

Consequencialismo e análise *ex ante*:

o caso do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – Funeses

Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá

Prof. Dr. Fernando B. Meneguim

Coletânea de Pós-Graduação
Análise Econômica do Direito



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Presidente)
Vital do Rêgo (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia
Johnathan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETOR-GERAL

Adriano Cesar Ferreira Amorim

**DIRETORA DE ALTOS ESTUDOS
E COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Consequencialismo e análise *ex ante*: o caso do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo - Funeses

Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

Prof. Fernando.B. Meneguim

Banca examinadora:

Prof. Leonardo Secchi

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

DE SÁ, Luís Filipe Vellozo Nogueira. **Título:** Consequencialismo e análise *ex ante*: o caso do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo” Subtítulo. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 200 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá
TÍTULO: Consequencialismo e análise *ex ante*: o caso do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo.

GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Nome:

e-mail:

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Vellozo Nogueira de Sá, Luís Filipe

Consequencialismo e análise *ex ante*: o caso do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo / Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá. – Brasília: ISC/TCU, 2023.
200 fl. (Monografia de Especialização)

1. Análise Econômica do Direito. 2. Tema 2. 3. Tema 3. I. Título.

CDU 02
CDD 020

Consequencialismo e análise *ex ante*: o caso do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo

Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Análise Econômica do Direito realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 31 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando B. Meneguim
Orientador
Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

Prof. Dr. Leonardo Secchi
Avaliador
Universidade do Estado de Santa Catarina

Dedico este trabalho a Deus que está sempre iluminando meus passos e à minha família pelo inestimável apoio, carinho e amor.

Agradecimentos

Agradeço

aos colegas de curso, professores e equipe coordenadora do curso pela experiência e aprendizado,

aos meus colegas do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo,

ao examinador, Professor Dr. Leonardo Secchi por suas valiosas opiniões

ao orientador e amigo Professor Dr. Fernando Meneguim, pela generosidade, conhecimento e dedicação, e

à minha família, pelo amor e apoio, e especialmente aos meus pais (Marcello *in memoriam* e Heloisa Helena), pelo incentivo aos estudos que me deram ao longo da minha vida.

Resumo

Este trabalho tratou da relação entre o critério consequencialista inserido na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (art. 20) em 2018 e o controle das políticas públicas no momento *ex ante*, seja da parte da esfera administrativa, seja da esfera controladora. A hipótese deste trabalho é que a análise do controle das políticas públicas na fase de formulação com seus blocos de controle (Diagnóstico do Problema, Análise de Alternativas e Desenho da Política Pública) atendem o critério consequencialista previsto no dispositivo supracitado.

Esse dispositivo expressa que as decisões, logo as políticas públicas, dentro da administração pública que estiverem baseadas em valores abstratos (p. ex. motivação e oportunidade) devem estar amparadas na avaliação das suas consequências práticas.

Os principais referenciais teóricos foram: a metodologia que une Direito e Economia conhecida como Análise Econômica do Direito – AED. Tal metodologia busca analisar as normas legais de modo a promover a eficiência, por meio do conceito desenvolvido por Kaldor-Hicks, que é o mais utilizado na avaliação de políticas públicas. O segundo referencial teórico é a metodologia proposta pelo jurista e Procurador da República Edilson Vitorelli na qual ele sugere, para o gestor, uma análise consequencialista prática por meio de sete esferas de consequências buscando uma interpretação da LINDB, à luz das disposições constitucionais. O terceiro referencial teórico, e nuclear desse trabalho, foi o Referencial de Controle de Políticas Públicas – RCPP do Tribunal de Contas da União, documento alinhado com a NBASP 9020. Este trabalho finaliza com um estudo de caso que trata da criação do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – Funeses. As informações para essa análise vieram, basicamente, da mensagem do governador encaminhando a proposta de criação do Funeses e os dispositivos que compõem a lei complementar. O resultado apresentado evidencia que a associação dos blocos de controle da fase de formulação adere ao Modelo Vitorelli, permitindo ao gestor e ao controlador atenderem ao que está estabelecido no art.20 da LINDB.

Palavras-chave: Consequencialismo prático; Análise *ex ante* das políticas públicas; Análise Econômica do Direito.

Abstract

This work dealt with the relationship between the consequentialist criterion inserted in the Law of Introduction to the norms of Brazilian Law – LINDB (art. 20) in 2018 and the control of public policies at the *ex ante* moment, either from the administrative sphere or from the controlling sphere. Art. 20 established that decisions, and therefore public policies, within the public administration that are based on abstract values (e.g. motivation and opportunity) must be supported by an evaluation of their practical consequences. The hypothesis of this work is that the analysis of the control of public policies in the formulation phase with their control blocks (Problem Diagnosis, Analysis of Alternatives and Public Policy Design) meet the consequentialist criterion provided for in the aforementioned article.

The main theoretical references are: the methodology that unites Law and Economics known as Law and Economics. This methodology seeks to analyze the legal norms in order to promote efficiency, through the concept developed by Kaldor-Hicks, which is the most widely used in public policy evaluation. The second theoretical referential is the methodology proposed by the jurist and Federal Attorney Edilson Vitorelli in which he suggests, for the manager, a practical consequentialist analysis by means of seven spheres of consequences seeking an interpretation of the LINDB in light of the constitutional provisions. The third and nuclear theoretical referential of this work was the Referential of Control of Public Policies - RCPP of the Federal Audit Court, a document aligned with NBASP 9020. This work ends with a case study, of the creation of the Sovereign Wealth Funds of the State of Espírito Santo – Funeses, applying the control blocks suggested by the RCPP in its formulation phase associating them to the consequentialist spheres proposed by Vitorelli.

Keywords: Practical consequentialism; *ex ante* analysis of public policies; Law and Economics.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável

Sumário

I. Introdução.....	21
Capítulo 1: Consequencialismo das políticas públicas sob o olhar da Análise Econômica do Direito	17
Capítulo 2: Controle das políticas públicas na sua fase de formulação e o atendimento ao critério consequencialista previsto na LINDB.....	23
2.1 Uma proposta de instrumental analítico consequencialista para as políticas públicas:o modelo Vitorelli.....	24
2.2 Análise <i>Ex Ante</i> das Políticas Públicas sob a ótica do controle	29
Capítulo 3: Consequencialismo e a fase de formulação do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – Funes	38
3.1 Diagnóstico do problema	41
3.2 Análise de alternativas	45
3.3 Desenho e Institucionalização da política	48
Capítulo 4: Considerações finais.....	53
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56
6. Apêndice	60

Introdução

Tão famosa quanto a frase “não existe almoço grátis” do economista Milton Friedman, há outra frase de um economista da mesma geração, Douglas North, que afirmava: “as instituições importam”. Ou seja, a qualidade das “regras do jogo” é fundamental para um bom funcionamento das relações econômicas, sociais e políticas.

Por trás dessas duas frases aparentemente simples, mas geniais, residem conceitos caros à teoria econômica, à Análise Econômica do Direito e às políticas públicas tais como escassez, *trade-offs*, custo de oportunidade, incentivos, análise custo-benefício, externalidades, eficiência, assimetria de informações, custo de transação e escolhas públicas.

Instituições são “as restrições elaboradas pelos indivíduos que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os indivíduos, seja ele político, social ou econômico” (NORTH, 1990, apud BUGARIN, MENEGUIN, 2016)¹. De forma mais simples, é o conjunto de regras formado pela constituição federal, estadual, normas legais e infralegais.

As normas e as decisões nas esferas judicial, administrativa e controladora, juntamente a todos os instrumentos que obrigam os cidadãos (agentes públicos incluídos) a cumpri-las, fornecem um conjunto de incentivos² aos indivíduos (agentes públicos e privados) e às administrações (públicas e privadas), que têm reflexos sobre a eficiência da sociedade (MENEGUIN, 2021).

As políticas públicas podem ser enxergadas como um feixe de normas jurídicas (incentivos) que as formatam permeando todo o ciclo delas (formulação,

¹ A escola institucionalista não constitui uma corrente unificada. Mas todas elas tratam, por ângulos diferentes, do papel desempenhado pelas instituições sobre os resultados sociais e políticos. Esse trabalho adota a visão da Nova Economia Institucional que tem como expoente o economista Douglas North. Uma literatura alternativa a essa visão é de James March e Johan Olsen em sua obra “Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics” em que defendem que as instituições podem ser restrições, mas também oportunidades. Esses autores reavaliam o pensamento político contemporâneo, concentrando-se em como as instituições políticas funcionam, como elas afetam a vida política, como elas mudam e como podem ser melhoradas.

² Dizer que os agentes econômicos respondem a incentivos traz a ideia de consequencialismo, isto é, olhar para as normas e perceber suas consequências. Qualquer tentativa do direito de ignorar como as pessoas reagem e se relacionam, e de impor uma solução que ignore isso, em geral, não traz bons resultados.

implementação e avaliação). Formam um conjunto de atos e decisões dos gestores, que deverão resolver ou mitigar um problema público.

