2021) define as competências de liderança como o conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (CHA) necessários para o exercício de funções de liderança na administração pública. O Anexo I desta Instrução Normativa lista sete competências transversais de um setor público de alto desempenho:

a) Resolução de problemas com base em dados: Idear soluções inovadoras e efetivas para problemas complexos.

b) Foco nos resultados para os cidadãos: Superar o desempenho padrão e alcançar objetivos estratégicos, atendendo as necessidades dos usuários e cidadãos.

- c) Mentalidade digital: Integrar tecnologias digitais com modelos de gestão e processos decisórios.
- d) Comunicação: Escutar, indagar e expressar-se de forma efetiva.
- e) Trabalho em equipe: Cooperar para alcançar metas compartilhadas e compreender a repercussão das próprias ações.
- f) Orientação por valores éticos: Agir de acordo com princípios e valores morais.
- g) Visão sistêmica: Identificar marcos institucionais e tendências que impactam processos decisórios e a gestão no setor público.

O Anexo II da Instrução Normativa (2021) define competências essenciais para altas lideranças do setor público, divididas em três eixos:

- a) Pessoas: Autoconhecimento e desenvolvimento pessoal; Engajamento de pessoas e equipes; e Coordenação e colaboração em rede.
- b) Resultado: Geração de valor para o usuário; Gestão para resultados; e Gestão de crises.
- c) Estratégia: Visão de futuro; Inovação e mudança; e, Comunicação estratégica.

Essas competências orientam ações de recrutamento, seleção, formação, desenvolvimento de pessoas, certificação de competências e avaliação de desempenho de altos executivos no setor público.

1.3 Estudo de caso na PGE: a Escola Superior da Advocacia Pública (ESAP)

Tradicionalmente, as faculdades de Direito no Brasil não têm focado no desenvolvimento de habilidades e atitudes comportamentais, essenciais para preparar futuros profissionais do Direito para o mercado de trabalho e para papéis de liderança dentro das organizações (Oliveira, 2008).

Nos EUA, Sturm (2013) destaca a necessidade de construir pontes para a resolução de problemas públicos e colaborar além das fronteiras tradicionais, especialmente nas carreiras jurídicas. Ele ressalta que advogados muitas vezes trabalham em estreita colaboração com profissionais de outras áreas, vinculando conhecimento técnico ao conhecimento estratégico mais amplo. Segundo Sturm, o sucesso nessa área exige uma teoria da mudança e a compreensão de como as ferramentas jurídicas se relacionam com objetivos públicos e privados.

Sturm (2013) argumenta que é necessária uma geração de advogados com liderança adaptativa – a prática de mobilizar pessoas para enfrentar problemas difíceis e prosperar. Ele descreve advogados como catalisadores organizacionais que, por meio de sua legitimidade, conhecimento e relacionamentos, reformulam a compreensão e a prática.

Neste contexto, destacam-se carreiras jurídicas em órgãos públicos, como a Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE-MS). A PGE-MS funciona como um grande escritório de advocacia, permeando todo o serviço público estadual e orientando gestores desde a concepção de políticas públicas até a defesa judicial de sua execução. Com um corpo de 102 advogados públicos e aproximadamente 300 colaboradores de diversas áreas, trabalhando em 52 equipes, a PGE-MS demanda não apenas

competências técnicas, mas também habilidades de liderança para seu bom funcionamento.

Em 2019, a Escola Superior da Advocacia Pública (ESAP) tornou-se uma unidade autônoma, separada da unidade de Cartório da PGE, com a missão de aprimorar técnica e culturalmente Procuradores do Estado e servidores públicos. Inicialmente, seus cursos tinham por foco o aperfeiçoamento de *hard skills*, mas o desenvolvimento de *soft skills* gradativamente se tornou uma meta da ESAP, com a direção da escola e a alta gestão reconhecendo a importância de treinamentos nessa área. Em 2019, foi financiado um MBA em Gestão de Recursos Humanos para uma servidora, integrando a unidade de gestão de pessoas.

Apenas para rememorar os conceitos, as *hard skills*, segundo Swiatkiewicz (2014, p. 678), são as competências do domínio técnico, adquiridas por meio de formação profissional, acadêmica ou experiência adquirida ou competências relacionadas com a profissão ou atividade exercida no âmbito de uma organização. Por sua vez, as *soft skills* são as habilidades universais/transversais, não acadêmicas e não relacionadas com a formação ou desempenho de funções técnicas, traços de personalidade, objetivos, preferências e motivações, atributos de carreira, que envolvem aspectos ligados à capacidade de comunicação, cooperação com o próximo, trabalho em equipe, resolução de problemas/conflitos, motivar, estimular, incentivar, facilitar, apoiar, saber adaptar-se, criatividade, iniciativa, entre outros.

As capacitações foram impactadas pelos efeitos da pandemia da COVID-19 nos anos de 2020 e 2021. Mesmo com o uso de plataformas de webconferência, treinamentos em *soft skills* foram retomados somente em 2022. A pandemia destacou a necessidade de flexibilidade e adaptabilidade dos líderes, que tiveram que reorganizar rapidamente as rotinas de trabalho, lidar com teletrabalho e gerir equipes à distância, exigindo novas habilidades comportamentais.

Em 2022, a ESAP ofereceu treinamentos em liderança, negociação, comunicação não violenta e media training, incorporando muitos desses temas ao curso de formação de novos Procuradores do Estado. Em 2023, eventos sobre saúde mental e liderança, incluindo o projeto “Em trilhas, eu me encontro”, foram realizados em parceria com o curso de Psicologia da UCDB, recebendo reconhecimento no XVIII Prêmio Sul-mato-grossense de Inovação na Gestão Pública.

A ESAP e a alta gestão continuam promovendo ações para melhorias significativas no contexto organizacional, beneficiando servidores e cidadãos. Como enfatiza Bergue (2019), a gestão de pessoas no setor público envolve a mobilização do conhecimento para produção de valor, com escolas de gestão desempenhando um papel crucial na identificação de lacunas de competências e disseminação de conhecimento.

Em 2024, a ESAP continua focada em capacitações em *soft skills*, incluindo a segunda edição do projeto “Em trilhas, eu me encontro” e treinamentos específicos em liderança e negociação. Como apontam Oliveira e Celano (2021), organizações que investem no desenvolvimento de seus empregados criam uma relação ganha-ganha, onde tanto a organização quanto os empregados se beneficiam mutuamente.

O desenvolvimento de novos líderes e a modernização da gestão são cruciais para garantir serviços de qualidade à população. Como destaca Terra (2021), o crescimento em cadeia dentro das organizações demonstra reconhecimento e recompensa pelo esforço coletivo, promovendo um ambiente colaborativo e eficaz. Gold (2019) complementa que o principal recurso de qualquer organização é seu capital humano, cujo desenvolvimento alinha objetivos organizacionais e profissionais, contribuindo para

um desempenho superior.

Embora os treinamentos técnicos ainda superem em quantidade as capacitações em *soft skills*, a preocupação da alta gestão e da ESAP com a importância dessas formações é evidente. Afinal, uma instituição é formada por pessoas, e investir no desenvolvimento humano é fundamental para o sucesso organizacional.

2 METODOLOGIA

Este estudo adota uma pesquisa exploratória com abordagem quali-quantitativa, atendendo às necessidades do objeto de estudo, dos objetivos definidos e da compreensão de um processo dinâmico como a liderança dentro do grupo estudado (Richardson, 1999).

O método escolhido foi o estudo de caso, pois, conforme Yin (2005, p. 20), “o estudo de caso permite uma investigação que preserva as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real”. Este método é particularmente adequado para entender contextos complexos e inter-relacionados, como os encontrados em instituições públicas e suas dinâmicas de liderança.

A pesquisa foi conduzida online, no período de 8 a 13 de maio de 2024. De um universo de 102 membros da carreira na ativa, 58 responderam à pesquisa, o que representa uma taxa de resposta significativa.

Os dados foram coletados por meio de questionários estruturados e entrevistas semi-estruturadas, permitindo uma análise aprofundada tanto quantitativa quanto qualitativa das respostas. O gráfico das respostas deixa evidente que o grupo de respondentes mais participativo foi daqueles membros que possuem entre 15-20 anos de PGE/MS (31,9%), seguido de perto pelos que entraram num passado mais recente, entre 0-5 anos de PGE/MS (28,2%). O percentual de mais de 56% representa aqueles que estão na faixa de 0 a 15 anos de instituição e quase 44% aqueles que têm mais de 15 anos de carreira.

Os dois maiores grupos de respondentes correspondem estritamente aos dois grupos com maior número de membros na ativa na data da realização da pesquisa, conforme observado na última lista de antiguidade da carreira, publicada no Diário Oficial do Estado nº 11.380, de 11/1/2024, pp. 118-121.

Outras informações importantes sobre o público respondente referem-se ao exercício de cargos de liderança. Percebe-se que a representação de Procuradores que exercem funções formalmente estabelecidas de liderança reflete o maior percentual na pesquisa aplicada, de 69%. Isso indica que a pesquisa representa fielmente a realidade das funções desempenhadas por cargos institucionalmente estabelecidos na PGE/MS.

Os documentos resultantes da pesquisa foram submetidos à técnica de análise de conteúdo. Este método permite descrever sistematicamente e interpretar o conteúdo dos dados, proporcionando um grau mais profundo de compreensão de seu significado (Richardson, 1999). A análise de conteúdo foi aplicada para identificar padrões, temas e insights relevantes que emergiram dos dados coletados.

Além disso, a pesquisa incluiu a análise de documentos institucionais, como relatórios de atividades, planos de desenvolvimento de competências e registros de treinamentos realizados pela ESAP. Esta triangulação de dados fortalece a validade dos resultados ao cruzar informações de diferentes fontes.

Para garantir a qualidade e a precisão da pesquisa, foram seguidos rigorosos critérios de confiabilidade e validade. A análise quantitativa incluiu a utilização de softwares estatísticos para a tabulação e interpretação dos dados, enquanto a análise qualitativa foi realizada por meio de codificação temática, permitindo uma visão abrangente e detalhada dos fenômenos estudados.

Finalmente, a pesquisa considerou aspectos éticos, assegurando a confidencialidade e o anonimato dos participantes, além de obter consentimento informado para a participação na pesquisa. Esses cuidados garantem que os dados sejam tratados de forma responsável e ética, respeitando os direitos e a privacidade dos participantes.

