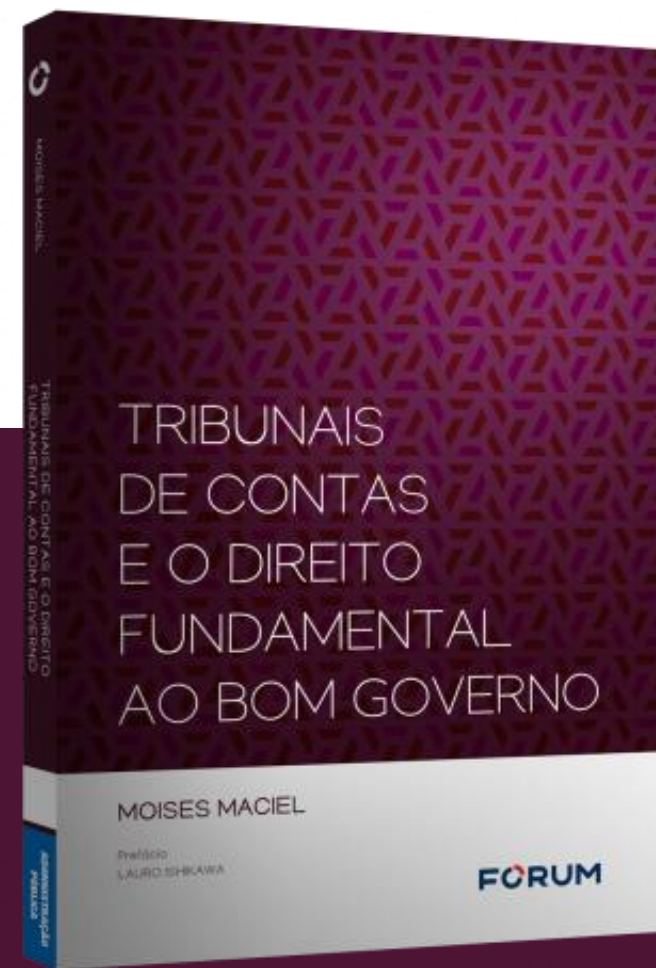


# OS TRIBUNAIS DE CONTAS E O DIREITO FUNDAMENTAL AO BOM GOVERNO



**MOISES MACIEL**

## CONTEXTUALIZANDO:

- Direitos da sociedade a um bom governo – tema recorrente e atual

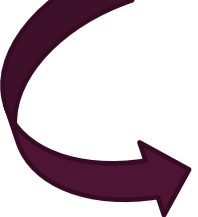
**Má gestão = desigualdade social + concentração de renda e pobreza extrema**

Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas – *busca por proporcionar meio ambiente estatal de governança comprometido com a ética, o bom direito e o bem estar social.*

**MISSÃO CONSTITUCIONAL DE EFETIVAR O EXERCÍCIO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

**Princípio maior da dignidade do ser humano por meio da concretização real e efetiva da justiça social.**

- **Controle Social, Controle Interno, Controle Judicial e órgãos técnicos do Controle Externo, cumprindo suas funções sociais com eficiência e interação para maximizar os resultados do controle**



Segurança para propiciar um Governo comprometido com uma **boa governança, foco no desenvolvimento sustentável**, na modernização, na eficiência da gestão pública e na efetivação de direitos fundamentais.

**Atuação dos órgãos de controle - balizam a garantia da entrega, à sociedade, de um governo capaz de efetivar direitos fundamentais.**

# OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS NORMAS JURÍDICAS

- **Direitos Fundamentais – Reserva do possível – Mínimo existencial**

Elemento do mundo dos fatos que influencia a aplicação do Direito

***Dimensão fática*** – inexistência real de recursos

***Dimensão jurídica*** – ausência de autorização orçamentária para determinadas despesas ou gastos

Necessidade de políticas públicas adequadas para efetivar os direitos fundamentais sem acarretar ônus desnecessários e prejudiciais ao erário

**Interesse Público deve preponderar**

Ponderação quanto a alegação da Reserva do Possível

Razoabilidade – Proporcionalidade da prestação buscada

Análise de Dupla Dimensão | Proibir o excesso mas, em contrapartida – a insuficiência

**Reserva do Possível** – não pode ser usada como **escudo** na gestão dos recursos públicos, frente à necessidade de observância dos direitos fundamentais.

**Mínimo Existencial**

Padrão mínimo de efetivação dos direitos fundamentais, necessário para observância e garantia da dignidade humana - não pode ser objeto de intervenção por parte do Estado.

Requer mais que sobrevivência: **sobrevivência digna – com qualidade**

*Concretização  
dos Direitos  
sociais/mínimo  
existencial*



*Custos que são  
gerados ao  
Poder Público  
e a toda a  
sociedade*



*Reserva do  
possível*

Planificação responsável e condizente com a realidade orçamentária - **Ações Públicas que funcionem de fato.**

# O T.C, O M.P.C E O DIREITO FUNDAMENTAL AO BOM GOVERNO

*Direito a um governo capaz de produzir efeitos e resultados úteis e compatíveis com o desejado (Prof. Francisco Pedro Jucá);*

Governo que transgride e que se desvia dos valores sociais

Impede que direitos fundamentais sejam concretizados

Insegurança

Instabilidade nos meios sociais e econômicos

## MUTAÇÃO EVOLUTIVA DO ESTADO

Não é um fim em si mesmo

Instrumento para alcançar os fins sociais

SOCIEDADE – CONSCIÊNCIA CIDADÃ – IMPORTÂNCIA DA BOA GOVERNABILIDADE - PAPEL DE ATIVISTA

Participação Social – vem ganhando forças e influenciando as ações do governo

Aumento da responsabilidade da Administração Pública – **necessidade de prática de atos eficientes, eficazes com resultados concretos e visíveis.**

BOM GOVERNO – implica não só buscar como manter o equilíbrio entre:

Fazer o máximo possível

Atuação clara, transparente e ética

Acesso às informações abertas, fidedignas e **necessárias** ao controle social



# DIREITO AO BOM GOVERNO

Aprimoramento do desempenho da Administração Pública



22 de Agosto de 2000 – **D.O.U**

■ **Objetivo** - alcançar uma Administração eficiente, eficaz, de real efetivação dos direitos fundamentais do cidadão, garantindo a realização dos serviços de interesse geral.