É válido lembrar que, na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, por sua vez, na administração pública é permitido fazer apenas o que a lei autoriza. Trata-se do princípio constitucional basilar da legalidade que deve permear o ciclo das políticas públicas³. Portanto, se bem formuladas, implementadas e controladas, importam para o bem-estar social.

Vejamos a dinâmica temporal da relevância da avaliação de políticas públicas dentro do sistema de controle externo e os incentivos normativos ocorridos recentemente.

A partir da primeira metade da década de 2010, é possível perceber um olhar do controle externo internacional e nacional mais atento para os resultados das ações finalísticas governamentais (políticas públicas) e da governança pública⁴, buscando uma visão mais abrangente do que as auditorias operacionais, iniciadas no Brasil na década de 1980, que é a avaliação de políticas públicas.

Em 2016, a Intosai⁵ aprovou o guia Intosai GOV 9400 – Diretrizes sobre Avaliação de Políticas Públicas. Com o estabelecimento da Estrutura de pronunciamentos profissionais (IFFP em inglês), esse guia foi renomeado como Guid 9020 – Avaliações de Políticas Públicas⁶.

³ Trata-se de uma visão legalista da administração pública, mas que ainda tem enorme influência sobre os agentes públicos nas esferas administrativas e controladoras.

⁴ O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, trata a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em 10 fev. 2023.

Os Referencias de Governança Pública do TCU podem ser acessados em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em 10 fev. 2023.

⁵ Intosai - International Organization of Supreme Audit Institutions. A organização promove o intercâmbio de informações e de experiências sobre os principais desafios enfrentados pelas Entidades de Fiscalização Superiores ao redor do mundo no desempenho de suas funções.

⁶ No Brasil é denominada de NBASP 9020.

Aqui no Brasil, nos últimos dez anos, o TCU vem elaborando diversos referenciais sobre governança dos órgãos públicos⁷ (2013, 2014 e 2020), das políticas públicas⁸ (2014), dos centros de governo⁹ (2016) e de controle das políticas públicas¹⁰ (2020). Vale, também, mencionar que a administração federal, por meio da Casa Civil da Presidência da República, em 2018, elaborou e disponibilizou três excelentes guias de avaliações de políticas públicas: de análise *ex ante*¹¹, de análise *ex post*¹² e de análise do impacto regulatório¹³.

Um outro marco importante ocorreu ao fim do primeiro quadrimestre de 2018, quando uma inovação normativa impactou a administração pública. Foi quando o mundo jurídico recepcionou profundas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB¹⁴, visando, segundo os juristas autores da lei, dar maior segurança jurídica, qualidade nas decisões e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Essas alterações, que incluíam onze novos artigos à LINDB, trouxeram para o direito público, novos elementos a serem avaliados nas decisões nas esferas administrativas, controladora e judiciária. Trata-se de alterações complexas que permitirão que o direito público avance, ao longo do tempo, sobre extraordinárias pautas doutrinárias e de pesquisa, como, por exemplo, a avaliação de políticas públicas (DETONI, SÁ, 2019).

⁷ Esse Referencial já está em sua 3ª edição. No entanto, a 1ª edição foi publicada em 2013 e a 2ª edição em 2014. Disponível em

<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/>. Acesso em 10 fev. 2023.

⁸ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-de-governanca-em-politicas-publicas.htm>. Acesso em 10 fev. 2023.

⁹ Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-para-avaliacao-da-governanca-do-centro-de-governo.htm>. Acesso em 10 fev. 2023.

¹⁰ O Referencial de Controle de Políticas Públicas é uma espécie de “regulamentação” da Intosai 9020 ou Nbasep 9020. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em 10 fev. 2023.

¹¹ Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em 10 fev. 2023.

¹² Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Acesso em 10 fev. 2023.

¹³ Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/air/guias-e-documentos/diretrizesgeraisguiaorientativo_AIR_semlogo.pdf. Acesso em 10 fev. 2023.

¹⁴ Lei 13.655 de 25 de abril de 2018 alterou o Decreto-Lei 4.657/42. A LINDB é reconhecida pela doutrina como a norma das normas. Certamente, é uma das leis mais importantes do nosso ordenamento jurídico. As modificações ocorridas em 2018 inseriram disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, atingindo as decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial.

A lei que alterou a LINDB trouxe critérios jurídicos como o consequencialismo de decisões baseadas em valores jurídicos abstratos; a análise de obstáculos e dificuldades reais do gestor; os regimes de transição para novas interpretações que envolvam normas indeterminadas; entre outras inovações (DETONI, SÁ, 2019).

É importante reforçar que esses critérios não se aplicam apenas à decisão judicial. Ele também se aplica às decisões administrativas e às decisões tomadas por órgãos de controle, como os tribunais de contas e as agências reguladoras (DIDIER Jr., OLIVEIRA, 2019).

Este trabalho dará destaque ao artigo 20¹⁵ da LINDB¹⁶, que trouxe o critério consequencialista para as decisões na esfera pública.

Para finalizar essa contextualização, em 2021, a temática avaliação de políticas públicas ganhou *status* de dispositivo constitucional por meio da Emenda Constitucional 109/2021.

Foi acrescentado o §16 no art. 37 determinando que “os órgãos e entidades da administração pública devem realizar avaliação das políticas públicas” e o §16 no art. 165 que determina que PPA, LDO e LOA (importantes instrumentos de planejamento da administração pública) devem observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas.

O advento dessa Emenda Constitucional fortalece, como consequência, a atividade de controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas que deverão atuar para buscar garantir a eficácia desses novos dispositivos.

Se, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar que regulamentou o Capítulo II do Título VI da CRF/88, os Tribunais de Contas se tornaram os guardiões da gestão fiscal, uma futura lei complementar, que deverá regulamentar os novos

¹⁵ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. **Parágrafo único.** A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

¹⁶ Em 2019, o Decreto 9.830/2019 regulamentou os novos dispositivos inseridos na LINDB. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em 02 fev. 2023.

dispositivos constitucionais supracitados, poderá legitimar os Tribunais de Contas como os “guardiões da avaliação de políticas públicas”.

Sob essa perspectiva temporal, este trabalho pretende compreender como o critério consequencialista introduzido na LINDB, por meio da Lei 13.655/2018, pode impactar no controle externo das políticas públicas.

Como os órgãos de controle podem analisar a aplicação dessa lei pelos gestores públicos, sem ultrapassar os limites da discricionariedade decisória da administração e, ao mesmo tempo, verificar seu cumprimento? Tal tarefa exigirá que os órgãos de controle também deverão basear suas intervenções levando em consideração o consequencialismo de suas decisões.

Esta pesquisa tem por objetivo geral propor instrumentais teóricos de modo a apoiar os gestores e operadores do controle externo na análise do critério consequencialista na fase de formulação de uma política pública.

O problema delineado neste trabalho é em que medida o critério consequencialista, inserido na LINDB, impacta nas análises e decisões das esferas administrativas e controladoras.

A hipótese deste trabalho é que a análise do controle das políticas públicas na fase de formulação com seus blocos de controle (Diagnóstico do Problema, Análise de Alternativas e Desenho da Política Pública) atendem o critério consequencialista previsto no art.20 da LINDB.

A justificativa deste estudo optar pela etapa de formulação ou análise *ex ante* é que, para o bom desempenho de cada fase do ciclo das políticas públicas, é fundamental que, desde o seu início, o gestor público cumpra os requisitos que o conduzam para uma decisão qualificada e consequencialista ao longo de todo o ciclo da política pública.

Espera-se, que após uma formulação bem elaborada, a política pública tenha maior probabilidade de produzir impactos sociais e econômicos positivos (que os economistas denominam de externalidades positivas) para o bem-estar da sociedade.

A técnica de pesquisa focará em pesquisa bibliográfica sobre os instrumentais teóricos nucleares deste trabalho (o controle externo das políticas públicas, análise *ex ante*, o critério consequencialista e a eficiência sob o olhar da Análise Econômica do Direito) e propor uma abordagem analítica para o critério consequencialista. Três referenciais teóricos serão utilizados.

O primeiro referencial teórico é a metodologia que une Direito e Economia conhecida como Análise Econômica do Direito – AED. Tal metodologia busca analisar as normas legais de modo a promover a eficiência, por meio do conceito proposto por Kaldor-Hicks, muito utilizado pelos economistas na avaliação de políticas públicas.

Um segundo referencial teórico será a metodologia proposta pelo jurista e Procurador da República Edilson Vitorelli em artigo publicado em 2020, no qual ele propõe, para o gestor, uma análise consequencialista prática por meio de sete esferas de consequências, buscando uma interpretação da LINDB, à luz das disposições constitucionais.

Por fim, um terceiro referencial teórico, e nuclear deste trabalho, será o Referencial de Controle de Políticas Públicas – RCPP do TCU, documento alinhado com a NBASP 9020. Seu objetivo foi “estabelecer critérios comuns que possam compor um modelo para avaliação da maturidade de políticas públicas¹⁷, orientando e sistematizando ações de controle de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas por meio do aprimoramento do seu processo de formulação, implementação e avaliação”.