3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A primeira pergunta do questionário permite aos entrevistados uma reflexão a respeito das habilidades que antevêm a necessidade de desenvolver com relação ao que é estabelecido pelo Fórum Econômico Mundial - Relatório sobre o “Futuro do Emprego” até 2027.

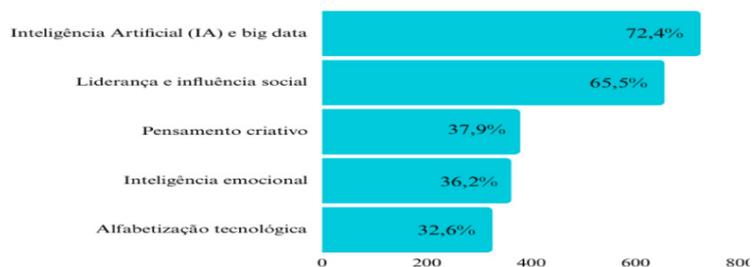


Figura 1 - 5 maiores habilidades que os membros da PGE/MS gostariam de desenvolver.

Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

A habilidade mais mencionada foi a utilização eficiente de IA e *big data*, com 72,4% das respostas. Em seguida, 65,5% dos entrevistados destacaram a importância de desenvolver liderança e influência social no contexto de trabalho.

Outras habilidades percebidas como essenciais incluem o pensamento criativo, mencionado por 37,9% dos respondentes, e a inteligência emocional, com 36,2%. Essas habilidades comportamentais são crescentes em importância e são áreas nas quais as empresas estão buscando desenvolver seus gestores.

A alfabetização tecnológica, apontada por 32,8%, também foi destacada como uma competência essencial com rápido crescimento. Esses resultados estão alinhados com as tendências e recomendações do Fórum Econômico Mundial.

A seguir, a Figura 2 traz informações sobre os membros da PGE/MS que fizeram curso de desenvolvimento de habilidades comportamentais nos últimos 5 anos.

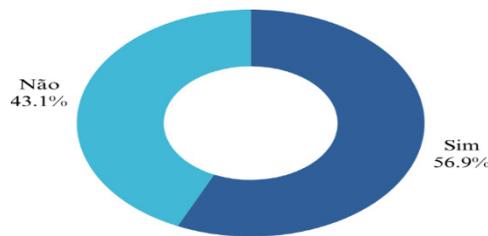


Figura 2 - membros da PGE/MS que fizeram curso de desenvolvimento de habilidades comportamentais nos últimos 5 anos.
Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

Entre os 58 respondentes do questionário, infere-se que a busca por cursos que desenvolvam as habilidades mapeadas pelo Fórum Econômico Mundial e consideradas necessárias pelas lideranças da PGE/MS está em crescimento. Embora 56,9% dos respondentes tenham realizado capacitação nessa área, um significativo percentual de 43,1% ainda não o fez, indicando uma demanda que precisa ser atendida pela Instituição.

A pergunta seguinte da pesquisa teve como objetivo levantar informações sobre o número de membros que, nos últimos 5 anos, fizeram algum curso de desenvolvimento de habilidades comportamentais (*soft skills*) e a quem coube o seu custeio. Foi explicado que deveriam considerar as seguintes áreas: inteligência emocional, flexibilidade, *mindfulness*, liderança, motivação, resiliência, aprendizagem contínua, comunicação não violenta, inovação ou negociação. Foram coletadas respostas de 58 pessoas, conforme descrito a seguir:

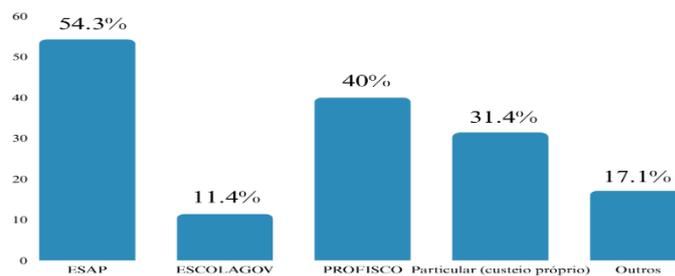


Figura 3 - meio de oferta ou custeio do curso de desenvolvimento realizado pelos membros da PGE/MS nos últimos 5 anos.
Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

Pode-se extrair que 54,3% dos Procuradores da PGE/MS tiveram acesso a cursos de desenvolvimento de habilidades comportamentais através da ESAP, destacando o empenho interno na formação contínua das lideranças. A parceria com o Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado (PROFISCO) e a Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ/MS) revela a importância da destinação de recursos para capacitação.

No âmbito das habilidades de liderança, o levantamento destacou cinco áreas: chamado altruísta, cura emocional, sabedoria, mapeamento persuasivo e gestão organizacional. Essas áreas estão relacionadas com habilidades destacadas pelo Fórum Econômico Mundial, como capacidade analítica, habilidades comportamentais, empatia e liderança influenciadora.

A pesquisa retratou ainda que 87,93% dos membros “veem a PGE/MS por seu potencial para contribuir para a sociedade”, o 2º índice mais alto de concordância, atrás apenas de “eu acredito que a organização precisa desempenhar um papel moral na sociedade” (91,37%):

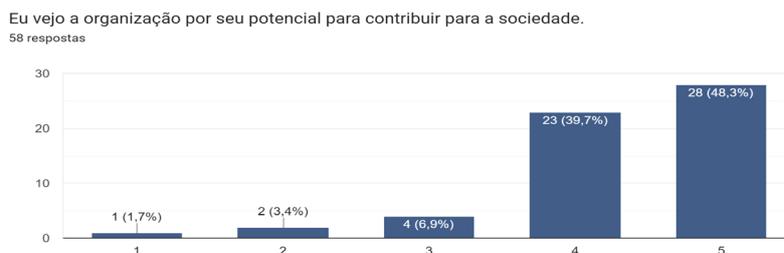


Figura 4 - membros da PGE/MS que veem o potencial da Instituição para contribuir para a sociedade.

Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

E retratou também a disposição pessoal de seus membros em preparar a Instituição para fazer uma diferença positiva no futuro (72,41%):



Figura 5 - membros da PGE/MS que dizem estar preparando a Instituição para fazer diferença positiva no futuro.

Fonte: Elaborado pelos próprios autores.

Entre as habilidades representadas, a “capacidade analítica” foi a mais evidente, com 88% dos respondentes reconhecendo o potencial da organização em contribuir para a sociedade. Em habilidades comportamentais, “encorajar um espírito comunitário no local de trabalho” e “encorajar grandes sonhos” tiveram alta concordância, com 75,9% e 75,8% respectivamente.

Em relação a empatia e liderança influenciadora, os respondentes mostraram interesse em aprimorar habilidades como “colocar os interesses dos outros acima dos meus” e “ser a pessoa a quem os outros procuram em momentos pessoais difíceis”, o que reflete a percepção da necessidade de criar segurança psicológica para a equipe no ambiente de trabalho (Edmondson, 1999, p. 354). A maioria concordou em estar disposta a servir aos outros e ajudar emocionalmente, reforçando o perfil de liderança desejado pela PGE/MS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação de lideranças no setor público tem ganhado destaque recente no Brasil, despertando o interesse das Escolas de Governo e da alta gestão das organizações públicas. A Escola Superior da Advocacia Pública, ligada à Procuradoria-Geral do Estado, tem ampliado sua oferta de cursos em habilidades comportamentais nos últimos anos, especialmente após a pandemia, reconhecendo a necessidade crucial de desenvolver capacidades de liderança entre seus membros.

Desde 2022, as capacitações incluem temas como liderança, motivação, inteligência emocional, resiliência, aprendizagem contínua, comunicação não violenta, estratégias de negociação, media training e inovação.

Além disso, foram estabelecidas parcerias com outras Escolas de Governo, Instituições de Ensino Superior e organizações públicas para promover o autoconhecimento e o desenvolvimento de líderes comprometidos com o serviço público e a sociedade.

O estudo identificou as habilidades comportamentais essenciais para o exercício de funções de liderança no setor público, alinhando-se com o Relatório sobre o Futuro dos Empregos 2023 do Fórum Econômico Mundial, que destaca a importância de estudos e capacitações em liderança não apenas para os atuais dirigentes, mas também para os futuros líderes em um processo sucessório bem estruturado (Dutra, 2019).

Conclui-se que a PGE/MS, por meio de sua Escola Superior, está empenhada em desenvolver as competências e habilidades comportamentais de seus membros. Contudo, há a necessidade de propor um programa contínuo de formação de lideranças, baseado em aprendizagem ao longo da vida (*lifelong learning*), que integre e fortaleça as principais competências necessárias para os trabalhadores do futuro.

Por fim, estas reflexões não esgotam o assunto, mas visam fomentar a discussão para novos estudos sobre a liderança no setor público e o papel das Escolas de Governo no desenvolvimento dos profissionais.

As limitações desta pesquisa podem incluir alguns pontos que impactam a generalização e a interpretação dos resultados:

a) Tamanho da amostra: A pesquisa foi respondida por 58 membros da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS), o que pode não representar totalmente a diversidade e complexidade da instituição como um todo.

b) Viés de resposta: Pode haver uma tendência dos respondentes em apresentar respostas socialmente desejáveis, ou seja, responder de forma a refletir positivamente sobre si mesmos ou sobre a organização.

c) Falta de representatividade externa: A pesquisa focou exclusivamente nos membros da PGE/MS, não incluindo outras partes interessadas externas que também podem ter percepções relevantes sobre as habilidades de liderança na instituição.

d) Tempo e contexto: Os dados foram coletados em um período específico (maio de 2024) e podem não refletir mudanças posteriores nas percepções ou condições da organização.

e) Interpretação dos resultados: A interpretação dos dados pode variar conforme a análise feita pelos pesquisadores, podendo introduzir vieses pessoais ou institucionais na conclusão dos resultados.

f) Contexto localizado: Os resultados podem estar fortemente influenciados pelo contexto específico da PGE/MS e das dinâmicas do estado de Mato Grosso do Sul, o que pode limitar a generalização para outras organizações ou contextos geográficos diferentes.