O bem governar **ultrapassa o limite da virtude** e alcança o **status de dever** – portanto, **exigível**.

Estado atual – **instrumento** por meio do qual se **garantem os direitos do homem**

**PONTO CRUCIAL** – Inclusão do indivíduo no processo social, político e econômico – nivelar sua capacidade contributiva mediante retorno dos resultados almejados.

Gestão mais responsável e preocupada com os resultados e eficácia dos interesses sociais

Limites para sopesar e ponderar interesses, demandas e expectativas sociais

Possibilidades materiais – finitude e escassez do patrimônio público

Definir Prioridades



Não há direito absoluto – os direitos fundamentais não podem ser usados como escudo para prática de atos ilícitos e irresponsáveis.

O núcleo do **BOM GOVERNO** reside no **dever do Estado** de manter um **diálogo transparente, responsável e responsivo** com a **sociedade**, possibilitando o exercício dos direitos fundamentais, com **respeito às capacidades e potenciais de cada indivíduo**, bem como ao **desfrute dos benefícios disponíveis possíveis**, mantendo o **bom equilíbrio das relações privadas**, legitimando, assim, o poder concedido pela própria sociedade, a fim de que os **direitos fundamentais** sejam, de fato, **reais** e não meras declarações formais.



# O GESTOR PÚBLICO E O DIREITO DE ERRAR

- Existe “*Direito de Errar*” na Gestão Pública?

Quais os limites da responsabilidade pessoal do administrador público pelos erros cometidos no exercício de suas funções?

Existe um “*espaço jurídico*” de erro do gestor público? Uma possibilidade de *escusabilidade*?

Quais as consequências do erro para o gestor?

**Art. 28 da LINDB:** “O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

**Não há responsabilização culposa.**

Gestor de boa-fé, diligente e bem intencionado

Proteção da lei – **Dec. 9.830 de 10 de Junho de 2019**

***Art. 12.** O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.*

Diligência e eficiência no cumprimento dos deveres públicos é regra.

O **erro é aceitável** quando o gestor, com capacidade de inovação, **age com boas motivações**

O fracasso que não tem origem em dolo ou erro grosseiro do agente público, bem como o prejuízo indesejado ao erário causado por em processo inovador promovido por gestor de boa-fé – **os custos do processo de inovação e devem ser absorvido pela organização pública.**

# BOM GOVERNO É DIREITO FUNDAMENTAL NA MEDIDA EM QUE TORNA POSSÍVEL O EXERCÍCIO DE DIREITOS NO MUNDO DA REALIDADE.

Um governo é bom  
quando faz felizes os  
que sob ele vivem e  
atrai os que vivem  
longe.

Confúcio

MUNDO  
MENSAGENS

▪[...] em não havendo Bom Governo tem-se a **degradação da ambiência** e o impedimento material real da efetivação de direitos fundamentais, o que se constitui no que chamamos de **violação indireta** porque acaba por negar ou obstar os efeitos reais dele (...) **impedindo a concretização de direitos**, (...) o que, a nosso ver, é a mais violenta e cruel forma de violação porque, embora mantenha aparências, na essência nega tais direitos na exata medida em que obsta essencialmente a sua concretização e efetivação, principalmente pelo desaparecimento dos meios e condições para tal, abrindo o espaço par a construção de limites de possibilidades artificiais, que torna possível a justificação absolutória do conceito aberto da “reserva do possível”, quando é possível a identificação clara que o **descuido, inépcia ou má-fé suprimiram o possível**, construindo a impossibilidade, lesiva a tudo e a todos, deixando os direitos fundamentais como meras declarações formais, distantes da realidade, consolidando, assim, as distorções e defeitos da organização social que poderiam ser amenizados ou suprimidos, se o papel atribuído tivesse sido adequada e corretamente exercido, em conformidade com o Pacto Social e Político, materializado na constituição. (Francisco P. Jucá)

**Fiscalização** no cumprimento dos direitos e deveres, na **aproximação** eficaz entre **Estado e Sociedade**, em busca de uma gestão mais **transparente** e preocupada com as reais necessidades dos indivíduos.

Busca de a uma sociedade mais ética, mais justa, mais comprometida com os fins sociais e a preservação dos direitos fundamentais do indivíduo

**UTOPIA?**

*“A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.” (Eduardo Galeano)*

Evoluir na busca por **construção de um caminho com menos muros e mais pontes** – aproximação entre indivíduos e entre estes e os governantes – **pelo bem comum**.