Para desenvolver o que está proposto nesta introdução, o trabalho está estruturado da seguinte forma: no Capítulo 1, será tratado o consequencialismo da política pública sob a ótica da Análise Econômica do Direito fazendo uso do conceito da eficiência Kaldor-Hicks; no Capítulo 2, cerne do trabalho, será abordado o controle da políticas das públicas por meio de modelo proposto por Vitorelli (2020) e a descrição dos blocos de controle presentes na fase de formulação da política pública sugeridos pelo Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU; no Capítulo 3, será apresentado

¹⁷Avaliação do nível de maturidade de políticas públicas, no âmbito deste referencial, engloba, a verificação da qualidade do processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas frente a um conjunto de boas práticas que, reconhecidamente, contribuem para a melhoria de seu desempenho e resultados. (BRASIL, 2020)

um estudo de caso aplicando a análise consequencialista na criação do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo comparando a análise *ex ante* exposta no RCPP com as esferas consequencialistas de Vitorelli; e, por fim, o capítulo 4 apresenta a conclusão do trabalho.

Capítulo 1: Consequencialismo das políticas públicas sob o olhar da Análise Econômica do Direito

Neste capítulo, será apresentada a metodologia jurídico-econômica conhecida como Análise Econômica do Direito – AED, que tem como objetivo central estudar as consequências das normas jurídicas e das instituições jurídico-políticas.

É uma sofisticada metodologia, testada e aplicada desde 1960, fundada na aplicação da Teoria Econômica, em particular na teoria microeconômica¹⁸ e na teoria do bem-estar social¹⁹.

Tem sido reconhecida, por vários pesquisadores, como o movimento de maior impacto na literatura jurídica ocorrido ao longo da segunda metade do século passado. No mundo jurídico brasileiro, essa metodologia tem se destacado e ganhado relevância nos últimos 15 anos.

A AED pressupõe a aplicação da teoria econômica para examinar leis, instituições legais e políticas públicas (GICO JR.; COOTER e ULEN; POSNER; e SHAVELL APUD TABAK, 2014).

A análise de proposições legislativas requer inicialmente a avaliação da constitucionalidade, juridicidade, legalidade e boa técnica legislativa. Não obstante, do ponto de vista da AED, é preciso ir além ao analisar proposições legislativas e políticas públicas (OLIVEIRA apud TABAK, 2014).

Vivemos em uma sociedade cada vez mais complexa e que apresenta uma infinidade de desafios e problemas a serem resolvidos no plano das políticas públicas, o que inclui a elaboração de normas jurídicas.

Não é difícil reconhecer que o Direito influencia e é influenciado pela Economia. As ações dos agentes econômicos (agentes privados e públicos, organizações privadas e públicas) não são soberanas ou autônomas e, sim, influenciadas pelas instituições políticas e legais vigentes, determinando e restringindo suas preferências, suas necessidades e suas escolhas.

¹⁸ A **microeconomia** é um ramo da Economia que se ocupa do estudo das causas de falhas de mercado, e dos possíveis meios para corrigi-las, quando ocorrem. Tal análise desempenha um papel importante em decisões políticas sobre políticas públicas.

¹⁹ O **bem-estar social** se mede pela agregação do bem-estar dos indivíduos. Contudo, não há uma medida única de agregação.

Portanto, a hipótese central da AED é que os indivíduos (gestores públicos incluídos) e organizações agem pragmaticamente dentro do contexto institucional em que estão inseridos e, por isso, os operadores do Direito – tanto os operadores de controle externo quanto os gestores e formuladores de políticas públicas – devem ter a preocupação de estudar as consequências econômicas dos institutos e doutrinas jurídicas de suas decisões (consequencialismo).

Os direitos estão frequentemente em conflito, e os recursos são escassos. Como o espaço de lacunas das normas é amplo, isso implicará que os agentes políticos e públicos deverão fazer escolhas e essas, caso sejam feitas de forma inadequada, podem ser extremamente prejudiciais para a sociedade.

Salama (2008) é assertivo sobre isso: “noções de justiça que não levam em conta as prováveis consequências de suas articulações práticas são, em termos práticos, incompletas!” Política pública não implica, necessariamente, em fazer justiça!

Ele ainda reforça:

a visão da AED não é um conjunto de receitas de bolo e nem pode ser associada meramente com a questão da eficiência, e portanto, seria irrelevante para o Direito. Essa última é uma visão míope porque a construção normativa não pode estar isolada de suas consequências práticas (SALAMA, 2008, p. 6).

Um dos grandes temas de embate do Direito com a Economia é a eficiência. O grande horizonte da Economia é a busca pela eficiência. O do Direito é a justiça. Mas é possível encontrar uma interseção nesse clássico debate.

Não se pode dizer que algo seja justo simplesmente porque é eficiente. Mas parece existir, intuitivamente, algo a ver entre justiça e eficiência. Há qualquer coisa de injusto no desperdício, e este nada mais é do que a ausência de eficiência. Portanto, a justiça e a eficiência têm algo em comum. Nessa linha é que se reflete sobre a aplicação da eficiência e da AED na avaliação das políticas públicas (SALAMA, 2011).

A AED tem um vasto escopo de pesquisa, a partir de conceitos e teorias retirados das ciências econômicas, que pode apoiar as decisões dos agentes públicos (gestores e controladores).

Além do conceito de eficiência, temos os conceitos: da escassez (ao utilizar os conceitos de *trade-offs* e custo de oportunidade para examinar as alternativas de políticas públicas); da racionalidade limitada (ao analisar a tomada de decisão dos

gestores públicos); da economicidade (ao analisar custo-benefício e alternativas à política pública); das externalidades (ao analisar os impactos das políticas públicas); dos incentivos (ao analisar a qualidade das normas); e da assimetria informacional que envolve a teoria dos custos de transação, a teoria da agência e a teoria dos contratos incompletos (ao analisar a governança das políticas públicas).

Outras teorias microeconômicas também se destacam na AED das políticas públicas tais como: a teoria dos jogos (aplicada aos leilões, licitações); da escolha pública (existência de falhas de governo; pressão dos grupos de interesse, *rent-seeking* ou caçadores de renda²⁰); da economia comportamental (mitigar falhas de mercado por meio de regulação); entre outros.

Todos esses conceitos e teorias podem ser utilizados na avaliação de políticas públicas e nas suas consequências. No entanto, para fins deste estudo, vamos fazer uso do conceito de eficiência.

A eficiência é um dos principais pilares da AED e tem diversas acepções²¹. A eficiência econômica está intimamente relacionada com a maximização da riqueza e do bem-estar social. Existem basicamente dois tipos de análise de eficiência econômica: a de Pareto e a de Kaldor-Hicks.

Normalmente, as análises de custo-benefício das políticas públicas no campo da teoria econômica são baseadas nesses dois critérios de eficiência.

O critério de eficiência de Pareto estipula que uma determinada medida²² é eficiente somente quando melhora o nível de bem-estar de um agente sem piorar o nível de bem-estar de outro. Por exemplo, se uma determinada medida X pode gerar ganhos para um determinado indivíduo ou grupo sem gerar perdas para ninguém, diz-se que tal medida é eficiente no sentido de Pareto.

O uso da eficiência de Pareto (ótimo de Pareto), isto é, considerar que determinada ação será eficiente se ao menos um indivíduo ficar em situação melhor e nenhum outro ficar em situação pior, tem problemas práticos.

²⁰ *Rent-seeking* é atividade de buscar ou conquistar privilégios e benefícios não pela via do mercado, mas pela influência política.

²¹ Oliveira e Paes de Paula (2014) discutem os limites do critério de eficiência, que é indicado como balizador das decisões de gestão ou políticas públicas.

²² Medidas: elaboração de normas ou execução de uma política pública.

É difícil afirmar com segurança que determinadas medidas que atingem milhares de cidadãos possam garantir que nenhum cidadão fique numa situação pior.

Uma alternativa ao critério paretiano é o critério de Kaldor-Hicks. Sob essa análise, uma solução é eficiente se produzir mais ganhos que custos. Corolário disso é a necessidade de compensação por parte dos ganhadores em favor dos perdedores.

Percebe-se que os ganhadores devem ganhar mais do que as perdas dos seus oponentes, do contrário, não seria possível compensá-los. Quando os ganhos são superiores em relação às perdas, há acréscimo de riqueza e, portanto, a troca foi eficiente. Salama (2008, p. 24) esclarece:

...suponha que uma mudança qualquer (por exemplo, a edição de uma nova lei) beneficie um determinado grupo de indivíduos (os 'ganhadores') mas prejudique outro grupo (os 'perdedores'). Pelo critério de Pareto, tal mudança não poderia jamais ser eficiente (afinal, há 'perdedores', isto é, indivíduos que pioram sua situação com as mudanças). Assim, por este critério, qualquer norma que estabeleça um privilégio, por mais nefasto que seja, jamais poderia ser alterada [...]. A lei perderia toda a sua plasticidade e a sociedade estaria fadada ao total imobilismo. O critério de Kaldor-Hicks busca superar a restrição imposta pelo ótimo de Pareto de que mudanças somente são eficientes se nenhum indivíduo fica em posição pior. Pelo critério de Kaldor-Hicks, o importante é que os ganhadores possam compensar os perdedores, mesmo que efetivamente não o façam.