Com base nas limitações identificadas e no contexto da pesquisa sobre habilidades de liderança na Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS), algumas sugestões para pesquisas futuras poderiam incluir:

a) Ampliação da amostra e comparação com outras instituições: Realizar estudos que ampliem

a amostra para incluir outras procuradorias estaduais ou instituições públicas similares, permitindo comparações interinstitucionais e uma visão mais abrangente das práticas de desenvolvimento de liderança.

b) Estudo longitudinal: Realizar pesquisas longitudinais para acompanhar a evolução das habilidades de liderança ao longo do tempo, identificando mudanças e tendências em resposta a programas de desenvolvimento e mudanças organizacionais.

c) Análise de impacto das capacitações: Investigar o impacto das capacitações em habilidades comportamentais oferecidas pela ESAP da PGE/MS, utilizando métodos que possibilitem medir efetivamente o desenvolvimento e a aplicação dessas habilidades no contexto organizacional.

d) Percepções de *stakeholders* externos: Incluir a perspectiva de *stakeholders* externos, como cidadãos, clientes e outros órgãos públicos que interagem com a PGE/MS, para entender como percebem a eficácia das lideranças na prestação de serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. R. S. de; CORDEIRO, E. de P. B.; SILVA, J. A. G. da. Proposições acerca do Ensino de Empreendedorismo nas Instituições de Ensino Superior Brasileiras: uma Revisão Bibliográfica. **Revista de Ciências da Administração**, [s.l.], v. 20, n. 52, p. 109-122, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2018V20n52p109>. Acesso em: 4 maio 2024.

BERGUE, S. T. **Gestão de pessoas: liderança e competências para o setor público**. Brasília: ENAP, 2019. (Coleção Gestão Pública - parceria Enap e SBAP, vol. 7). Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4283>. Acesso em: 8 set. 2023.

BORTOLIN, A. **Liderança na era das competências**. Rio de Janeiro: FGV, 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 8 set. 2023. **Diário Oficial da União**. Pub. 23/11/2017, edição 224, Seção 1, p. 3.

BRASIL. Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21, de 1º de fevereiro de 2021. Estabelece orientações aos órgãos do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC, quanto aos prazos, condições, critérios e procedimentos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP de que trata o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019. **Diário Oficial da União**. Pub. 03/02/2021, edição 23, Seção 1, p. 12.

CAVALCANTE, P. *et al.* (orgs.), **Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil**, Brasília: ENAP e IPEA, 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2989/1/171002_inovacao_no_setor_publico.pdf. Acesso em: 8 set. 2023.

CHIAVENATO, I. **Gestão de pessoas** [recurso eletrônico]: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. 4. ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

DONALD, H. **Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-**

-líderes. (Cadernos ENAP; vol. 21). Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/653>. Acesso em: 8 set. 2023.

DUTRA, J. S. *et al.* **Gestão de pessoas em empresas e organizações públicas** [recurso eletrônico]. São Paulo: Atlas. 2019. Acesso em: 9 set. 2023.

EDMONDSON, A. Psychological Safety and Learning Behavior in Work Teams. **Administrative Science Quarterly**, 44(2), jun.-1999, pp. 350-383. <https://doi.org/10.2307/2666999>. Published by Johnson Graduate School of Management, Cornell University. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2666999>. Acesso em: 5 jul. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Competências essenciais de liderança para o setor público brasileiro**. Brasília: ENAP. 2020 (Coleção Estudos e Pesquisas da ENAP). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5715>. Acesso em: 9 set. 2023.

FERREIRA, V. C. P.; GOMES, A. P. C. Z. **Tendências da gestão de pessoas na sociedade do conhecimento** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. “Perspectivas de competências”. **Relatório sobre o futuro dos empregos 2023**. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2023/in-full/4-skills-outlook#4-skills-outlook>. Acesso em: 12 ago. 2023.

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. “A revolução da requalificação: melhores competências, melhores empregos, melhor educação para um bilhão de pessoas até 2030”. Notícia de 22 jan. 2020. Disponível em: <https://www.weforum.org/press/2020/01/the-reskilling-revolution-better-skills-better-jobs-better-education-for-a-billion-people-by-2030/>. Acesso em: 12 dez. 2023.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMIDES, R. de C. Hierarquia e *empowerment*: um estudo preliminar. **Cadernos Ebape.Br**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 1-6, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/4989>. Acesso em: 17 dez. 2023.

GRANT, A. **Dar e receber** [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: Sextante, 2014.

GRANT, A. **Pense de novo** [livro eletrônico]: o poder de saber o que você não sabe. Rio de Janeiro: Sextante, 2021.

HONORATO, H. G.; GUIMARÃES, H. C. A. A Gestão do Conhecimento e o Clima Organizacional em uma Organização Militar da Marinha: Passos Iniciais. *In: Revista Gestão e Conhecimento*, v. 15, n. 1, jan/dez. 2021 (p. 70-93).

LIDEN, R. C.; WAYNE, S. J.; ZHAO, H.; HENDERSON, D. Servant leadership: Development of a multi-dimensional measure and multi-level assessment, **The Leadership Quarterly**, Vol. 19, Issue 2, 2008, pages 161-177, ISSN 1048-9843, <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2008.01.006>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1048984308000040>. Acesso em: 24 maio 2024.

MARTINS, D. “Do Mundo VUCA ao Mundo BANI: impactos na gestão de empresas e na gestão de pessoas”. *In: RAMOS, P.; RIBEIRO, V. (Coord.). Gestão de empresas com pessoas a bordo*. Lisboa: Editora D’Ideias. 2022 (pp. 287-292). Disponível em: <https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/23309/1/15Do%20>

[Mundo%20VUCA%20ao%20mundo%20BANI.pdf](#). Acesso em: 16 dez. 2023.

OLIVEIRA, L. B.; CELANO, A. **Autoconhecimento e trajetória profissional** [livro eletrônico]. Rio de Janeiro: FGV Editora. Publicações FGV Management, 2021.

OLIVEIRA, M. Não é o Exame [da OAB] que impede entrada de bacharel no mercado. Entrevista concedida a Marina Ito. Publicado em: 2 fev. 2008. In: **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-fev-02/nao_exame_barra_entrada_bacharel_mercado/. Acesso em: 7 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Core skills for public sector innovation: A beta model of skills to promote and enable innovation in public sector organisations**. OCDE: 2017. Disponível em: https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

PALMA, J. B. Agentes públicos de linha de frente: a ponta criadora do Direito Administrativo. In: **Revista de Direito da Administração Pública**. a. 4. vol. 1. ed. 1. Jan.-jun. 2019. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20200714132322/http://www.redap.com.br/index.php/redap/article/download/164/107>. Acesso em: 5 jun. 2024.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SCHNEIDER, M. O profissional do futuro. **Youtube** (vídeo: 17'47"). 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=9G5mS_OKT0A. Acesso em 29 jul. 2022.

STURM, S. P. *Law Schools, Leadership, and Change*, **Harvard Law Review**. v. 127, f. 49 (2013). Disponível em: <https://harvardlawreview.org/forum/vol-127/law-schools-leadership-and-change/>. Acesso em: 2 abril 2024.

SWIATKIEWICZ, O. Competências transversais, técnicas ou morais: um estudo exploratório sobre as competências dos trabalhadores que as organizações em Portugal mais valorizam. **Cadernos EBAP.BR**, v. 12, n. 3, p. 633-687, set.-2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/8VsR3wSrH9f4wHjw-JhXb3Hx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 jul. 2024.

TURANO, L. M.; CAVAZOTTE, F. Conhecimento Científico sobre Liderança: Uma Análise Bibliométrica do Acervo do *The Leadership Quarterly*. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 20, n. 4, p. 434-457, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/Qcdz5sTf3zQ7zVgWcntK79g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 dez. 2023.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. de S. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019. (Coleção Gestão Pública - parceria ENAP e SBAP, vol. 5). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4281>. Acesso em: 8 set. 2023.

WOOD, S. Administração estratégica e administração de recursos humanos. **Revista de Administração**. São Paulo v. 27, n. 4, p. 30-38, out.-dez. 1992. Disponível em: <http://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/2704030.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2024.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

AMBIENTE ORGANIZACIONAL NA GESTÃO PÚBLICA: O CASO DO PROJETO “EM TRILHAS, EU ME ENCONTRO”, DA PGE-MS

Marli Antunes¹

Thiago Andrade Asato²

RESUMO

No âmbito da gestão de pessoas existe uma série de aspectos que influenciam diretamente no bem-estar e eficácia operacional dos colaboradores, como é o caso da saúde mental e do clima organizacional. Reconhecendo a importância dessas variáveis, este estudo analisou o impacto das ações do projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro” no clima organizacional e qualidade de vida no trabalho, aplicado junto aos servidores da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS). A metodologia foi do tipo quali-quantitativa, abrangendo revisão de literatura a partir de pesquisa em fontes como livros e artigos científicos; e estudo de caso, realizado mediante a aplicação de questionário a vinte servidores da PGE/MS via *Google Forms*. Os dados foram interpretados pela abordagem de análise de conteúdo e estatisticamente, sendo discutidos à luz da literatura. Os resultados sugerem que o projeto gerou redução no absenteísmo, melhorias na saúde psíquica, e aumento da satisfação, motivação e produtividade dos envolvidos. Observou-se também melhoria no clima organizacional da PGE/MS, demonstrando que iniciativas focadas em saúde mental podem trazer vantagens tangíveis ao ambiente laboral. Essas conclusões reforçam a necessidade de priorizar o bem-estar psíquico nas políticas de Gestão de Pessoas, integrando práticas que melhoram a qualidade de vida pessoal e profissional dos colaboradores.

PALAVRAS-CHAVE: 1 Saúde Mental. 2 Clima Organizacional. 3 Projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro”. 4 PGE/MS.

INTRODUÇÃO

No âmbito da gestão pública, a saúde mental dos servidores e o clima organizacional são aspectos cruciais que influenciam diretamente o bem-estar e a produtividade. Com esse entendimento, este estudo tem como foco o projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro”, implementado pela Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS), analisando os seus efeitos no ambiente de trabalho, especialmente em relação à saúde psíquica dos servidores e ao clima organizacional que prevalece no ambiente de trabalho.