**BOM GOVERNO**

**OU**

**MAU GOVERNO**

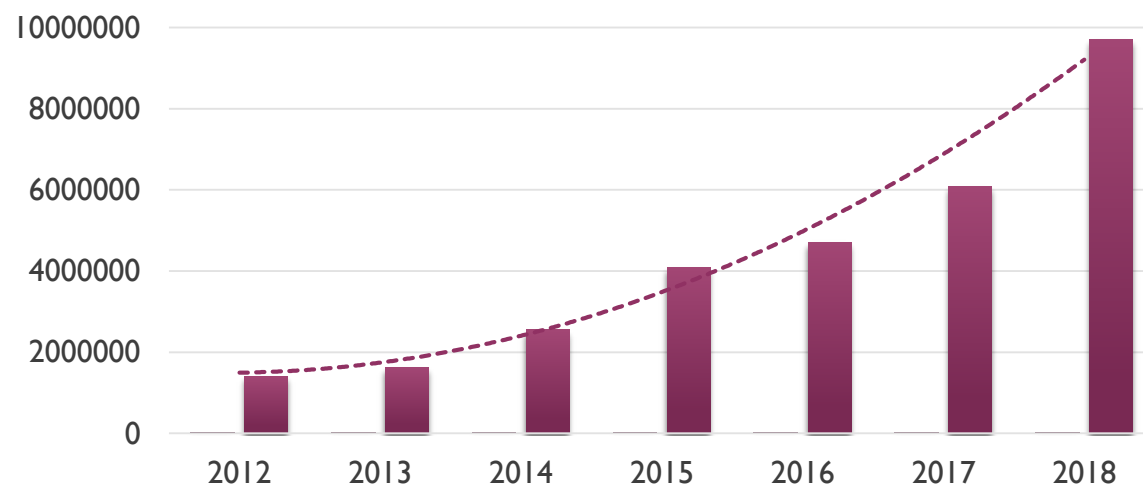


# ANÁLISE DE CASO:

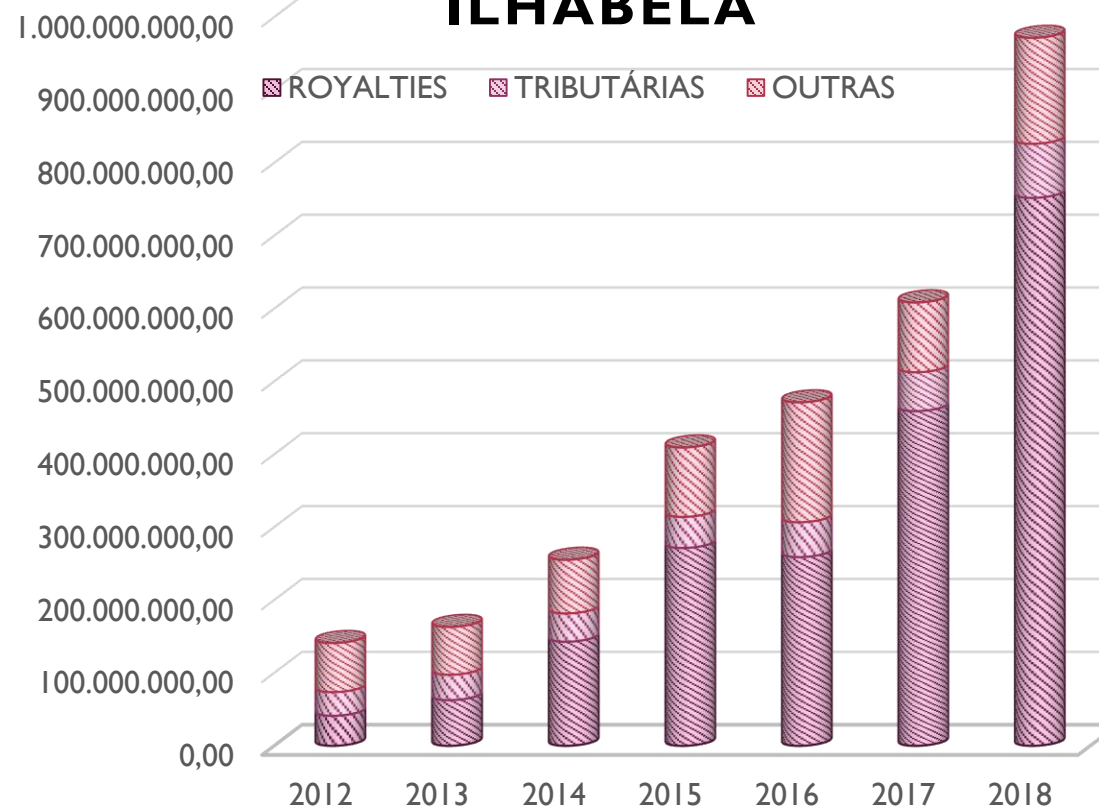
## Prefeitura de Ilhabela - SP

DESCRIÇÃO	FONTE/DATA	DADO
POPULAÇÃO	IBGE	34.333
ARRECADAÇÃO MUNICIPAL	Balanco Orçamentário Consolidado Informado via AUDESP - 2018	971.571.569,71