Também sobre a adoção do melhor critério de eficiência, Meneguín e Santos (Apud CONRADO, MENEGUÍN, 2019), assim se manifestaram:

...quando se discutem políticas públicas, adota-se outro critério de eficiência, o de Kaldor-Hicks, em que se reconhece a existência de ganhadores e perdedores nas modificações, sendo apenas exigido que o ganho total seja maior que a perda total para a alteração seja considerada eficiente. Em essência, essa é a técnica da análise de custo-benefício, ou seja, vale empreender uma mudança se os benefícios excederem os custos.

Em suma, uma lei é dita eficiente se os benefícios oriundos da norma compensam os custos impostos por ele, além desses custos serem os menores possíveis. (...), focando no fato de que a norma jurídica e decisões jurídicas, ao buscarem eficiência, devem procurar propiciar uma estrutura de incentivos adequada de forma a não acarretar desperdício de recursos.

Um dos objetivos das proposições legislativas e das políticas públicas é (espera-se) o de aumentar a eficiência da Economia, levando a maior bem-estar social.

Ao analisar as consequências de um determinado projeto de lei sob a ótica da AED, e que dará vida a uma política pública, os operadores do controle externo devem avaliar se essa norma é mais eficiente do que a situação no *status quo*. Caso a norma seja eficiente, então ela deve ser introduzida, uma vez que é possível aumentar o bem-estar da sociedade.

A medida de eficiência pelo critério de Kaldor-Hicks é uma tentativa de aprimorar a medida “Paretiana”, na qual se prevê que as políticas públicas que acarretam mudanças podem gerar tanto ganhadores como perdedores, mas propõe que haja um ganho maior aos ganhadores do que uma perda para os perdedores.

Assim, uma decisão eficiente no sentido Kaldor-Hicks deve incentivar o bem-estar dos ganhadores em um montante tal que permita, ainda que em tese, compensar a perda de bem-estar dos prejudicados (GOLDBERG, 2007).

Ambos os critérios de eficiência (Pareto e Kaldor-Hicks) têm suas deficiências, tanto no aspecto teórico quanto no aspecto prático, justamente em razão das questões filosóficas e morais (justiça distributiva e igualdade)²³ que envolvem a avaliação das políticas públicas.

Por isso, gestores públicos e operadores do direito e do controle devem ter bastante cuidado no uso dos critérios de eficiência para avaliar as tomadas de decisão na administração pública.

Para que possamos compreender a importância e eventuais limites da proposta de uma AED das políticas públicas, é importante tentarmos compreender o contexto e as possibilidades decisórias disponíveis ao gestor público para que possamos extrair aspectos úteis para a formação de um juízo avaliatório sobre as políticas públicas.

O gestor deve ter em mente que a eficiência das escolhas públicas envolve, no mínimo, três aspectos. Primeiro, o planejamento, a definição de necessidades e a indicação das melhores soluções para o atendimento de uma determinada necessidade pública. Segundo, a definição de metas para o agir administrativo e, por fim, mas não menos importante, o exame dos custos necessários para a realização das metas pretendidas (FURTADO, 2007).

Portanto, é preciso ter cautela na utilização do Direito apenas como um meio de se atingir a eficiência econômica, visando alcançar soluções que gerem o melhor custo-benefício, sobretudo em matéria de políticas públicas – que envolvem critérios redistributivos. Como assinala Gico Jr.:²⁴

²³ Essa questão distributiva aparecerá em uma das esferas consequentialistas propostas por Vitorelli e que será exposto adiante

²⁴ GICO JR., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic analysis of law Review**, v. 1, n. 1, p. 7-33, jan-jun./2010. Brasília: Universa.

Convém alertar aqui também para os perigos da aplicação do método econômico para toda e qualquer questão. Há searas mais claramente afeitas a esse tipo de método e outras menos, bem como consequências indesejáveis do imperialismo da economia. Todavia, esse alerta será mais produtivo após uma avaliação cuidadosa e livre de preconceitos da Análise Econômica do Direito e sua proposta. (2010, p. 30).

A AED pode auxiliar os gestores e operadores do controle externo a visualizar as prováveis consequências das suas decisões e na ponderação concreta de soluções pois parece existir, ainda que de forma intuitiva, uma estreita ligação entre as ferramentas sugeridas na sistemática da AED e aquelas que serão exigidas aos agentes públicos para a aplicação da nova LINDB²⁵.

A AED deve ser vista como mais uma alternativa teórica, que oferece uma interessante metodologia para o estudo das instituições jurídico-políticas, de forma que o Direito junto da Economia possa atender ao critério consequencialista da LINDB e responder com mais eficiência, economicidade, eficácia e efetividade às necessidades da sociedade por meio de políticas públicas que tenham relevância e utilidade²⁶.

²⁵ O jurista Cristiano Carvalho assim se manifestou sobre a AED e o critério consequencialista previsto na LINDB em artigo publicado no conhecido site JOTA: “(...) a nova LINDB não é, em si, Análise Econômica do Direito, mas, sem dúvida, a AED é o melhor instrumento, se não o único, que pode justamente controlar os possíveis excessos e orientar a boa aplicação desta lei”. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/introducao-analise-economica-direito-05062018>

Capítulo 2: Controle das políticas públicas na sua fase de formulação e o atendimento ao critério consequencialista previsto na LINDB

Uma sagaz e bem-humorada frase do jornalista americano H.L. Mecken (1880-1956) deveria estar sempre na mente dos agentes públicos: “para todo problema complexo, existe sempre uma solução simples, elegante e completamente errada”. Dessa maneira, toda política pública é a tentativa de oferecer uma solução para um problema público relevante e, geralmente, demanda uma solução complexa. De forma mais simples, a política pública pode ser vista como uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2017).

Problemas públicos ou coletivos são produzidos e criados cotidianamente no bojo de qualquer sociedade. Não há trégua! E quanto mais a administração e os órgãos de controle interno e externo forem consequentes, resolutivos, tempestivos, maior a probabilidade de se obter melhores resultados e impactos das políticas públicas e, conseqüentemente, maior bem-estar social.

A avaliação da política pública é um processo de julgamento da ação pública, verificando os sucessos e as falhas que foram colocadas em prática. A formulação, implantação, o resultado e o desempenho da política devem ser examinados com o intuito de adquirir conhecimentos sobre a situação da política e sobre o problema que a originou (SECCHI, 2017).

O RCPP expõe que “no mundo da ciência política, admite-se que há visões conflitantes, por vezes antagônicas, e outras complementares, que disputam por recursos públicos e pela atenção dos tomadores de decisão. Como então reduzir o risco de ineficácia dos resultados e ineficiência no uso dos recursos públicos? Por meio de métodos e técnicas de análise, avaliação e controle de políticas públicas” (BRASIL, 2020, p. 16).

Dessa maneira, a análise de políticas públicas corresponde ao “exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas” (ARRETCHE, 1998, apud, BRASIL 2020, p. 16), podendo ter caráter descritivo, com o objetivo de desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração das políticas (formulação, implementação e avaliação) em si mesmo, ou prescritivo, voltada a apoiar os

formuladores de políticas agregando conhecimento ao processo de elaboração. A avaliação de políticas associa-se à ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos.

Assim, este capítulo irá apresentar, em primeiro lugar, uma proposta metodológica para os gestores analisarem o consequencialismo das políticas por meio de sete esferas de consequências práticas e, enfim, atenderem a LINDB.

Logo após, dissertará sobre os blocos de controle que compõem a fase de formulação de uma política pública (*ex ante*) que estão expostas no RCPP que guarda relação com o modelo descrito na seção anterior e, portanto, poderia ser um instrumento de análise consequencialista pelos gestores e pelos órgãos de controle. Tal relação será exposta no capítulo seguinte ao tratar do caso concreto.

2.1 Uma proposta de instrumental analítico consequencialista para as políticas públicas: o modelo Vitorelli

Em 2020, a Revista de Direito Administrativo publicou o artigo “A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo” do jurista e Procurador da República Edilson Vitorelli²⁷

A metodologia utilizada pelo referido artigo foi de revisão literária interdisciplinar, partindo de textos de filosofia consequencialista como ferramenta de compreensão do teor do art. 20²⁸ da LINDB.

O art. 20 inserido na LINDB pela Lei 13.655/2018 traz a realidade para dentro do jogo de aplicação da lei. Busca combater decisões baseadas por puros juízos abstratos

²⁷ Pós-doutorado em Direito pela Universidade Federal da Bahia, com estudos no Max Planck Institute for Procedural Law. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná, mestre pela Universidade Federal de Minas Gerais. Visiting scholar na Stanford Law School e visiting researcher na Harvard Law School. É o único autor brasileiro vencedor do prêmio Mauro Cappelletti, atribuído pela International Association of Procedural Law ao melhor livro sobre processo do mundo. Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie e da Universidade Católica de Brasília (graduação e mestrado).