1 Pós-graduada em Gestão Estratégica pela Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul – Escola GOV, Pós-graduada em Gestão de Pessoas pela Fundação Escola de Governo de Mato Grosso do Sul – Escola GOV, Graduada em Gestão de Pessoas pela Universidade Anhanguera-Uniderp. E-mail: antunesnilles@gmail.com

2 Doutor em Desenvolvimento Local pela UCDB,MS e Professor do curso de Turismo da UEMS e das trilhas de pós-graduação em Gestão da Faculdade Novoeste. E-mail: thiago.asato@uems.br

Tal interesse emana da observação de como as práticas organizacionais podem impactar positiva ou negativamente a saúde mental e criar um ambiente de trabalho propício ou desafiador. Deste modo, emerge a questão que orienta este estudo: Quais os efeitos práticos do projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro” no ambiente de trabalho da PGE/MS, no que se refere ao clima organizacional e a saúde psíquica dos servidores?

Assim, este artigo teve como objetivo desvendar e compreender como as ações do referido projeto impactaram a percepção dos servidores da PGE/MS sobre seu ambiente de trabalho. Mais especificamente, buscou-se: discutir teoricamente a saúde mental no ambiente de trabalho público, mais diretamente na PGE/MS; a importância do clima organizacional e da gestão estratégica e sua relevância para o ambiente organizacional; descrever o projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro”, destacando as principais premissas; e analisar se as ações executadas realmente contribuíram para o bem-estar geral dos funcionários do referido órgão público.

É um estudo justificado inicialmente pela extrema importância da temática saúde mental no ambiente de trabalho. É consenso entre os especialistas que nesse contexto a saúde mental é reconhecida como um fator fundamental para o desenvolvimento pessoal e profissional dos colaboradores de organizações privadas ou públicas. Isso se dá em decorrência de que a saúde mental influencia diretamente o bem-estar, a qualidade de vida e, por consequência, a produtividade dos funcionários. Outrossim, a pesquisa se justifica pela necessidade de compreender os impactos do projeto “Em trilhas, eu me encontro” no âmbito do bem-estar dos servidores públicos da PGE/MS, bem como no fortalecimento do clima organizacional e na promoção da saúde mental no espaço do referido órgão público.

1 REVISÃO DA LITERATURA

1.1 Saúde Psíquica no Ambiente de Trabalho

Em se tratando de ambiente de trabalho tanto de organizações privadas como públicas, muitas temáticas têm ganhado espaço em debates e discussões. A saúde mental uma delas, pois é uma questão de extrema importância porque um indivíduo com seu psíquico afetado tem seu bem-estar, sua qualidade de vida e sua produtividade diretamente prejudicados.

A noção de saúde psíquica, como expressa pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2013), perpassa a mera ausência de doenças psiquiátricas, abarcando um estado ativo de bem-estar emocional, com o indivíduo sendo capaz de enfrentar e gerir crises de estresse, de ter relações interpessoais saudáveis e de trabalhar de forma produtiva e frutífera. É um conceito ligado ao âmbito pessoal, mas que tem implicações significativas no ambiente de trabalho, onde a saúde mental dos funcionários tem também um papel crucial.

Na esfera profissional, a saúde psíquica além de afetar a performance individual do colaborador, ainda influencia o clima organizacional (GUERRESE, 2020). A tendência é que os funcionários ao desfrutar de boa saúde mental apresentem maior produtividade, mas principalmente revelem maior engajamento e resiliência frente a todas as demandas do trabalho (CARLOTO, 2020). Logo, os gestores devem ter preocupação com a promoção da saúde psíquica de seus colaboradores, cientes de que isso não se resume a estratégias de prevenção de problemas dessa ordem, mas sim, a criação de ambientes laborais

acolhedores, saudáveis e humanizados (DEON *et al.*, 2020). Neste vértice, pensar e implementar iniciativas como programas de bem-estar, suporte psicológico e gestão de estresse vai favorecer a construção desses ambientes, que por sua vez, contribuem para o desenvolvimento pessoal e profissional.

É essencial entender que cuidar da saúde mental da equipe é trabalhar principalmente por vantagens intangíveis, ou seja, ainda que se reconheça que os funcionários mentalmente equilibrados e saudáveis têm a produtividade aumentada, benefícios como maior satisfação e comprometimento com as tarefas são visíveis (GUERRESE, 2020). Desta maneira, efetivação de investimentos na promoção da saúde mental pelas organizações não representa somente uma estratégia de gestão eficaz, mas uma abordagem holística que valoriza cada indivíduo para além de sua função no ambiente de trabalho.

É importante salientar que no âmbito do serviço público, onde a estabilidade é uma característica constitutiva, não é diferente, com “muitos casos de adoecimentos mentais podem ser causados por situações no ambiente de trabalho, como assédio, pressão, fadiga e estresse” (ENAP, 2019, p.2). Logo, esse fenômeno deve ser enfrentado, pois a saúde psíquica dos servidores também tem grande relevância para o bom funcionamento de qualquer setor público.

Outro ponto a ser destacado, é que de acordo com a literatura especializada, a carga de trabalho elevada, geralmente associada aos órgãos públicos, pode gerar impactos negativos a saúde mental dos funcionários desse setor (CARLOTO, 2020). Nesse panorama, o acesso a recursos e apoio torna-se imprescindível para a mitigação das decorrências adversas relacionadas a saúde mental (DEON *et al.*, 2020).

Contudo, apesar da estabilidade oferecer aos servidores certa segurança, haja vista que não é uma preocupação constante ficar desempregado, ela coexiste com outras questões, como por exemplo, pressões específicas conexas a políticas e expectativas públicas (GUERRESE, 2020). Dessa forma, os gestores ao promoverem a saúde mental entre os servidores públicos não devem ficarem somente concentrados na gestão do estresse individual, mas igualmente na adaptação e resiliência em um contexto marcado pela burocracia inerente aos processos administrativos presentes nesse setor.

Outrossim, é vital entender que mudanças de gestão política é outro aspecto expressivo na saúde mental dos funcionários públicos. Transições como essa, que costumam culminar em alterações nas diretrizes de gestão podem trazer incertezas para o ambiente laboral, o que, não raro, gera ansiedade e estresse entre os servidores. Isso porque, tais mudanças exigem algumas adaptações, como nos processos de trabalho e na realocação de responsabilidades, por exemplo. Logo, um estudo acerca do nível de saúde mental no ambiente laboral público também precisa considerar esses processos político-administrativos, pois claramente são complexos e multifacetados os aspectos que influenciam o bem-estar dos servidores.

Implementar políticas organizacionais específicas que contemplem a saúde mental nos órgãos públicos demanda não somente propiciar ambientes de trabalho saudáveis, mas se estende ainda para a necessidade de assegurar aos funcionários o suporte efetivo para que possam desempenhar suas atividades profissionais de forma equilibrada (CARLOTO, 2020; GUERRESE, 2020). Sem dúvida:

A gestão de pessoas pode contribuir para processos mais ou menos saudáveis nas organizações, sobretudo no que diz respeito à prevenção de riscos psicossociais, que podem gerar sofrimento, como os conflitos exacerbados e a prevenção, a monitorização e a assistência ao sofrimento mental. Os sentidos do trabalho podem ser negativos e fragilizar o trabalhador, mas, quando é fonte de identidade positiva, apresenta significados e sentidos singulares positivos, propicia capital psicológico

positivo e, quando as práticas são voltadas à saúde do trabalhador, há maiores possibilidade de o trabalho propiciar um equilíbrio saudável para o conjunto da vida (DEON *et al.*, 2020, p.316).

Fica evidenciado que a saúde psíquica no ambiente de trabalho público deve ser tratada com muita atenção, pois se trata de uma questão que se encontra envolta em complexidade, exigindo uma abordagem integrada. Neste contexto, é preciso conhecer os desafios diários enfrentados pelos servidores de cada órgão público, sendo que um dos pontos principais é que os gestores precisam valorizar os servidores públicos e reconhecer a importância deles. Uma forma de reconhecimento e valorização é promovendo práticas organizacionais que favoreçam não apenas a eficiência, mas, sobretudo, o bem-estar psicossocial desses profissionais.

Cumpra aqui destacar um órgão público específico, que é a Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (PGE/MS), *locus* de execução do projeto “Em trilhas, eu me Encontro”, que é o objeto de análise desta pesquisa. É um órgão que foi estabelecido por meio do Decreto Lei nº 25, datado de 1º de janeiro de 1979, o qual foi assinado pelo engenheiro Harry Amorim Costa, que na época era o governador nomeado do recém-criado Estado de Mato Grosso do Sul, conforme disposto na Lei Complementar Federal de Divisão de Estados nº 31, de 11 de outubro de 1977. O advogado José Couto Vieira Pontes foi o primeiro Procurador-Geral dessa instituição (PGE/MS, 2023).

Esta criação representou um marco importante na estruturação jurídica do estado, estabelecendo as bases para a representação e defesa dos interesses do governo estadual. Desde então, a PGE/MS tem desempenhado um papel fundamental na orientação jurídica do Poder Executivo, na defesa do patrimônio público e na condução de litígios em que o estado é parte. Através de sua atuação, essa instituição tem contribuído para a consolidação do estado de direito e para a garantia da legalidade e da justiça nos âmbitos administrativo e judicial. Assim, com uma história que remonta ao início da formação de Mato Grosso do Sul, a PGE segue comprometida em promover a defesa dos interesses do estado e o cumprimento da legislação, colaborando assim para seu desenvolvimento e sua ordem jurídica (PGE/MS, 2023).

Pelo papel que tem a PGE-MS, requer-se uma gestão de pessoas altamente capacitada e comprometida com a missão de assegurar a legalidade, a ética e a eficiência na defesa dos interesses do estado. Desse modo, a gestão de pessoas no contexto desse órgão público, assim como em qualquer empresa, impacta diretamente o sucesso organizacional, logo é essencial a criação de uma cultura organizacional mais fortalecida, que promova o engajamento dos servidores e que culmine na otimização da produtividade. Para expandir essa perspectiva, na próxima seção estão abordados conceitos de cultura organizacional e sua conexão com o clima organizacional, pois é importante ressaltar a interdependência entre esses fenômenos e o papel deles no aumento da motivação dos funcionários na promoção de um espaço laboral mais equilibrado e produtivo.