### RECEITAS PREFEITURA DE ILHABELA - EM R\$

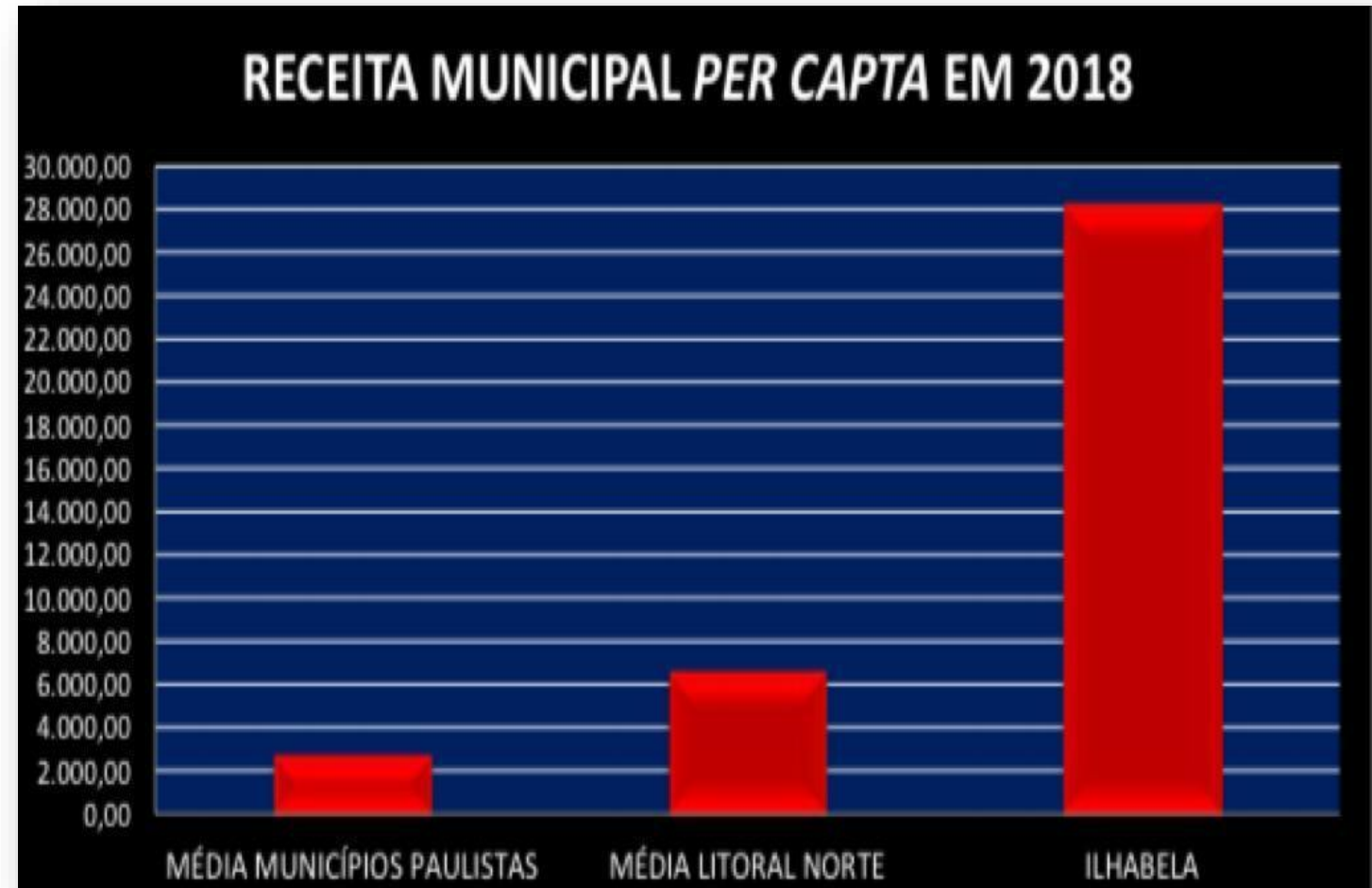


### COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS - ILHABELA



Receita municipal em 2018 per capita  
(Fonte AUDESP):

- ✓ Média do Estado de São Paulo: R\$ 2.751,60
- ✓ Média dos demais municípios do Litoral Norte do Estado de São Paulo (Ubatuba, São Sebastião e Caraguatatuba): R\$ 6.654,65
- ✓ **Município de Ilhabela: R\$ 28.298,47**



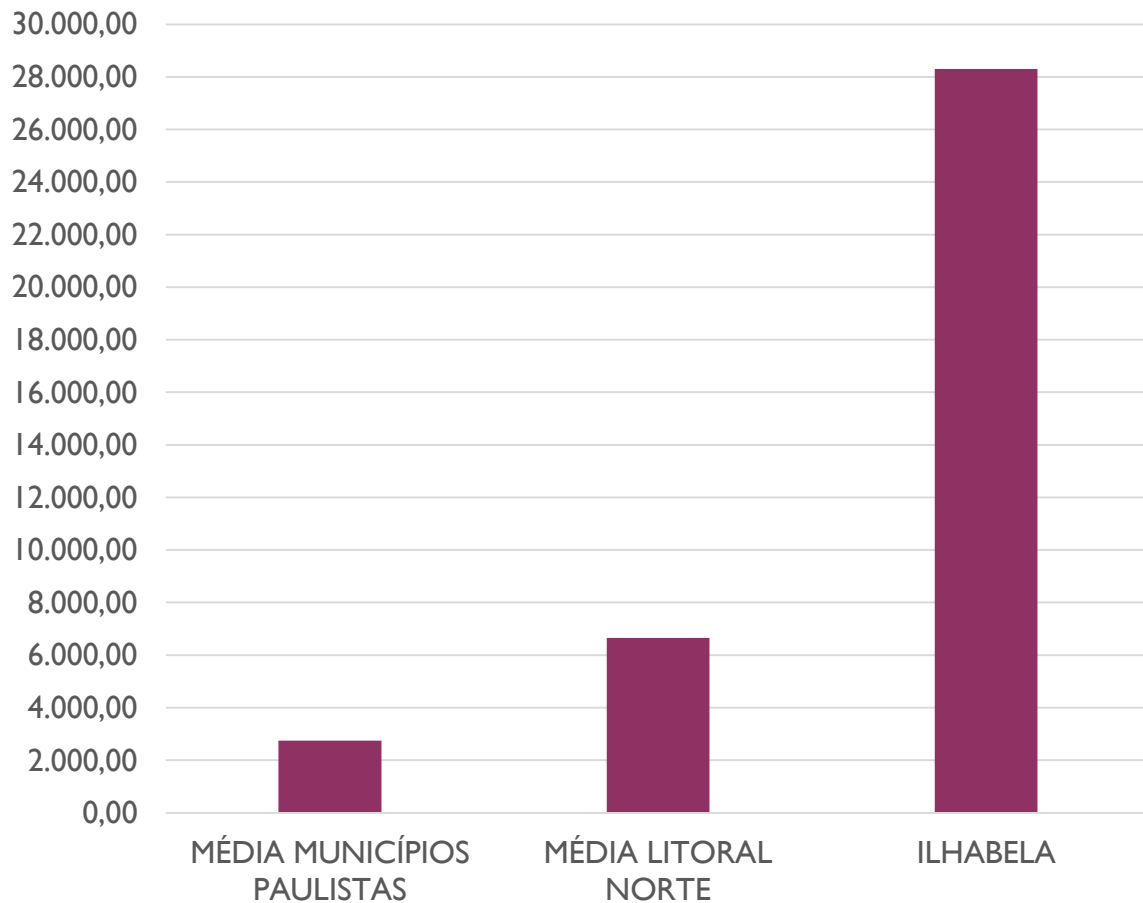
A receita *per capita* de Ilhabela corresponde a **10.29 vezes** a média dos municípios do Estado mais rico da Federação.