²⁸ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

que não se importam com evidências do mundo real, das consequências e da metódica comparação de alternativas (SUNDFELD, 2022).

A LINDB “passa a incluir o controle da avaliação apropriada de valores jurídicos abstratos por intermédio das consequências da decisão projetada, as quais devem compor, de modo expresso, a motivação da decisão, sob pena de nulidade. A existência e a veracidade das consequências avaliadas são sindicáveis pelos órgãos de controle, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário” (VITORELLI, 2020, p. 80).

Richard Posner, um dos pais da Análise Econômica do Direito, publicou em 1990 a obra *The problems of jurisprudence*, em que o autor se filia à corrente do pragmatismo jurídico, tornando-se o seu mais conhecido representante. O pragmatismo jurídico é orientado pela noção de que o processo de tomada de decisões judiciais não pode se limitar ao exame da legislação e da jurisprudência a partir de construções teóricas tipicamente jurídicas, como a hermenêutica dos princípios. Além dessas análises, deve ocorrer a investigação das consequências práticas da decisão, inclusive no que diz respeito às alternativas possíveis, considerada uma perspectiva sistêmica e de longo prazo (GIACOMONI, 2022).

Assim, alinhado a Richard Posner, o *caput* do art. 20 da LINDB insere em seu conteúdo o postulado hermenêutico do pragmatismo, isto é, consequências práticas devem ser consideradas no momento da valoração e da escolha de uma determinada política pública.

Não é mais possível apenas boas intenções, intuição, voluntarismos, achismos e citar princípios abstratos²⁹ no processo de formulação de uma política pública, é preciso comparar normas e alternativas, estudar causas e consequências, ponderar vantagens e desvantagens (SUNDFELD, JURKSAITIS, 2017).

²⁹ Princípios jurídicos denominados pelo Prof. Luciano Timm, de “cartas supertrunfos” comumente utilizadas para justificar a “importância” ou “não importância” de qualquer ato ou decisão administrativa tais como: da dignidade da pessoa humana, da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público onde na maioria das vezes quem as utiliza, seja nas esferas administrativa, controladora ou judicial, costuma não estar preocupado com as consequências geradas por essas “cartas” no mundo concreto. Tudo ou quase tudo caberia na justificativa na construção da política pública.

A “antiga” LINDB era uma lei eminentemente voltada para o direito privado e, com as alterações ocorridas, passou a integrar também o universo do Direito Administrativo com o advento da Lei 13.655/2018.

Segundo Vitorelli, a LINDB “configura a mais profunda restrição à discricionariedade administrativa já editada no Brasil, estendendo vastamente os deveres administrativos de motivação e de planejamento das atividades públicas, pela integração de um novo elemento: as consequências práticas da decisão” (2020, p. 82).

A discricionariedade do gestor é importante pois não existe gestão pública sem escolhas. A discricionariedade, antes das alterações da LINDB, era a autonomia do administrador, “de buscar, entre uma pluralidade de soluções igualmente justas, aquela que era considerada a mais conveniente e oportuna” (*idem*, p. 83).

No entanto, com a inserção do art. 20 na LINDB, nenhuma esfera da administração pública poderá tomar decisões com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Para Vitorelli (*idem*, p. 86), “todo ato administrativo discricionário se funda em um valor abstrato — conveniência e oportunidade —, de maneira que todos eles devem, segundo a LINDB, ser valorados à luz de suas consequências práticas.

Ainda segundo ele, essa “valoração só pode ser reputada existente se constar da motivação do ato praticado. Não se pode intuir avaliação de consequências, nem a realizar *ex post*, apenas quando o ato for, eventualmente, questionado” (*idem, ibidem*).

Se não existir fundamentação sobre essas consequências, o ato administrativo deverá ser considerado inválido. A LINDB permite aos órgãos de controle (Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário) a verificação de motivação suficiente acerca das consequências práticas do ato.

O autor esclarece com precisão que quando a LINDB trata de “consequências práticas”, certamente não está se referindo às consequências jurídicas do ato, isto é, analisar atos lícitos e ilícitos, mas analisar atos lícitos cujas consequências empíricas devem ser medidas.

O autor acrescenta “que não parece que a LINDB tenha instituído um consequentialismo monista. O aspecto multifacetado das políticas e da atividade

pública, que incidem sobre as realidades de vários sujeitos, sob vários vieses, não pode ser reduzido a uma única espécie de consequência” (*idem*, p. 92).

A Constituição é um texto complexo sobre uma sociedade ainda mais complexa que demanda respostas sensíveis e, portanto, não cabe enxergar a prevalência de um único valor. Logo, não haverá um único tipo de consequência a ser analisada pelo administrador de modo a respeitar a LINDB (*idem*).

Portanto, de acordo com Vitorelli, é possível adotar uma visão consequencialista pluralista na qual teríamos as seguintes naturezas de consequencialismo: a moderada (não apenas o consequencialismo da decisão importa); a concreta (não apenas as consequências desejadas importam mas também as concretas); a maximizante (avaliando não apenas as consequências mais satisfatórias ou insatisfatórias mas aquelas melhores ou piores dadas as alternativas); a agregada (avalia o saldo líquido entre consequências positivas e negativas); a não igualitária (considerar os impactos em particular sobre os grupos mais vulneráveis); e a avessa às perdas³⁰ (prejuízo aos administrados devem ser vistos como mais prejudiciais que aquelas que impõem a não obtenção de um benefício equivalente).

Não é uma tarefa trivial, em um mundo com infindáveis problemas públicos, pensar em quais políticas resultam em maior bem-estar social.

Por conta disso, o referido autor propôs uma espécie de guia prático para que o administrador possa motivar suas escolhas públicas e consiga cumprir aquilo que a lei lhe impõe. Neste trabalho, esse guia será denominado Modelo Vitorelli.

É possível, portanto, delinear uma análise das consequências práticas de uma política pública envolvendo, pelo menos, sete esferas de consequências que, segundo o autor, compõem um esquema compatível com a interpretação da LINDB:

1) Microconsequências: relativas às pessoas imediatamente destinatárias da decisão;

2) Macroconsequências: relativas ao grupo social que será impactado pela adoção da medida, sem ser dela destinatário. Isso inclui as pessoas que são excluídas da política pública e aquelas que arcam com os custos da sua implementação;

³⁰ A aversão à perda se baseia em estudos psicológicos que concluíram que as pessoas atribuem um peso maior a uma perda que a um ganho de mesmo valor.

3) Distribuição temporal: consequências de curto, médio e longo prazo, na medida em que forem previsíveis, ou seja, que, “no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos”, como pontuou o art. 3, § 2o, do Decreto no 9.830/2019³¹;

4) Maximização do bem-estar à luz das alternativas: maneira pela qual o ato promove o bem-estar do grupo social e dos indivíduos afetados, em comparação com outros atos que poderiam ser praticados;

5) Representatividade: em que medida aquele ato é desejado pelo grupo social por ele afetado;

6) Distribuição social: repartição das consequências sobre os grupos sociais afetados pela decisão, com especial atenção para os grupos vulneráveis;

7) Economicidade: ponderação acerca das consequências econômicas da adoção ou não adoção da decisão, em face das alternativas disponíveis e dos direitos materiais (sobretudo, aqueles que têm status constitucional) do grupo social afetado pelo ato, bem como do orçamento disponível para aplicação.

O esquema consequencialista acima não teria dificuldades para justificar propostas de fazer políticas socialmente relevantes. Também para propostas reprováveis e/ou mal elaboradas fornece um claro apoio decisório, ou seja, não fazer a política.

O desafio do uso do Modelo Vitorelli seria quando o administrador tivesse que comparar atos lícitos que tivessem itens com consequências positivas e negativas.

Nesse caso, Vitorelli propõe que o administrador motive, expressamente,

por quais fundamentos as consequências positivas prevalecem sobre as negativas. Se o resultado líquido da política e da decisão for positivo, isto é, se ela gerar mais bem-estar do que mal-estar, quando considerados o conjunto dos atingidos e a distribuição das consequências, ela deve ser realizada.

Se for negativo, será vetada. É claro que não existe um medidor objetivo para esse tipo de peso. Ele deverá ser demonstrado tecnicamente, em cada caso, de acordo com as peculiaridades das políticas públicas a serem desenvolvidas (*idem*, p. 97).

³¹ Decreto que regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm

Segundo o autor, o rol analítico consequencialista proposto está ancorado no conceito de eficiência de Kaldor-Hicks, segundo o qual uma política pública é considerada eficiente se seus efeitos implicam realocações que melhorem a situação de algumas pessoas, ainda que piorem a de outras, admitindo, portanto, uma compensação de utilidade (*idem*).

Para concluir, Vitorelli ressalta que a esfera da distribuição social das consequências é fundamental para a análise de políticas públicas sob o olhar da eficiência. “Políticas que piorem a vida das pessoas pobres e melhorem a vida das pessoas ricas serão muito difíceis de serem justificadas nesse indicador, ainda que a piora seja pequena e a melhoria seja grande” (*idem*, p. 94).