Isso porque, tudo passa pelo viés da saúde mental, haja vista que o estado psíquico dos membros da equipe é elemento basilar para o bom funcionamento e a eficácia operacional de uma instituição como a PGE. Além disso, em um ambiente laboral que se depara constantemente com situações desafiadoras e de grande responsabilidade, é primordial desenvolver práticas cuja finalidade seja o bem-estar e o apoio emocional aos servidores. Nisso está inclusa a elaboração e implementação de ações de apoio

psicossocial, programas de sensibilização e conscientização sobre saúde mental, assim como o fomento ao equilíbrio entre vida pessoal e profissional. Destaca-se aqui, que essas boas práticas estarão inseridas na seção voltada para a estratégia, pois são fundamentais para a promoção de um ambiente de trabalho mais saudável para todos os servidores da PGE.

Certo é, que o reconhecimento da influência da saúde mental na esfera da gestão de pessoas pela PGE-MS revela um compromisso com os resultados jurídicos e administrativos, mas sobretudo, com o cuidado e o respeito pelos servidores que compõem sua equipe. Com isso, valoriza-se a saúde mental, contribuindo para um clima organizacional mais positivo – o qual reflete as boas práticas da cultura organizacional, com conceitos que se interligam, como também favorecendo relações interpessoais mais saudáveis e, logo, uma maior eficiência e qualidade do trabalho desempenhado por essa instituição, permitindo que ela cumpra de forma mais plena, sua relevante função na promoção da justiça e no resguardo dos interesses coletivos.

Tendo apresentado algumas considerações sobre a saúde mental no ambiente laboral, com ênfase na PGE-MS, agora passa-se a tratar do clima organizacional, destacando sua importância, impactos e sua relação com a saúde mental dos funcionários.

1.2 Clima Organizacional e seus Impactos no Ambiente de Trabalho

Ficou claro que a saúde mental é uma preocupação no meio laboral e que ela tem relação com o clima organizacional. Nesse sentido, as constantes mudanças e condições de inconstância vivenciadas pela esfera organizacional demandam da gestão uma análise acerca do significado que as organizações têm atribuído às pessoas enquanto ativos que mais agregam valor, assim como sobre o tratamento que lhes é dado no ambiente de trabalho. É nessa perspectiva que surge a preocupação com o clima organizacional.

Por isso, Oliveira (2017) afirma que as pessoas constituem as peças mais importantes em qualquer entidade. Está claro que elas desempenham um papel complexo e não podem mais serem vistas como meros recursos, mas como indivíduos que interagem entre si, com seus superiores e com os clientes/usuários, sendo responsáveis em grande parte pela imagem e sucesso da empresa ou do órgão público. Logo, uma organização não funciona sem pessoas, que devem trabalhar coordenada e cooperativamente, apesar de cada uma desempenhar tarefas distintas. Trazendo para o âmbito do setor público, entende-se que este para funcionar e se desenvolver, depende de esforços mútuos de todos que nele atuam. Outrossim, os servidores precisam das organizações para mediante salários e benefícios, alcançar os objetivos pessoais.

Assim, é clara a existência de uma relação de interdependência entre o setor público e funcionários e para alcançar sucesso dependem de um importante fator: o clima organizacional. Todos os acontecimentos nos órgãos públicos e as formas de gestão têm relação direta com o clima organizacional, que será positivo ou negativo dependendo da qualidade do ambiente. Por outro lado, falar em clima organizacional é também pensar no grau de satisfação que os colaboradores têm em trabalhar na instituição, pois esse vai influenciar muito no desenvolvimento de suas atividades e na produtividade.

Igualmente, clima organizacional deve ser pauta constante nas áreas administrativas do setor público, pois como as empresas privadas, com o passar dos anos adquiriram uma nova visão de administração,

compreendendo que o sucesso depende muito de sua equipe de trabalho, que quanto mais satisfeita com o clima instalado, mais produtiva será. Wenski e Soavinsky (2013, p.9) corroboram: “O clima organizacional influencia profundamente a produtividade do indivíduo e, conseqüentemente, o desempenho da organização”.

O clima organizacional se forma no meio interno das organizações, abrangendo a atmosfera psicológica inerente a cada uma e que tem relação direta com a moral e com a satisfação das necessidades dos funcionários. Tal clima depende da forma com que cada um se sente em relação ao ambiente em que trabalham, podendo ser satisfatório ou insatisfatório, dependendo do modo como os gestores conduzem a entidade (FERREIRA, 2017).

Por sua vez, Oliveira (2017) contribui para o entendimento de clima organizacional ao ligá-lo à percepção que os indivíduos tem da empresa em que atuam, o que indica que o clima existente pode claramente revelar a visão que eles têm da organização, como se dão suas relações interpessoais e ainda a forma que trabalham. A autora ainda destaca que tal percepção pode ser se modificada a partir de algumas variáveis, como as relações interpessoais, as experiências pessoais e suas próprias expectativas.

Pelo exposto, é possível dizer que a modificação de um clima organizacional pode ser positiva ou negativa, dependendo da forma como ele é gerido. Isso leva à importante questão do grau de satisfação dos funcionários, que como já mencionado anteriormente, influencia na produtividade dos mesmos. Contudo, como salienta Ferreira (2017), um ambiente saudável incide ainda em outros aspectos, como o relacionamento interpessoal, que tem sido elemento decisivo no campo profissional, onde um ambiente de trabalho harmonioso e equilibrado é considerado essencial. E tudo isso, tem relação direta com a saúde mental dos profissionais.

Assim, como explicam Souza, Campos Júnior e Magalhães (2015, p.316), um bom clima organizacional traz vantagens, destacando que “reduz acidentes, doenças, absenteísmo e rotatividade de pessoal. Fazer do ambiente um local agradável para se trabalhar tornou-se uma verdadeira obsessão para as empresas bem-sucedidas”. Logo, existe a necessidade de se cultivar um clima organizacional propício e que favoreça, dentre outros fatores, a saúde mental.

Na verdade, não se pode falar em clima organizacional sem relacioná-lo à cultura organizacional, que na concepção de Perez e Cobra (2017, p.39), transpõe a identidade da organização, pois “envolve padrões de comportamento das pessoas na empresa, sejam simples funcionários ou mesmo gestores. As crenças e valores que estão dentro das organizações e interagem com o afetivo das pessoas podem interferir no seu desempenho profissional”. Assim, cultura organizacional se aprende, se transmite, se compartilha e se constrói no decorrer do tempo, sendo um elemento que diferencia as organizações.

Por esse prisma, a cultura organizacional pode ser entendida como uma variável necessária para explicar e entender os valores, os costumes e as práticas da organização, ou seja, está relacionada ao sistema de valores compartilhados por todos os seus membros. Uma das características da cultura organizacional é que se refere a personalidade da organização, enquanto que o clima tem a ver com o estado de espírito que prevalece no seu ambiente.

Outro especialista sobre o assunto é Edgar Schein (1984). Ele é um autor influente que na década de 1980 desenvolveu uma definição formal de cultura organizacional alicerçada em um modelo com

foco no aprendizado e na dinâmica de grupo. Ele enfatiza o papel dos líderes maiores das organizações no processo de criação e formação da cultura organizacional.

Schein (1984) argumenta que essa liderança tem importância indiscutível na definição dos valores, crenças e comportamentos que moldam a cultura de uma organização. Evidencia que a compreensão do papel dessa liderança é crucial para revelar a cultura organizacional. A partir dessa perspectiva, ele desenvolve seu conceito de cultura organizacional, destacando a influência dos líderes na sua formação e evolução:

Cultura Organizacional é o padrão de premissas básicas que um determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu no processo de aprender a resolver seus problemas de adaptação externa e de integração interna, e que funcionaram bem o suficiente a ponto de serem consideradas válidas e, portanto, de serem ensinadas a novos membros do grupo como a maneira correta de perceber, pensar e sentir com relação a esses problemas (SCHEIN, 1984, p.1).

Note-se que esse especialista propôs uma abordagem em três níveis, a qual oferece um entendimento abrangente acerca da cultura organizacional, perpassando as manifestações visíveis para incluir as crenças e pressupostos subjacentes que moldam o comportamento e a identidade coletiva da organização.

É fundamental que os gestores saibam gerenciar o clima organizacional, sendo que para tanto, o primeiro passo é identificá-lo. Essa identificação só é possível mediante uma avaliação por meio de uma Pesquisa de Clima Organizacional, que consiste em um valioso instrumento administrativo que se tem à disposição para identificar e acompanhar as atitudes e os padrões de comportamento, o estado de satisfação e comprometimento dos funcionários de uma empresa (SOUZA; CAMPOS JÚNIOR; MARGALHÃES, 2015).

Essa avaliação permite retratar o grau de satisfação das pessoas no dia a dia de trabalho, tanto no aspecto físico como emocional. Ao mapear os fatores críticos de satisfação interna dentro da organização, fornece-se meios para que melhorias sejam empreendidas visando estabelecer um ambiente de trabalho agradável (FERREIRA, 2017; OLIVEIRA, 2017). Assim, essa ferramenta “serve para que a empresa possa verificar a motivação e satisfação do colaborador [...] é possível verificar os pontos fortes e fracos da empresa e através do resultado criar estratégias para combater os pontos fracos e manter os pontos fortes” (WENSKI; SOAVINSKY 2013, p.2).

Ocorre que uma pesquisa de clima dá voz aos funcionários, que têm a oportunidade de se manifestarem sobre o ambiente laboral, fornecendo informações que direcionará o gestor nas tomadas de decisão no que tange a melhoria do clima organizacional, haja vista que os resultados permitem que sejam elaboradas e implementadas estratégias em prol do crescimento e desenvolvimento dos colaboradores. Claro que para tanto, essa pesquisa precisa transmitir clareza, credibilidade e confidencialidade. Do contrário, os colaboradores não se sentirão confortáveis para mencionarem o que realmente importa.

Em síntese, ao se debruçar na literatura, nota-se que há um consenso entre a maioria dos pesquisadores quanto ao clima organizacional ser um dos atributos mais importantes em uma empresa e quanto ao fato de que a forma que é administrado pode trazer implicações favoráveis ou não. Tanto que nos conceitos apresentados estão presentes os termos satisfação, percepção e cultura, posto que o nível de satisfação reflete o tipo de clima existente e influencia a percepção que o empregado tem da cultura da organização.

1.3 Ideias Inovadoras e Aplicabilidade na Gestão Estratégica

Quando se olha para o contexto organizacional percebe-se que existem muitas empresas que mesmo frente a um ambiente altamente competitivo alcançam sucesso, mas que outras falham, não conseguem se manter no mercado. Isso faz com que se tente entender a razão disso ocorrer. Para a maioria dos especialistas, o problema está na estratégia, ou na falta dela. As estratégias de uma organização impactam fortemente o desempenho relativo dela.