Sem parâmetros no solo brasileiro!

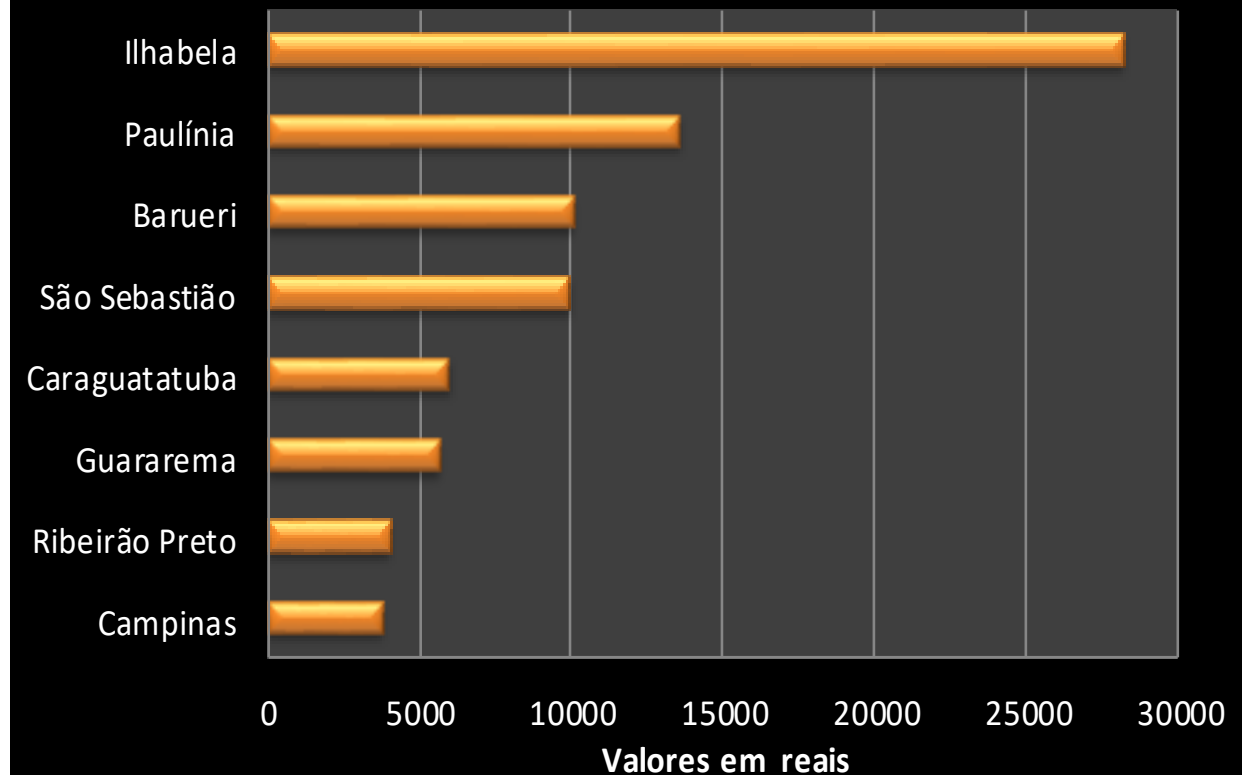
Similar às cidades turísticas de **Daytona Beach** nos EUA (<https://www.codb.us/Archive/ViewFile/Item/4074>) e **Kelowna**, no Canadá (<http://viewer.zmags.com/publication/049b7323#/049b7323/24>)

# RECEITA PER CAPITA

## RECEITA MUNICIPAL PER CAPITA EM 2018



## Gráfico 3: Comparativo da arrecadação per capita municipal de cidades paulistas em 2018, Portal da Transparência Municipal TCE-SP, 2019.



Aplicação Responsável dos Royalties, ontem, quinta(29), para consolidar o Fundo Soberano de Ilhabela através do depósito de R\$ 55.011.757,78, distribuído em dois bancos públicos (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal).



2018 NOV 29 Ilhabela deposita mais de R\$ 55 milhões em primeiro aporte de seu Fundo Soberano

f Compartilhar Twitter Pin it G +1



Criado em nov/2018 um “fundo soberano” de royalties (Lei Municipal 1.333/2018), para reserva de 8% a 25% dos recursos de royalties. Até **out/2019**, houve **apenas um mês de depósito**.