Na próxima seção, será apresentada a análise de políticas públicas sob o olhar do controle que os operadores de controle externo podem utilizar para avaliar as consequências práticas de uma política pública fazendo uso do RCPP e focando no momento da formulação da política.

2.2 Análise *Ex Ante* das Políticas Públicas sob a ótica do controle

Na seção anterior, foi apresentada uma proposta de guia com sete esferas de análise do consequencialismo prático para o gestor cumprir com o que está estabelecido no art. 20 da LINDB.

O RCPP será a espinha dorsal metodológica desta seção. É produto de uma vasta revisão bibliográfica de manuais de avaliação de políticas públicas no Brasil e no Mundo³². O modelo brasileiro que foi estudado veio dos guias *ex ante* e *ex post* elaborados pelo IPEA/Casa Civil da Presidência da República. Os modelos internacionais pesquisados são do Reino Unido, Estados Unidos e Canadá³³.

³² A elaboração do RCPP foi precedida de ampla revisão de literatura e a análise de conteúdo englobou mais de setenta fontes de informação.

³³ Os modelos internacionais consultados foram: *Green Book* (HM Treasury – Reino Unido); *Government Efficiency and Effectiveness: Opportunities to reduce fragmentation, overlap and duplication through enhanced performance management and oversight* (GAO – EUA); *Framework to review programmes* do National Audit Office (NAO) e o *Assessing program resource utilization when evaluating federal programs* do Centre of Excellence for Evaluation Expenditure Management Sector Treasury Board (NAO – Canadá).

Uma relação importante que deve ser apontada nesta introdução é a relação do RCPP com o Guid 9020 da Intosai³⁴. Esse Guia contém orientações para “auxiliar as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) a analisar, avaliar e controlar, de maneira independente, os diversos critérios que permitem emitir opiniões sobre políticas públicas” (BRASIL, 2020, p. 19).

O Guid 9020 da Intosai (ou NBASP 9020 no Brasil) explica uma questão que é muito debatida no âmbito do sistema de controle externo brasileiro. O que, fundamentalmente, diferencia a auditoria operacional da avaliação de políticas públicas?

O referido guia esclarece que o núcleo de uma auditoria operacional é a avaliação da economicidade, da eficiência, da eficácia ou da efetividade de uma política pública. Por sua vez, o núcleo da avaliação de políticas públicas é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo e a avaliação da sua relevância e utilidade. Em resumo, a avaliação seria um trabalho mais amplo, abarcando a auditoria operacional³⁵.

A figura abaixo ilustra com clareza essa diferença.

³⁴ O Guid 9020 da INTOSAI tornou-se a NBASP 9020. A tradução para o português foi realizada pelo Comitê de Normas de Auditoria do IRB que foi incorporada à estrutura das NBASP em 2020, seguindo o devido processo estabelecido na Portaria IRB nº. 16/2019. Disponível em https://irbcontas.org.br/wpfd_file/nbasp-9020-avaliacao-de-politicas-publicas/. Acesso em 13 jan. 2023.

³⁵ Pode-se dizer que toda a auditoria operacional é uma avaliação de política pública mas nem toda avaliação de política pública é uma auditoria operacional se o foco do trabalho for analisar a relevância ou a utilidade da política pública.

**Legenda:**

- Específico para avaliação de políticas públicas
- Usado em auditorias operacionais e, também, em avaliações de políticas públicas

Fonte: GUID 9020 (INTOSAI, 2019)

Figura 1: Processo de Avaliação de Políticas Públicas. Fonte: RCPP.

Segundo a NBASP 9020, “a avaliação pode utilizar ferramentas, métodos ou resultados da auditoria operacional, mas com o objetivo de avaliar a relevância e a utilidade da política pública”.

A relevância é definida como “a adequação dos objetivos da política em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que ela propôs enfrentar (NBASP 9020), portanto, está mais associada à análise *ex ante* da política pública, que é o foco deste estudo”³⁶.

Já a utilidade, mais associada à análise *ex post*, questiona se a política produziu resultados e impactos agregados para a sociedade, considerando todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), mesmo não previstos e esperados, de um lado, e as necessidades que a política propôs enfrentar de outro (NBASP 9020).

Na literatura especializada, existem incontáveis definições para políticas públicas. O RCPP a define como “o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos” (BRASIL, 2020, p. 13).

³⁶ Analisando as esferas consequencialistas do Modelo Vitorelli é possível perceber que estão aderentes ao conceito de avaliação da relevância da política pública expressa na NBASP 9020.

O referencial adotou o modelo de processo conhecido como ciclo de políticas públicas e, como todo modelo, é “uma simplificação de realidade complexa, composto por vários estágios e fases, não necessariamente sequenciais, que orientam a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas” (BRASIL, 2020, p. 25).

Esse referencial contempla três fases que são subdivididas em sete blocos de controle que se vinculam a uma ou mais fases do ciclo de políticas públicas.

A primeira fase, da formulação, foco deste trabalho, envolve três blocos de controle: o diagnóstico do problema e a formação da agenda pública; a análise de alternativas e a tomada de decisão; e o desenho e a institucionalização da política pública.

A segunda fase, da implementação, envolve três blocos: a estruturação da governança e da gestão; a alocação e a gestão de recursos orçamentários e financeiros; e a operação e o monitoramento.

Por fim, o terceiro bloco da avaliação da política pública envolve a análise sobre o sucesso ou falha das intervenções executadas, podendo gerar mudanças do curso da ação ou mesmo a necessidade de extinção da política pública.

A figura abaixo ilustra os blocos e as fases do controle:

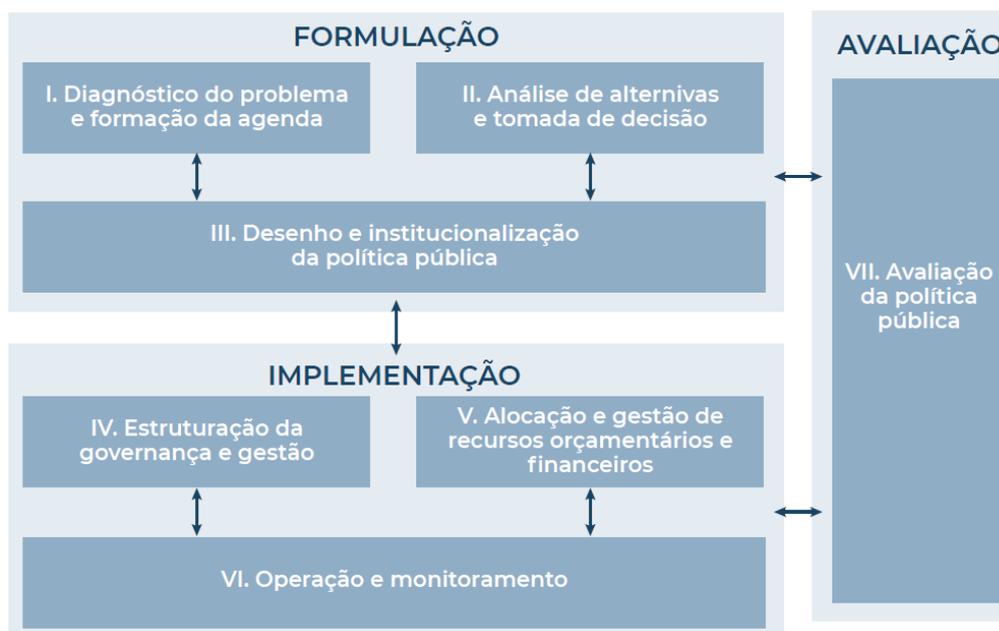


Figura 2: Blocos de Controle. Fonte: BRASIL, 2020, p. 28.

A utilização desse referencial se restringirá à fase da formulação da política pública (análise *ex ante*), buscando uma analogia entre essa análise e o guia proposto no artigo do Vitorelli que será apresentada no estudo de caso tratado no próximo capítulo.

Por que a fase de formulação? Segundo o Guia prático de Análise *Ex Ante* da Casa Civil (2018, p. 11),

a avaliação das políticas públicas deve começar no nascedouro, por meio da análise *ex ante*, a fim de verificar, fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise *ex ante* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados.

A qualidade das informações obtidas e das decisões tomadas na análise *ex ante* afeta sobremaneira o desenvolvimento do ciclo da política pública, afetando o nível de desenvolvimento e a qualidade da política pública executada (Guia Análise *Ex Ante*, 2018).

Segundo o RCPP,

quanto mais precoce for a atuação do controle, no sentido de orientar a correção de eventuais falhas ainda nos estágios iniciais do desenvolvimento da política (formulação e início da implementação), menor será o risco de desperdício de recursos públicos, logo maior a eficiência da ação estatal. Outrossim, quanto melhor for a qualidade da formulação e das estruturas implantadas, maiores são as chances de a política produzir os resultados almejados (2020, p. 30).

Portanto, parece existir uma visão claramente consequencialista na análise *ex ante*, seja ela feita pelo órgão administrativo ou pelo órgão controlador.