Mas, o que é estratégia? Para Serra *et al.* (2014, p.5), “estratégia é a ação, ou ações, que os executivos tomam para atingir os objetivos da organização”. Aquelas organizações que adotam boas estratégias obtêm um desempenho superior ao de seus concorrentes. Em outras palavras, elas têm uma vantagem competitiva. Algumas das causas que podem contribuir para isso, pode ser a existência de um departamento de recursos humanos de elevada qualidade e qualificação, gestores eficientes, boa capacidade de inovação, cultura organizacional que fomenta a performance coletiva dos funcionários, entre outros.

Nesse sentido, cumpre à gestão estratégica fundamentalmente identificar as estratégias que podem ser adotadas visando alcançar um melhor nível de desempenho nas diversas áreas. Mas, é essencial ter em mente que cada organização é única, de maneira que para elaborar e implementar uma estratégia adequada é necessário que os gestores conheçam e entendam os fatores internos da organização, mas também os fatores externos que a permeiam. Nisso há uma corroboração: “Para definir estratégias competitivas é preciso articular os ambientes externos e internos à empresa, enfatizando o acesso ao conhecimento. A decisão de inovar deriva das diretrizes gerais adotadas pela empresa” (TIGRE, 2019, p.162).

Note-se que o autor supra relaciona estratégia com inovação. Assim, trazendo a gestão estratégica da inovação no contexto da gestão de pessoas, é importante compreender que “inovação é uma tecnologia, política ou prática que seja nova para instituição, mesmo que utilizada por outras” (SILVA, 2014, p.26). Na maioria das vezes quando se pensa em inovação, costuma-se relacioná-la com a questão tecnológica e material, mas ela também assume forma na esfera da gestão. Nesse vértice, ao se falar de inovação na gestão de pessoas, que como se sabe abrange uma estrutura organizacional, as relações de trabalho e ainda políticas de recursos humanos, faz-se referência a algo que pode gerar mudanças comportamentais e de crenças. Contudo, existe uma lacuna muito grande no que diz respeito a estudos que tratam da integração desses dois campos – gestão de pessoas e inovação.

Ainda que alguns especialistas admitem que ambos se relacionam, a minoria coloca a estratégia em gestão de pessoas como um fundamento importante para a inovação. Dentre as pesquisas que tratam do tema, está a de Quishida (2015), que relata que no âmbito brasileiro a discussão sobre o papel e a necessidade de perceber a área de recursos humanos em nível estratégico surgiu em 1987, com Lindolfo Galvão de Albuquerque, para quem naquela época esse campo era visto como uma função secundária, não sendo alvo de nenhuma preocupação estratégica por parte das organizações.

Por outro lado, Salomão, Chagas e Marques (2022), mencionam estudo de Oscar Aliaga realizado em 2005, onde se argumenta que os elementos-chave na administração inovadora e no desenvolvimento de pessoas são a gestão do âmbito organizacional e a estrutura da organização. Nesse cenário, surge a criatividade, como essencial para a criação de ideias inovadoras em uma empresa. Isso é defendido amplamente na

literatura, por Perez e Cobra (2017), por exemplo, que afirmam que a criatividade é a essência da inovação.

Assim, fica claro que a gestão estratégica de inovação no contexto da gestão de pessoas representa uma abordagem basilar para o crescimento e a adaptação organizacional. A confluência entre inovação e gestão de pessoas além de fomentar a criatividade, ainda potencializa a capacidade do órgão público de enfrentar desafios em um ambiente que se encontra em constante mudança. É nesse contexto que surgiu o projeto “Em trilhas, eu me encontro”.

1.4 Conhecendo o Projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro”

“Em trilhas, eu me encontro” é um projeto que foi desenvolvido no segundo semestre de 2023 com a finalidade de promover a saúde mental dos servidores públicos que se encontram vinculados à Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul – PGE/MS. Houve a adesão por parte de 52 servidores desse órgão. Foi uma iniciativa da Escola Superior da Advocacia Pública – ESAP em parceria com o curso de Bacharelado em Psicologia da UCDB – MSMT - Universidade Católica Dom Bosco.

O objetivo foi desenvolver trilhas de autoconhecimento, por meio da realização de encontros em grupos terapêuticos presenciais, ao longo do ano de 2023, sendo pautadas em ações voltadas ao bem-estar no ambiente de trabalho do referido órgão público, à melhoria do clima organizacional e da saúde psíquica do público-alvo.

Desse modo, o projeto teve como objetivos macros: promover a saúde psíquica/mental aos Procuradores do Estado e servidores públicos integrantes ou vinculados à PGE, que se constituem no público-alvo do projeto; prevenir o adoecimento psíquico no ambiente de trabalho; e sensibilizar os servidores públicos sobre a importância da saúde psíquica/mental relacionada ao trabalho. Mais especificamente, buscou-se: identificar processos adoecedores no ambiente do trabalho e informar à Unidade de Gestão de Pessoas; melhorar o clima organizacional nas unidades setoriais da PGE; e construir e aprimorar a interação entre os Procuradores do Estado, servidores públicos da PGE e respectivas chefias.

Antecedendo a execução do projeto, em março de 2023 alunos da disciplina de estágio curricular obrigatório do curso de Psicologia da UCDB realizaram entrevistas com servidores da PGE, para mapear o bem-estar no ambiente de trabalho. Os resultados demonstraram a viabilidade da implementação de projeto de saúde psicossocial nesse órgão, acreditando que traria diversos benefícios para os servidores e para a própria Instituição, como: melhoria das relações interpessoais, autocuidado na saúde mental, valorização dos servidores, desenvolvimento de habilidades emocionais.

Com base nos resultados obtidos, foi proposto pela Coordenadora da Disciplina de Estágio Obrigatório, o desenvolvimento de três trilhas de autoconhecimento, que foram executadas sob a modalidade de encontros em grupos terapêuticos presenciais: Tema 01 – Saúde Mental; Tema 02 – Comunicação Interpessoal; e Tema 03 – Autorrealização.

O desenvolvimento dessas trilhas de autoconhecimento foi realizado no auditório Pantanal (prédio sede da PGE, em Campo Grande/MS), contemplando cada uma delas quatro encontros presenciais mensais, de grupos terapêuticos, com até trinta e cinco participantes por encontro presencial, totalizando doze encontros. Em cada um dos encontros foram aplicadas dinâmicas de grupo, conduzidas pelos acadê-

micos inscritos na disciplina de estágio curricular obrigatório do curso de Psicologia da UCDB, dentro da temática proposta na respectiva trilha.

O resultado esperado com a execução do projeto “Em trilhas, eu me encontro”, a partir das ações voltadas à saúde mental e psíquica do público-alvo é que reduza o número de afastamentos por problemas de saúde; que a produtividade das atividades laborais seja incrementada; que diminua o absenteísmo; e aumente a satisfação e motivação laboral dos servidores participantes.

2 METODOLOGIA

A abordagem adotada foi a quali-quantitativa, que se caracteriza por combinar elementos de pesquisa qualitativa (interpretação dos resultados e significados) e quantitativa (que abrange números e estatísticas), a fim de proporcionar uma compreensão abrangente e aprofundada dos impactos do projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro” (LAKATOS; MARCONI, 2023; GIL, 2022). Quanto ao objeto de pesquisa, assumiu a natureza descritiva, que “objetiva descrever as características de uma população, ou identificar relações entre variáveis” (LAKATOS; MARCONI, 2022, p.267). Assim se classifica pelo fato de o estudo se concentrar na análise e descrição detalhada dos resultados do projeto em questão. Esse tipo de pesquisa permite a compreensão e representação mais precisa do evento estudado (GIL, 2022).

Utilizou-se uma estratégia metodológica que aliou pesquisa bibliográfica e estudo de caso, com a primeira sendo efetivada mediante fontes secundárias como livros, artigos científicos e legislações que tratam do tema; enquanto que a segunda se deu a partir de dados primários obtidos através de questionário semiestruturado aplicado via *Google Forms* junto a vinte servidores públicos no período de abril de 2024.

O questionário foi organizado em seis blocos, a saber: perfil dos participantes; clima organizacional, cultura organizacional, impactos na saúde e trabalho, estratégia e inovação na Gestão de Pessoas e sugestões. Foi empregada a análise de conteúdo para os dados qualitativos, enquanto que os quantitativos foram apresentados em tabelas, examinados estatisticamente e discutidos à luz da literatura. Tais abordagens permitiram uma avaliação mais aprofundada dos resultados práticos e psicossociais gerados pelo projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro”.

3 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O desenvolvimento desse estudo é validado pela importância da identificação dos impactos gerados pelo projeto “Em trilhas, Eu Me Encontro” na saúde mental e do clima organizacional no âmbito da PGE/MS. Nessa busca, as informações do Bloco 1 permitiram caracterizar a amostra da pesquisa formada por 20 servidores públicos desse órgão, cujo perfil encontrado consta na tabela 1:

Tabela 1 - Perfil dos Participantes – Caracterização da amostra de acordo com dados sociodemográficos, formação e tempo de trabalho na PGE/MS.

CATEGORIA	OPÇÕES	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Faixa Etária			
	18 a 30 anos	02	10%
	31 a 45 anos	11	55%

CATEGORIA	OPÇÕES	QUANTIDADE	PERCENTUAL
	Acima de 45 anos	07	35%
	Total	20	100%
Gênero			
	Masculino	14	70%
	Feminino	06	30%
	Total	20	100%
Formação			
	Curso Superior	09	45%
	Pós-graduação Completa	11	55%
	Total	20	100%
Tempo na PGE/MS			
	Menos de 5 anos	14	70%
	5 a 10 anos	04	20%
	Acima de 10 anos	02	10%
	Total	20	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Verificou-se, a partir dos dados da Tabela 1, que a maior parte dos servidores da PGE/MS tem mais de 31 anos e que a composição por gênero é predominantemente masculina (70%). Esses aspectos, sugerem uma maior resiliência ao estresse e aos desafios laborais (CARLOTO, 2020), mas também destacam a necessidade de políticas de igualdade para equilibrar as dinâmicas de gênero no ambiente de trabalho (MANSUR; CORSINO; TEODÓSIO, 2019). Todos os participantes possuem formação superior, e uma significativa parcela têm especializações em áreas variadas como Gestão Pública, Direito, Ciências Contábeis e Engenharia de *Software*, o que, conforme Deon *et al.* (2020), facilita a aceitação da implementação de estratégias de gestão inovadoras.