## INDICADORES – PREFEITURA DE ILHABELA - ANO: 2018

IEGM: C+

I-PLANEJAMENTO: C

I-EDUC: C+

I-SAÚDE: C+

I-CIDADE: C

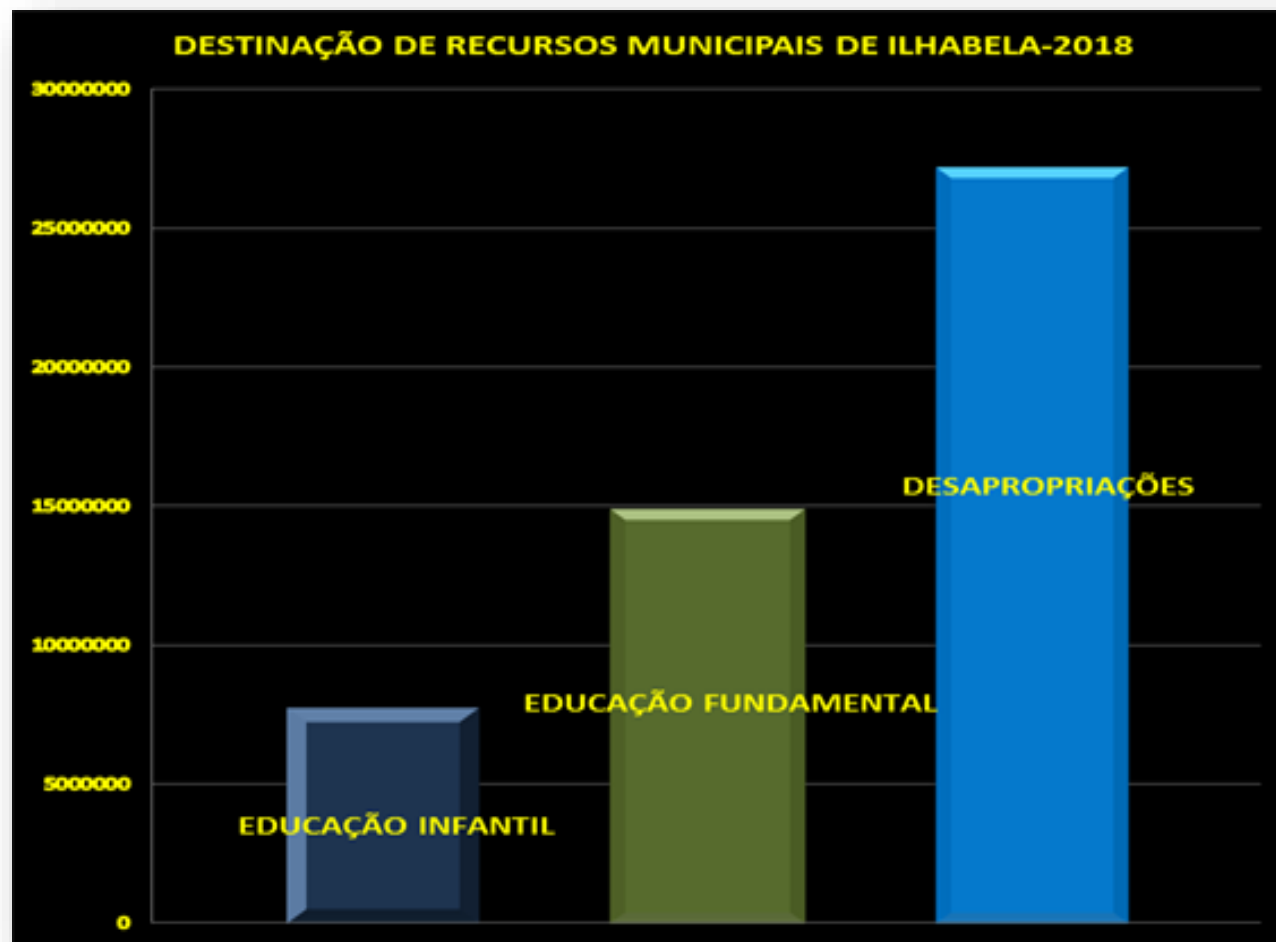
## DIRECIONAMENTO MAJORITÁRIO DAS RECEITAS:

- DESAPROPRIAÇÕES
- OBRAS
- SHOWS/EVENTOS DE ENTRETENIMENTO

# DESAPROPRIAÇÕES

Tabela 3: Gastos com desapropriações municipais de Ilhabela, Relatório TCE-SP contas 2018.

ANO	VALOR EMPENHADO EM DESAPROPRIAÇÕES
2013	R\$ 1.119.719,67
2014	R\$ 5.091.940,04
2015	R\$ 55.072.624,76
2016	R\$ 22.189.886,39
2017	R\$ 17.671.710,60
2018	R\$ 27.176.877,05
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 128.322.758,51</b>



# DESAPROPRIAÇÃO I – TERRENO PARA GARAGEM DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

- DESAPROPRIADO EM MEADOS DE 2017
- CUSTO DE R\$ 2.640.000,00



# DESAPROPRIAÇÃO 2 – TERRENO PARA IMPLANTAÇÃO DE UNIDADE BÁSICA

DESAPROPRIADO EM MEADOS DE 2017  
CUSTO DE R\$ 873.617,04





## DESAPROPRIAÇÃO 3 – ESTACIONAMENTO DE VEÍCULOS

Desapropriado em 2018 sob alegação de ampliar o estacionamento para funcionários e veículos oficiais.

Valor: R\$ 1.310.326,00

Justificada pelo excesso de veículos nos logradouros adjacentes e pelo fato de o terreno **ser plano e murado**.

### **OBS.:**

- **Não existe qualquer muro no terreno!**
- **Não há controle de acesso, qualquer pessoa pode usar.**



## DESAPROPRIAÇÃO 4 – TERRENO ELEVADO PARA APRECIÇÃO DE BELEZAS NATURAIS

- Valor: R\$ 2.435.400,00
- Ano: **1999**
- Prefeitura contratou por R\$ 315.995,36 execução de Deck no local
- 10 dias após a vigência do contrato (20/01/19) – obra não foi concluída.





## SHOWS E EVENTOS

■ Crescentes despesas com eventos sob argumentos de “INCREMENTO AO TURISMO”, “DINAMIZAÇÃO DA ECONOMIA” ou aumento nas “RECEITAS TRIBUTÁRIAS”.