O RCPP assevera que as avaliações *ex ante*, ou diagnósticas, “contribuem para o dimensionamento de demandas públicas; identificação de problemas sociais e públicos potenciais; e subsídio ao desenho de intervenções públicas” (BRASIL, 2020, p. 97).

Abaixo, estão caracterizados cada um dos blocos de controle presentes no processo de formulação. No entanto, é importante ressaltar que em cada bloco podem ser identificadas uma dimensão técnica e uma dimensão política.

A dimensão técnica envolve a análise do diagnóstico do problema, a análise de alternativas e o desenho e a institucionalização da política. A dimensão política envolve a formação da agenda e a tomada de decisão.

É importante ter essas naturezas bem definidas porque no Brasil costumamos ver políticos interferindo em questões técnicas, e tecnocratas interferindo em questões políticas, no lugar daqueles que tem legitimidade democrática (por meio do voto) para cumprir essa função.

Este trabalho, portanto, focará nos blocos de controle da dimensão técnica da fase de formulação, descritos abaixo.

2.2.1 Blocos de Controle da Fase de Formulação da Política Pública

a) Diagnóstico do Problema

O diagnóstico do problema é a primeira etapa (prática) do processo de elaboração/formulação de política pública e diz respeito à identificação do problema, sua delimitação e caracterização, identificação do público-alvo e de possíveis causas e efeitos e formas de tratamento.

O diagnóstico do problema é uma caracterização da realidade e uma caracterização da situação desejada (uma situação alcançável e não uma utopia) consistentes com a natureza do problema e com os recursos disponíveis.

Não é apenas uma mera descrição da realidade porque o diagnóstico do problema tem que evidenciar que existe uma diferença entre a realidade e a situação desejada. O problema deve estar identificado e delimitado, de forma que a sociedade o reconheça como tal, e que exista alguma forma de o problema ser resolvido ou mitigado.



Figura 3: Problema Público. Fonte: RCPP.

Identificado o problema real, deve-se analisar as causas diversas que produzem efeitos diversos e formas de tratamento. Um rol de causas e consequências que devem ser compreendidas para um bom diagnóstico do problema. Além disso, é necessário verificar a consistência lógica e coerência entre o problema, as causas e os efeitos³⁷. A população que é afetada pelo problema também deve ser definida e identificada.

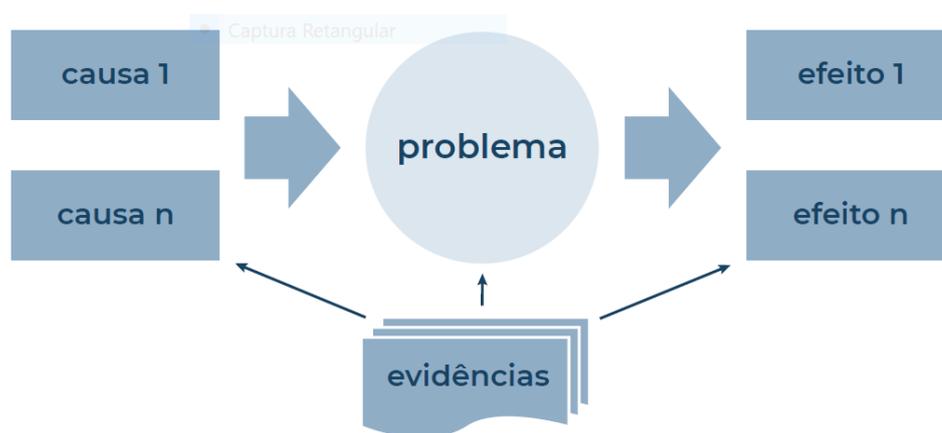


Figura 4: Diagnóstico e Caracterização do Problema. Fonte: BRASIL, 2020 p. 31.

Portanto, sob a perspectiva do controle da política pública, o diagnóstico do problema tem a ver com verificar “se os problemas públicos tratados pela política estão identificados e caracterizados de forma clara e objetiva” (BRASIL, 2020).

b) Análise de Alternativas

Uma vez concluída o diagnóstico do problema a fase seguinte é considerar as alternativas de solução e inferir qual delas é a mais recomendada. Segundo Secchi (2019) a execução dessa fase envolve gerar alternativas, estabelecer critérios e projetar resultados.

³⁷ Estabelecer um nexo de causalidade (que liga o efeito à causa) não é uma tarefa simples porque a maioria das políticas públicas são complexas. Por isso a importância da consulta a especialistas pelos órgãos de controle e pelos gestores. “Os problemas do setor público são complexos, transversais, incertos e estruturantes (chamados de *wicked problems*), com repostas difíceis, em um mundo com constantes transformações sociais, econômicas e tecnológicas” (CAVALCANTE, 2018). As políticas públicas costumam iniciar sem o conhecimento, pelos gestores, de todas as suas relações, que acabam por conhecê-las, pelo menos em parte, ao longo do ciclo de vida delas.

A geração de alternativas está associada a reflexão criativa³⁸ sobre soluções para o problema. No caso concreto, a solução que será vista não é inédita e sim um instrumento de poupança amplamente conhecido e implementado em vários países³⁹.

A análise de alternativas são escrutínios formais ou informais (na maioria das vezes) das consequências do problema. Essa análise confronta aspectos como custo-benefício e custo-efetividade de cada alternativa disponível para apoiar o processo de tomada de decisão. É um processo de natureza técnica, visando identificar alternativas factíveis, permitindo filtrar as melhores para os tomadores de decisão.

É preciso julgar as alternativas com base em algum critério. Mas qual? O critério mais utilizado na avaliação de políticas públicas é o da eficiência de Kaldor-Hicks, já conceituado no capítulo 1.

Antes de agir visando à implementação de uma nova política pública, é importante identificar, analisar e comparar alternativas de tratamento do problema, podendo, inclusive, optar pela não intervenção.

Essa fase, portanto, compõe um conjunto de práticas que contribuem para a racionalização do processo decisório, e para otimização do uso dos recursos públicos, evitando desperdícios ou ineficiências.

Portanto, sob a perspectiva do controle de política pública, a verificação da análise de alternativas, “consiste em checar se houve um processo consistente em que foi avaliado se a alternativa escolhida é capaz de solucionar o problema ao menor custo possível, ou seja, se há evidências de que a ação planejada tem a capacidade de gerar os impactos necessários e se é a que possui a melhor relação custo-benefício e custo-efetividade” (BRASIL, 2020, p. 44).

c) Desenho e institucionalização da política

Uma vez definida a melhor solução do problema, sucede a fase que envolve o planejamento da política antes de ser colocada em prática. Um modelo que é sugerido pelos especialistas é o modelo lógico. O Guia de Avaliação de Políticas Públicas do

³⁸ Existem algumas técnicas de criatividade são: benchmarking, brainstorming e tinkering (SECCHI, 2019).

³⁹ Fundos soberanos

Poder Executivo⁴⁰ o define como “um passo a passo estruturado justamente de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos” (p. 95).

É por meio dele que se faz a modelagem das intervenções públicas por meio das quais se dará a implementação da política, intervenções estas que definem as relações de causa e efeito esperadas; e que estabelecem os fundamentos para o monitoramento e a avaliação da política pública (BRASIL, 2020, p. 48).

É um poderoso instrumento de planejamento que deve estar especialmente contemplado nas fases iniciais do ciclo das políticas públicas, permitindo um desenho detalhado da política pública e que deverá ser institucionalizado⁴¹ por meio de planos, programas, projetos, atos normativos/regulamentações durante a fase de implementação visando garantir sua transparência, seu acompanhamento e avaliação pela sociedade que financia essa política.



Fonte: adaptado de Cassiolato e Guerresi (2010).

Figura 5: Elementos do Modelo Lógico. Fonte: BRASIL, 2020.

No próximo capítulo, será apresentado o estudo de caso em que será elaborada uma análise *ex ante* da política pública relacionando cada bloco de controle expostos acima com as esferas consequencialistas do Modelo Vitorelli.

⁴⁰ Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em 02 fev. 2023.

⁴¹ A institucionalização de uma política pública, segundo o Referencial de Governança das Políticas Públicas “se refere a aspectos formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública (...) Uma política pública adequadamente institucionalizada indica que ela é reconhecida como legítima, desejada e que conta com os recursos necessários para o seu desenvolvimento” (2014, p. 47).

Capítulo 3: Consequencialismo e a fase de formulação do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – Funes

Os fundos soberanos de riqueza são fundos de investimentos dos estados nacionais (países) e até mesmo subnacionais⁴² (governos estaduais e municipais).

Tendo pouca necessidade de liquidez imediata e desfrutando de grandes reservas cambiais ou superávits fiscais proporcionados pela exploração de recursos naturais, os Estados nacionais e subnacionais resolvem “poupar” o excesso de reservas em ativos financeiros.

Mendes (2022, p. 175) assim define: “um fundo soberano nada mais é que aquele no qual o governo de um país deposita recursos públicos que são usados para comprar ativos, em geral no exterior”. É uma espécie de fundo de investimento que possui um objetivo predeterminado.