Também foi constatado que a maioria dos servidores possui menos de cinco anos de atuação na PGE/MS, o que pode representar desafios maiores no que se refere à integração e adaptação à cultura organizacional. Logo, como enfatiza Carloto (2020), é importante implementar programas de integração e desenvolvimento, com ações voltadas para inclusão e acolhimento dos novos colaboradores, assegurando que se sintam parte das empresas e que possam contribuir efetivamente desde o início.

A Tabela 1 mostra uma diversidade de níveis hierárquicos na PGE/MS, desde assessores de Procuradoria a gestores de recursos humanos. Isso reflete a complexidade de responsabilidades que podem impactar a saúde psíquica e o clima organizacional, pois como Guerrese (2020) afirma, funções que exigem intensa interação interpessoal e mediação de processos costuma elevar o estresse ocupacional, mas também são oportunidades para desenvolver habilidades essenciais ao bem-estar do ambiente laboral. Além disso, a presença de gestores de pessoas e técnicos de RH destaca a capacidade do órgão de implementar políticas eficazes de bem-estar e saúde mental. Deon *et al.* (2020) enfatizam que esses profissionais estão na linha de frente quando se trata de elaborar e implementar essas estratégias.

Em seguimento, no Bloco 2 foram feitas perguntas referentes a percepção dos servidores com

relação ao clima organizacional na PGE/MS antes e depois do projeto. Os resultados podem ser contemplados na Tabela 2:

Tabela 2 - Percepção do Clima Organizacional - Projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro”

CLIMA ORGANIZACIONAL	CATEGORIAS	QUANTIDADE	PERCENTUAL
ANTES DO PROJETO	Muito positivo e motivador	07	35%
	Geralmente positivo - áreas de melhoria	05	25%
	Neutro, nem positivo nem negativo	04	20%
	Algumas dificuldades e desafios	04	20%
	Total	20	100%
DEPOIS DO PROJETO	Mudança significativamente positiva	11	55%
	Mudança moderadamente positiva	09	45%
	Total	20	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

A análise da Tabela 2 revelou uma melhoria perceptível no clima organizacional da PGE/MS após a implementação do projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro”. Antes do projeto, 35% dos servidores já viam o clima como muito positivo, enquanto 25% deles o consideravam bom, mas com lacunas para melhorias. Depois do projeto, a maioria notou mudanças positivas significativas, com relatos de maior empatia, colaboração e consciência pessoal, sendo isso um exemplo claro dos benefícios de uma pesquisa de clima organizacional bem executada, como sugerem Souza, Campos Júnior e Magalhães (2015), a qual deve ser seguida de um plano de ação eficaz que aborda pontos críticos para melhoria, demonstrando como tais iniciativas são fundamentais para o desenvolvimento contínuo do órgão público em estudo.

A melhoria nas interações interpessoais e no processo de comunicação também ficou evidenciada, refletindo-se em maior abertura e eficácia na troca de informações. Esse é um dentre os bons motivos de uma boa aplicação de pesquisa de clima, acompanhada de um plano de ação de pontos de melhoria.

São resultados que indicam que as ações do projeto tiveram um impacto favorável no bem-estar geral dos servidores. Nesse sentido, Deon *et al.* (2020) e Guerrese (2020) sublinham a importância de políticas proativas na gestão da saúde mental e do clima organizacional, que não apenas abordem problemas existentes, mas também fortaleçam preventivamente a saúde mental em um ambiente de trabalho desafiador.

A otimização das relações interpessoais, vital para reduzir conflitos e melhorar a colaboração (CARLOTO, 2020) e a promoção de interações de qualidade (GUERRESE, 2020), favorecem um clima organizacional positivo e maior produtividade. Além disso, constatou-se que as ações do “Em Trilhas, Eu Me Encontro” também foram importantes para facilitar a integração dos novos colaboradores na PGE/MS, contribuindo para a formação de novas amizades, fortalecendo a cultura organizacional e melhorando o clima de modo amplo.

Chegando no Bloco 3, os respondentes destacaram suas posições com relação à cultura organizacional da PGE/MS, como pode se observar na Tabela 3:

Tabela 3 – Cultura Organizacional

ASPECTO AVALIADO	CATEGORIAS	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Comprometimento e Responsabilidade	Aumento significativo	11	55%
	Algum aumento	08	40%
	Sem mudança	01	5%
	Total	20	100%
Valorização e Promoção do Bem-Estar antes do projeto	Altamente valorizado e promovido	07	35%
	Moderadamente valorizado	04	20%
	Raramente discutido ou valorizado	03	15%
	Não valorizado ou promovido	02	10%
	Desconhecido ou prefiro não responder	04	20%
	Total	20	100%
Impacto no Bem-Estar após o Projeto	Contribuição significativa	13	65%
	Contribuição moderada	07	35%
	Total	20	100%
Postura sobre Equilíbrio Vida-Trabalho Antes	Postura neutra	08	40%
	Postura altamente favorável	06	30%
	Postura pouco favorável	03	15%
	Postura nada favorável	01	5%
	Sem percepção prévia	02	10%
	Total	20	100%
Impacto no Equilíbrio Vida-Trabalho	Impacto significativamente positivo	09	45%
	Impacto moderadamente positivo	08	40%
	Não sei avaliar	03	15%
	Total	20	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

No referido bloco foram avaliadas cinco categorias descritas com os devidos resultados na Tabela 3 e que denotam um perceptível aumento da responsabilidade e comprometimento dos servidores depois do “Em Trilhas, Eu Me Encontro”, com 95% deles relatando melhorias. Esse aumento no compromisso reflete uma resposta positiva às iniciativas de bem-estar e saúde mental implementadas. Além disso, houve uma mudança significativa na valorização do bem-estar dos servidores, com 65% reportando uma contribuição significativa para melhorar o ambiente de trabalho, enquanto 35% observaram melhorias moderadas.

São mudanças que estão alinhadas às práticas recomendadas para a gestão da saúde no ambiente laboral, como discutido por Deon *et al.* (2020) e Guerrese (2020), que enfatizam a importância de promover proativamente práticas que sustentem o bem-estar a longo prazo. Os resultados sugerem que a cultura organizacional foi visivelmente transformada, movendo-se em direção a uma abordagem mais integrada e sustentável do cuidado com os colaboradores.

No que se refere ao equilíbrio entre vida profissional e pessoal, a percepção antes do projeto

era majoritariamente neutra ou negativa, com apenas 30% dos funcionários considerando-a favorável. Após o projeto, 85% dos servidores notaram um impacto positivo, sugerindo uma mudança significativa a partir das estratégias do projeto, que aparentemente foram eficazes em promover um ambiente de trabalho mais equilibrado.

Sobre o equilíbrio vida-trabalho foi destacada, Wenski e Soavinsky (2013), argumentam que políticas eficazes nesse aspecto são cruciais para um bom clima organizacional e podem reduzir problemas como doenças e absenteísmo. Carloto (2020), Guerrese (2020) e Ferreira (2017) concordam que o investimento em saúde mental e políticas de apoio não só aumenta a produtividade como também melhora significativamente a qualidade de vida dos colaboradores, sendo essencial para o sucesso organizacional.

Em continuidade, o Bloco 4 se concentrou em desvendar a percepção acerca dos impactos diretos na saúde e trabalho. A tabela 4 sintetiza os resultados:

Tabela 4: Impactos no trabalho e saúde após participação “Em Trilhas, Eu Me Encontro”

ASPECTO AVALIADO	CATEGORIAS	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Nível de Absenteísmo após o Projeto	Elevada diminuição nas ausências	08	40%
	Pequena diminuição nas ausências	06	30%
	Nenhuma mudança nas ausências	03	15%
	Não identificou ausências ou mudanças	03	15%
	Total	20	100%
Produtividade após o Projeto	Elevado aumento na produtividade	08	40%
	Aumento moderado na produtividade	08	40%
	Sem alteração na produtividade	03	15%
	Produtividade já era grande	01	5%
	Total	20	100%
Satisfação e Motivação após o Projeto	Aumento significativo na satisfação e motivação	10	50%
	Aumento moderado na satisfação e motivação	07	35%
	Sem mudanças na satisfação e motivação	02	10%
	Outras observações (inicialmente sim)	01	5%
	Total	20	100%
Bem-Estar Geral e Saúde Psíquica após o Projeto	Melhoria significativa no bem-estar e saúde psíquica	10	50%
	Alguma melhoria no bem-estar e saúde psíquica	08	40%
	Sem mudanças perceptíveis	02	10%
	Total	20	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os achados constantes na Tabela 4 refletem uma resposta positiva a execução do projeto, com a maioria dos servidores identificando mudanças significativas em termos de absenteísmo, produtividade, satisfação e motivação, e de bem-estar geral dos servidores da PGE/MS. Como se pode ver, a maior parte dos servidores percebeu uma melhoria significativa em cada um desses aspectos, o que destaca a eficácia

das intervenções propostas pelo projeto. Em resposta a uma questão sobre mudanças na frequência de afastamento do trabalho por problemas de saúde, a maioria dos servidores afirmou que houve diminuição dessa necessidade, com apenas um respondente mencionando afastamento por questões de saúde física (artrite).

Tais resultados sublinham a importância de manter a saúde psíquica dos trabalhadores, como discutido por Deon *et al.* (2020), que associam melhor saúde mental a reduções no absenteísmo. Complementarmente, Guerrese (2020) e Carloto (2020) evidenciam que a implementação de estratégias de saúde psíquica não só promove uma melhoria direta nas condições de trabalho, mas também reforça a resiliência e a produtividade dos colaboradores.

No caso específico do “Em Trilhas, Eu Me Encontro”, pode-se afirmar que trouxe contribuições efetivas junto dos servidores que participaram, uma vez que com saúde melhorada, se instituiu um ambiente mais saudável e com menos absenteísmo. Assim, os resultados positivos claramente sugerem que a integração de estratégias de bem-estar pode ser uma prática valiosa que deve ser estendida também para outras instituições públicas.