# PRINCIPAIS PONTOS DE INTERESSE NA GESTÃO PÚBLICA

MUNICIPAL

EDUCAÇÃO

SANEAMENTO

SAÚDE

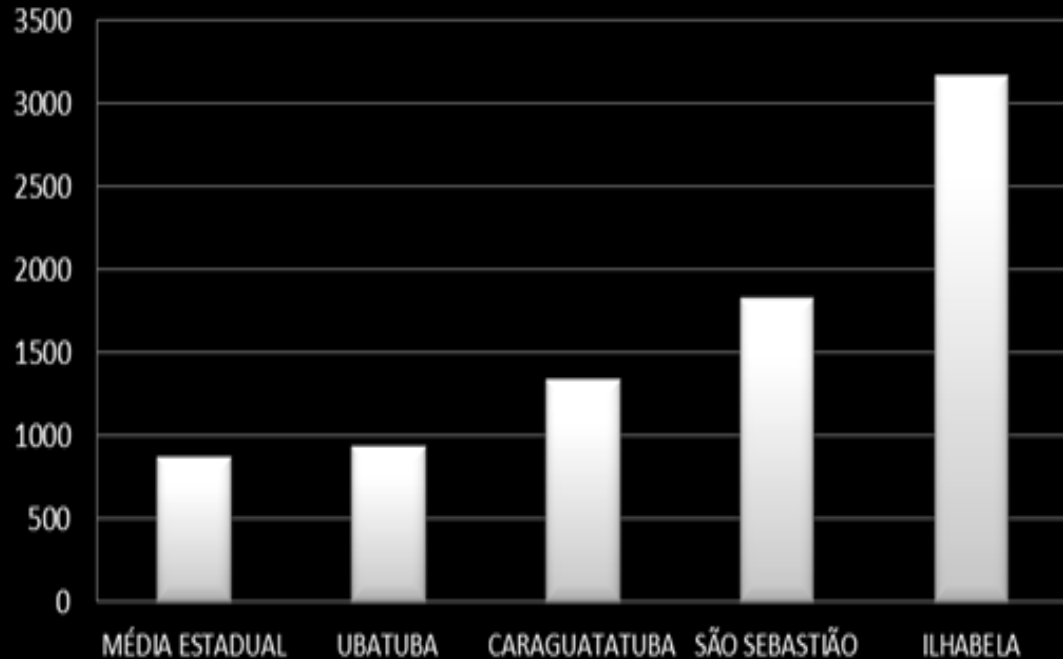
## EDUCAÇÃO

- I-EDUC: C+
- GASTO ANUAL POR ALUNO: R\$ 18.427,22 (MÉDIA ESTADUAL: R\$ 9.915,27)
- 21 DE 38 ESCOLAS NECESSITANDO DE REFORMAS
- APENAS UMA ESCOLA POSSUIA AVCB VIGENTE
- ESCOLA FECHADA EM 2018 DEVIDO A RISCOS ESTRUTURAIS



# SAÚDE

GASTO ANUAL EM SAÚDE POR HABITANTE - 2018



- I-SAÚDE: C+
- DAS 09 UNIDADES DE SAÚDE, - 01 POSSUIA ALVARÁ DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA E 03 AVCB.
- APENAS 02 MÉDICOS EFETIVOS NOS QUADROS DA PREFEITURA.
- MUNICÍPIO ALTAMENTE DEPENDENTE DE ENTIDADE FILANTRÓPICA (SANTA CASA DE ILHABELA) QUE, NA PRÁTICA, GERE AS ATIVIDADES DE SAÚDE COMO UM EQUIPAMENTO PÚBLICO (SOB INTERVENÇÃO).

# GASTO EM SAÚDE

<b>Dados da Saúde – Município de ILHABELA</b>		<b>Dados da Saúde – Média dos municípios de SP</b>	
<b>População (2016)</b>	<b>31.508</b>	<b>População (2016)</b>	<b>49.254.970.000</b>
<b>Gasto em saúde (2016)</b>	<b>R\$ 72.307.638,90</b>	<b>Gasto em saúde (2016)</b>	<b>R\$ 40.460.031,09</b>
<b>Gasto anual por habitante</b>	<b>R\$ 2.294,90</b>	<b>Gasto anual por habitante</b>	<b>R\$ 821,44</b>
<b>População (2017)</b>	<b>31.988</b>	<b>População (2017)</b>	<b>49.655.970.000</b>
<b>Gasto em saúde (2017)</b>	<b>R\$ 90.099.813,56</b>	<b>Gasto em saúde (2017)</b>	<b>R\$ 41.947.248,41</b>
<b>Gasto anual por habitante</b>	<b>R\$ 2.816,68</b>	<b>Gasto anual por habitante</b>	<b>R\$ 844,76</b>

# SANEAMENTO

- POSIÇÃO DE **632°** DE **645** MUNICÍPIOS NO ESTADO DE SÃO PAULO NO ICTEM (Índice de Coleta e Tratamento de Esgoto emitido pela CETESB).

- **APLICAÇÃO EM SANEAMENTO:**

2017: **0,85%** DO PREVISTO NA LOA

2018: **24,65%** DO PREVISTO NA LOA

- ❑ DESPEJO DE ESGOTO IN NATURA NO MAR, OCACIONANDO EM DIVERSAS PRAIAS IMPRÓPRIAS PARA BANHO.
- ❑ JANEIRO/2019: **100%** DAS PRAIAS DO MUNICÍPIO ESTAVAM **IMPRÓPRIAS PARA BANHO**

A qualidade da gestão pública e os indicadores sociais não acompanharam os substanciais incrementos orçamentários

## Poluição deixa 100% das praias impróprias para banho em Ilhabela

Segundo a Cetesb, piora nas condições está associada às chuvas intensas e à falta de coleta de esgoto

José Maria Tomazela, O Estado de S.Paulo  
31 de janeiro de 2019 | 19h45

SOROCABA - Procuradas por turistas de todo o País durante o verão, todas as praias com balneabilidade monitorada em Ilhabela, no litoral norte do Estado de São Paulo, estão impróprias para banho. Nesta quarta-feira, 30, as 19 praias, incluindo as mais badaladas, receberam a bandeira vermelha da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), indicando qualidade imprópria. Conforme a agência ambiental, a piora nas condições das praias está associada às chuvas intensas, que carregam para o mar a sujeira da cidade, associada à falta de coleta de esgoto.