Seguindo, chega-se ao Bloco 5 - Estratégia e inovação na gestão de pessoas. Os resultados seguem compilados na Tabela 5:

Tabela 5 - Estratégia e Inovação na Gestão de Pessoas após o Projeto

ASPECTO AVALIADO	CATEGORIAS	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Introdução de Novas Práticas e Colaboração	Introdução significativa de novas práticas e grande aumento na colaboração	09	45%
	Introdução de algumas novas práticas e moderado aumento na colaboração	07	35%
	Poucas mudanças nas práticas e na colaboração	03	15%
	Não observei quaisquer mudanças ou novas práticas introduzidas pelo projeto	01	5%
	Total	20	100%
Contribuição ao Bem-Estar no Trabalho	Contribuição significativa e total alinhamento com os objetivos de bem-estar	13	65%
	Contribuição moderada e parcial alinhamento	07	35%
	Total	20	100%
Impacto das Mudanças no Desempenho	Melhoria significativa na eficiência e alta satisfação	11	55%
	Melhoria moderada na eficiência e satisfação	08	40%
	Sem mudança perceptível na eficiência ou satisfação	01	5%
	Total	20	100%

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os resultados apresentados nesta Tabela, denotam que o projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro” gerou uma influência significativa em termos de inovação e colaboração dentro da PGE/MS. Do total de respondentes, 45% perceberam a introdução expressiva de novas práticas e um grande aumento no quesito colaboração; enquanto que 35% notou mudanças moderadas. Apenas 20% não observaram novas práticas ou aumento na colaboração e 65% dos servidores reportaram contribuição significativa do projeto aos objetivos de bem-estar, com alinhamento claro, e 35% perceberam uma contribuição moderada com parcial alinhamento.

No que diz respeito ao impacto nas mudanças de desempenho, 95% dos servidores experimentaram melhorias na satisfação e eficiência, enquanto apenas 5% não perceberam mudanças. Esses dados sugerem que o projeto contribuiu positivamente para o clima organizacional e a eficácia operacional da PGE/MS, indicando que a maioria dos servidores valoriza e reconhece a importância das ações para o bem-estar no ambiente de trabalho.

A análise dos resultados revela que iniciativas como “Em Trilhas, Eu Me Encontro” são fundamentais para promover uma cultura organizacional que valoriza a inovação e a colaboração. Sobre isso, Tigre (2019) e Schein (1984) destacam que uma cultura inovadora é essencial para o desempenho eficaz de uma organização. Para Silva (2014) e Salomão, Chagas e Marques (2022), introduzir novas práticas é crucial para adaptar-se e prosperar em ambientes desafiadores e para alcançar graus mais elevados de satisfação e produtividade.

Ferreira (2017) complementa que a interação entre bem-estar e eficiência operacional é vital e que investir no bem-estar dos colaboradores é investir no capital humano. Desse modo, o projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro” parece ter obtido sucesso ao implementar ações que ocasionaram não somente uma melhoria direta nas métricas de saúde mental e clima organizacional, mas ainda impulsionaram uma mudança cultural que valoriza e integra as necessidades e o bem-estar no planejamento e execução das políticas organizacionais.

No encerramento desta análise, o Bloco 6 – Sugestões deu a voz aos servidores, que propuseram melhorias para futuras iniciativas, seja a segunda versão do projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro” ou outro programa. Expressaram forte desejo por ações mais personalizadas e duradouras (ao longo do ano com encontro mensais) e atividades em grupos pequenos (dez pessoas), revelando que anseiam por um compromisso contínuo com o bem-estar. Ainda destacaram a relevância de oferecer aperfeiçoamento complementar (cursos de oratória e português instrumental) e serviços de atendimento psicológico individual e ginástica laboral, o que reflete mais uma vez o interesse em um cuidado integral.

Além disso, foi sugerido que mais lideranças participem do projeto, dada a importância da conscientização e sensibilização das chefias sobre a saúde mental, para entenderem a complexidade humana dos servidores. A confidencialidade e o sigilo das sessões foram também apontados como vitais para a eficácia das atividades do projeto.

Assim, as sugestões oferecidas são cruciais para a continuidade de transformações positivas na PGE/MS, contribuindo para o aperfeiçoamento de futuras versões do projeto. Os *feedbacks* positivos dados pelos servidores ilustram o reconhecimento do avanço já alcançado na promoção da saúde mental e na criação de um ambiente de trabalho mais acolhedor e motivador, vital para o desenvolvimento pessoal e profissional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo explorou o papel da saúde mental e do clima organizacional na PGE/MS, com foco no impacto gerado pelo projeto “Em Trilhas, Eu Me Encontro”. As discussões evidenciaram que a implementação desse projeto provocou uma melhoria importante no grau da saúde psíquica dos servidores e

na melhoria do clima organizacional, validando a eficácia de iniciativas promotoras de bem-estar do projeto.

Esta pesquisa teve como objetivo investigar os efeitos práticos das ações do referido projeto no bem-estar e produtividade dos servidores, assim como no ambiente organizacional. Os achados de modo geral demonstram que o problema proposto foi respondido e os objetivos foram alcançados satisfatoriamente. Isso porque, ficou constatado um avanço perceptível no clima organizacional após o projeto, com uma maioria dos servidores relatando mudanças significativamente positivas.

Do mesmo modo, observou-se um aumento no nível de comprometimento, responsabilidade e produtividade, como ainda uma maior valorização do bem-estar no trabalho. O absenteísmo também diminuiu, com poucas ausências por motivos de saúde depois do projeto, confirmando um impacto direto de suas ações na saúde mental dos participantes do estudo. Finalmente, ficou comprovado melhorias no que diz respeito as novas práticas de gestão e maior colaboração, o que veio fortalecer a cultura de inovação e apoio mútuo na PGE/MS.

Além disso, foram registradas sugestões que claramente destacam a necessidade de estratégias continuadas e mais personalizadas, que se debrucem no bem-estar e promovam um engajamento duradouro dos servidores. Também houve indicativo da importância de uma abordagem mais ampla e integrada, envolvendo as lideranças da PGE/MS, na busca de uma maior sensibilização quanto a saúde mental.

Importante salientar que essas conclusões vêm validar o papel dos projetos voltados para o bem-estar organizacional e vêm abrir caminho para futuros estudos que se concentrem também na exploração de outras dimensões no contexto da PGE/MS ou na replicação de pesquisa em outros cenários organizacionais públicos, com a finalidade de ampliar o cuidado relacionado a saúde psíquica no serviço público.

Ademais, o presente artigo traz contribuições para um diálogo mais aberto acerca de saúde mental e clima organizacional na esfera pública, com ênfase na importância de uma gestão estratégica valorizadora da eficácia operacional e bem-estar dos servidores. Isso é defendido por autores como Serra (2015) e Oliveira (2017). Em suma, “Em Trilhas, Eu Me Encontro” se consolida como um projeto relevante na promoção de um ambiente laboral mais saudável e motivador, e vem reforçar a ideia de que a atenção e o cuidado com a saúde mental precisam ser uma prioridade estratégica dentro dos órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

CARLOTO, A. F. **Trabalho e adoecimento mental dos servidores públicos**: facetas da precarização em uma Instituição Federal de Ensino Superior. 143f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

DEON, A. P. R. [et al.]. Saúde mental do trabalhador. In: TOLFO, S. (org.). **Gestão de pessoas e saúde mental do trabalhador**: Fundamentos e intervenções com base na Psicologia. São Paulo: Vetor Editora, 2020.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Gov.br/Desafios**: detecção de riscos à saúde mental no trabalho. Brasília: UNFPA Brasil, 2019.

FERREIRA, P. A. **Clima organizacional e qualidade de vida no trabalho**. Rio de Janeiro: LTC, 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022.

GUERRESE, R. F. **Saúde mental em organizações públicas: uma análise entre o prazer e o sofrimento laboral em uma instituição integrante do Poder Judiciário do Rio de Janeiro**. 86f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Gestão Pública) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

MANSUR, Y. S.; CURSINO, A. M. C.; TEODÓSIO, A. S. S. Entre trabalho, casa e família: um estudo sobre gênero e carreiras no setor público. **Pista: Periódico Interdisciplinar**, Belo Horizonte, v.1, n.2, p.40-60, ago./nov., 2019.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

OLIVEIRA, L. O. **Gestão estratégica de recursos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

OMS. **Plan de acción integral sobre salud mental 2013-2030**. Genebra: OMS; 2013. Disponível em: https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA66/A66_10Rev1-sp.pdf. Acesso em: 04 nov. 2023.

PEREZ, F. C.; COBRA, M. **Cultura organizacional e gestão estratégica: a cultura como recurso estratégico**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

PGE-MS. **História**. 2023. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/contato/historico/>. Acesso em: 03 dez. 2023.

PIMENTA, R. C. Q; AOUAR, W, A.; OLIVEIRA, J. A. Clima organizacional em instituto de pesquisa tecnológica. **Revista RAUnP**, ano IV, n. 2, pp. 23-38, abr./set. 2012.

QUISHIDA, A. **Gestão estratégica de pessoas e capacidade de inovação no setor industrial**. 171f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, 2015.

SALOMÃO, A. R. M.; CHAGAS, M. M.; MARQUES, N. B. Práticas inovadoras de gestão por competências em organizações privadas brasileiras. **Revista Valore**, Volta Redonda, 7 (edição especial), p. 96-117, 2022.

SCHEIN, E. H. Uma nova concepção de cultura organizacional. **Sloan Management Review**, Winter, v.25, n. 2, p.1-10, 1984.

SERRA, F. R [et al.]. **Gestão estratégica: conceitos e casos**. São Paulo: Atlas, 2014.

SILVA, A. C. L. **Práticas inovadoras de gestão de pessoas em órgãos públicos sob a ótica da inovação e o papel da liderança nesse processo: estudo de caso em Institutos Federais de Educação no Nordeste**. 173f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, Recife, 2014.

SOUZA, T, A. CAMPOS JÚNIOR, D. J.; MAGALHÃES, S. J. A importância do clima organizacional. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde**, Três Corações, v. 13, n. 1, pp. 315-329, 2015.

TIGRE, P. B. **Gestão da inovação: uma abordagem estratégica, organizacional e de gestão de conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

WENSKI A H. C. M; SOAVINSKY, E. R. W. A influência do líder no clima organizacional. **Revista Percurso**, Curitiba, v. 13, n. 1, pp. 299-321, 2013.