Neste último fim de semana, Ilhabela registrou mais de 100 mm de chuva, repetindo o que já havia acontecido no primeiro fim de semana do ano. "As fortes chuvas que têm ocorrido neste verão carreiam para o mar toda a sujeira da cidade. Soma-se a isso a

SIGA O ESTADÃO



Cupons Estadão

## Ilhabela permanece com 100% das praias impróprias

Boletim da Cetesb aponta melhora nos outros municípios

Por Redação Nova Imprensa - 7 de fevereiro de 2019

Compartilhar Facebook Twitter Google+ Email



Geral · Ilhabela

## Tribunal de Contas: Ilhabela gasta mais com shows do que em Educação e Saneamento Básico

10 de junho de 2019 - 13:00 · por Jornalismo



Ilhabela com cerca de 35 mil habitantes é uma das cidades mais ricas do país. Para se ter uma ideia, uma pesquisa comprovou que dos R\$ 10 bilhões distribuídos entre todos os municípios brasileiros com direito aos royalties, Ilhabela abocanhou 10% do total no ano passado, ou seja, R\$ 1 bilhão.

O relatório do TCE é alarmante. Aponta situações simples como a falta de informações no Portal da Transparência da prefeitura, como informações graves, como por exemplo, crescimento de despesas de pessoal, incrementada em 47% nos dois últimos anos, despesas com pessoal representam 74% da Receita Corrente Líquida se excluídos os royalties, valor este consideravelmente superior ao limite fiscal; e, aumento de 62% nas inevitabilidades de licitação. □

## Ilhabela coleta apenas 43% do esgoto produzido e enfrenta crise no saneamento

Com rede de coleta e tratamento precária e sem contrato formal com a Sabesp, cidade no litoral paulista enfrenta contraste por ter, só em 2018, recebido mais de R\$ 700 milhões em royalties. Prefeitura disse que vai começar a usar verba guardada em um fundo para área.

**Por Poliana Casemiro, G1 Vale do Paraíba e Região**

27/01/2019 12h28 · Atualizado há 9 meses



## Prefeito de Ilhabela, Márcio Tenório, é afastado do cargo em operação da Polícia Federal

Operação Prelúdio II apura crimes de fraude a licitação, superfaturamento de preços, corrupção ativa e passiva, lavagem de capitais e associação criminosa.

Por G1 Vale do Paraíba e Região

14/05/2019 07h59 · Atualizado há 6 meses

O prefeito de Ilhabela, Márcio Tenório (MDB), foi afastado do cargo nesta terça-feira (14) **em uma operação da Polícia Federal**. A Operação Prelúdio II apura crimes de fraude a licitação, superfaturamento de preços, corrupção ativa e passiva, lavagem de capitais e associação criminosa.

O político foi conduzido à sede da PF em São Sebastião, prestou depoimento sobre munições encontradas na casa dele e foi liberado. Sobre as investigações, ele ainda será formalmente acionado para depor. Em vídeo

## Câmara cassa mandato do prefeito afastado de Ilhabela, Márcio Tenório (MDB)

Prefeito foi investigado por irregularidade em contrato para evento que foi pago, mas não aconteceu. Márcio Tenório já estava afastado da prefeitura desde terça (14) quando foi alvo de operação da Polícia Federal.

Por G1 Vale do Paraíba e Região

16/05/2019 10h15 · Atualizado há 6 meses

A Câmara de Ilhabela cassou o mandato do prefeito afastado, Márcio Tenório (MDB), nesta quinta-feira (16). Depois de 24h de sessão, os vereadores consideraram que Tenório cometeu irregularidades na contratação de um evento que não ocorreu, mas teve o pagamento antecipado. Foram sete votos favoráveis à cassação do mandato e duas abstenções *(veja abaixo)*.

Márcio Tenório nega as irregularidades. Luis Augusto Borsoe, advogado de defesa de Tenório, informou que já há uma

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

## DIREITO AO BOM GOVERNO NA PRÁTICA

**Superação do controle meramente formal**, da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública.

É necessário **ir além** do controle da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia das receitas

É preciso **analisar e acompanhar o resultado das políticas públicas**, avaliando o desempenho da governança pública nos 3 níveis de governo

**RESULTADO** – Inter-relação: Tribunais de Contas, MP de Contas e demais Instituições

**CIDADÃO** – Expectativa de bom governo

**PERSPECTIVA HORIZONTAL** – Parcerias Fiscalizatórias (ENCCLA, Rede de Controle) ou Parcerias para Capacitação da Gestão Pública (Gestão Eficaz, PDI, etc).

**PERSPECTIVA VERTICAL** – Auditorias de desempenho e instrumentos afins – correção de rumos

**TRIBUNAIS DE CONTAS** – órgãos especializados na avaliação da efetividade da gestão pública – Olhar externo que avalia o processo de gestão (PCDA).

Guardiões da Responsabilidade Fiscal – **poder dever de aproveitar as transformações tecnológicas, sociais e econômicas com objetivo de contribuir para o aprimoramento da atuação estatal, fomentar o controle social, exigir o funcionamento adequado do controle interno e atuar em cooperação com demais órgãos de controle**

**OBJETIVO** – assegurar a **eficiência** e a **qualidade das políticas públicas** e a **efetivação dos direitos fundamentais** devidos aos contribuintes.

Apontar os caminhos da transparência, da mensuração dos custos operacionais, da avaliação patrimonial, da inovação, da responsabilidade fiscal e da boa governança.

O Direito Fundamental ao bom governo é uma consequência lógica de um fato inevitável: *Somente um bom governo é capaz de efetivar os demais direitos fundamentais.*

**PONDERAÇÃO AXIOLÓGICA**

DIREITO FUNDAMENTAL

DIREITO AO ERRO inerente ao ofício da administração

CONTROLE EXTERNO

**Instrumento técnico constitucional** que entrega, ao cidadão, um diagnóstico da gestão por órgãos **com competência técnica** para **avaliar políticas públicas**.

***“O grande desafio, hoje, não é mais a enunciação dos direitos, mas a efetivação dos direitos enunciados.”***

(Norberto Bobbio)

**O** governante sem discernimento  
aumenta as opressões, mas os que  
odeiam o ganho desonesto  
prolongarão o seu governo.

Provérbios 28:16

[suabiblia.com](http://suabiblia.com)

**Essa é a função social dos órgãos de controle!**