De acordo com Mendes (2022) existem vários objetivos desse tipo de fundo, entre os quais destacamos, para efeito deste trabalho, os seguintes⁴³:

a) poupança: quando visa transferir recursos para as próximas gerações. São fundos usados, em geral, por governos cuja receita fiscal é elevada e associada à exploração de recursos naturais finitos. A poupança é formada para garantir que parte da riqueza possa beneficiar as gerações futuras, e não desperdiçada em gastos que favoreçam apenas a presente.

b) estabilização: tem por objetivo suavizar as flutuações das receitas públicas, de governos cujo Tesouro é muito dependente de tributação e *royalties* sobre a exportação de *commodities*. A finalidade do fundo é poupar nos períodos de bonança e resgatar nos períodos de preços baixos.

c) desenvolvimento: parte do superávit das contas públicas é depositado em um fundo a ser utilizado para dar crédito a empresas ou financiar projetos de

⁴² No Brasil, temos exemplos de entes subnacionais que estruturaram fundos soberanos com recursos provenientes da atividade de E&P como o Estado do Rio de Janeiro e os municípios de Niterói (RJ), Maricá (RJ) e Ilhabela (SP).

⁴³ Além desses três objetivos citados no corpo do texto, Mendes (2022) elenca outros três: para controlar a taxa de câmbio (evitar sua valorização ou oscilação excessiva); para investimentos (países com superávit estrutural na sua conta de transações correntes aplicam recursos em ativos no exterior com liquidez mais baixa e maior rentabilidade) e para a previdência (destinar parte da poupança para arcar com os déficits futuros do sistema previdenciário).

desenvolvimento, como os de infraestrutura. Trata-se de destinar parte da poupança pública para finalidades preestabelecidas.

Com essas finalidades bem definidas, é justificado ter um fundo soberano em países (incluindo estados ou municípios) que tenham contas públicas estruturalmente equilibradas⁴⁴ (superavitárias) e que tenham um grau de dependência relevante da sua receita corrente em relação aos royalties e aos tributos gerados pela exploração dos recursos naturais.

O Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo (Funeses) foi criado em 2019 pela Lei Complementar nº 914/2019⁴⁵, que está presente no Apêndice deste trabalho. Seu trâmite durou três meses. O envio do projeto de lei complementar pelo Poder Executivo para o Poder Legislativo ocorreu em 19 de abril de 2019 e a lei foi publicada no Diário Oficial em 18 de junho de 2019.

Os ingressos de recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais⁴⁶ tiveram início em julho de 2019. Até 24 de março de 2023, o fundo tinha acumulado o valor de R\$ 1,173 bilhão⁴⁷.

O Funeses foi criado “com o objetivo de garantir uma gestão responsável e de longo prazo das receitas provenientes da exploração de petróleo e gás natural – E&P, beneficiando as gerações atuais e futuras”⁴⁸.

⁴⁴ Em 2022, o ES recebeu pela 11ª vez consecutiva nota A na avaliação do Tesouro Nacional sobre as contas públicas. A classificação diz respeito à Capacidade de Pagamento (Capag) e funciona como uma espécie de selo de bom pagamento ou cadastro positivo. A nota A é a pontuação máxima numa escala que vai de A a D. Na prática, o resultado mostra que o Estado tem capacidade de poupança, que é pouco comprometido com endividamento e que tem liquidez, ou seja, tem dinheiro em caixa para cumprir com as obrigações financeiras. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>. Acesso em 23 mar. 2023.

⁴⁵ Disponível em <https://fundosoberano.es.gov.br/Media/FUNSES/Legisla%C3%A7%C3%A3o/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20914%20de%2017%20de%20junho%20de%202019.pdf>. Acesso em 15 mar. 2023.

Posteriormente foram publicados decretos regulamentando o Funeses. Decretos nº 4.765-R/2020, 4.845-R/2021 e 5.217-R/2022.

⁴⁶ Receitas provenientes de campos de grande rentabilidade ou volume de produção no regime de concessão.

⁴⁷ O saldo atualizado está disponível em <https://fundosoberano.es.gov.br/>. Acesso em 20 mar. 2023.

⁴⁸ Disponível em <https://fundosoberano.es.gov.br/#:~:text=O%20Fundo%20Soberano%20ES%20foi,as%20gera%C3%A7%C3%B5es%20atuais%20e%20futuras>. Acesso em 15 mar. 2023.

O site do Funeses também informa que o fundo “tem uma estratégia bem definida de longo prazo, voltada para a consolidação da hígidez fiscal e o desenvolvimento econômico do Estado do Espírito Santo”.

Portanto, é um fundo híbrido, subdividido entre a função poupança e função de desenvolvimento. O Banco do Estado do Espírito Santo (Banestes) é o responsável pelos recursos direcionados à poupança e o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) é responsável pela gestão de recursos destinados a desenvolvimento⁴⁹ (investimentos em participação acionária e atividades no Espírito Santo).

O objetivo deste capítulo é analisar os três blocos de controle de natureza técnica da fase de formulação com relação à criação do Funeses sob o olhar do controle, por meio do RCPP, associando os blocos de controle com as esferas consequencialistas propostas pelo Modelo Vitorelli.

Vale ressaltar que a análise abaixo não tem pretensão alguma de atender as metodologias que envolvem uma fiscalização formal (elaborar matriz de planejamento, estabelecer critérios).

Trata-se de um exercício preliminar analítico em como o controle poderia ter aplicado o critério consequencialista, em um caso concreto, focando na fase inicial da política pública⁵⁰, mas fazendo uso das sugestões de questões de auditoria do RCPP para orientar essa análise.

Os documentos básicos para esse exercício preliminar foram a mensagem de encaminhamento do projeto de lei complementar pelo governador e a própria Lei Complementar 914/2019, que constam no Apêndice desse trabalho.

⁴⁹ Segundo matéria divulgada pelo site oficial do governo estadual, o Fundo de Investimento em Participação (FIP), vinculado ao Fundo Soberano do Espírito Santo (Funeses), denominado FIP Funeses1 (fundo na modalidade *venture capital* multiestratégia), é administrado por uma gestora privada TM3 Capital, empresa selecionada pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (Bandes) que é o agente de desenvolvimento do Funeses. Os investimentos são feitos em empresas de base tecnologia e *start-ups* do ecossistema capixaba de inovação, além de atuar na busca de empresas de outros locais do país interessadas em investir no Espírito Santo. O objetivo é realizar investimentos do tipo “venture capital”, ou seja, adquirindo participações em empresas que atuem localmente. Para isso, serão aplicados R\$ 250 milhões.

⁵⁰ No caso concreto temos uma política pública que envolve recursos financeiros que pretende acumular um mínimo de 2 bilhões de reais ao fim de quinze anos (em 2034). Portanto, torna-se um potencial objeto de fiscalização futura pelo controle externo por conta de sua materialidade, relevância e risco.

Tal exercício pode servir como um parâmetro inicial de alerta aos controladores de modo a justificar, posteriormente, uma fiscalização mais abrangente e robusta. As normatizações/regulamentações⁵¹ posteriores não serão analisadas neste estudo de caso por já fazerem parte da fase de implementação.

As informações sobre esse processo de formulação foram, basicamente, obtidas nos *sites* oficiais do Funeses, do Governo estadual, da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, da Agência Nacional do Petróleo e do Observatório da Indústria da Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo – Findes.

3.1 Diagnóstico do problema

É o primeiro e importante passo para a proposição ou para reformulação ou aperfeiçoamento da política pública. Uma problematização bem-feita apoiará na elaboração da solução mais adequada.

O diagnóstico do problema diz respeito a sua identificação, sua delimitação e caracterização, a identificação do público-alvo, a identificação de suas possíveis causas, efeitos e formas de tratamento.

Se o problema que embasa a política não for bem identificado, o seu monitoramento posterior fica comprometido. Uma política é, por definição, fundada em uma compreensão sobre a maneira como os problemas se apresentam e se articulam. Ao priorizar alguns problemas, não se está relegando outros a um segundo plano, mas, sim, organizando-se uma forma de intervir sobre a realidade que pressupõe que alguns desses problemas são causas, enquanto outros, suas consequências (Guia *Ex Ante*, 2018).

O RCPP, nesse bloco de controle, sugere a seguinte questão de auditoria subdividida em três subquestões:

1. Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?

⁵¹ Posteriormente foram publicados decretos regulamentando o Funeses. Decretos: nº 4.765-R/2020, nº 4.845-R/2021 nº 5.217-R/2022. Disponível em <https://fundosoberano.es.gov.br/legislacao>. Acesso em 15 mar. 23.

1.1 Os problemas públicos tratados pela política estão identificados e evidenciados?

1.2 As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?

1.3 A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?

Na exposição de motivos, o governo estadual justifica a criação do Funeses financiado por recursos (*royalties* e participação especial-PE) provenientes da E&P que “são recursos não renováveis, que, posto isso, mais cedo ou mais tarde não estarão mais disponíveis para exploração em escala comercial” (Mensagem 44/2019 encaminhada pelo governo para ALES)⁵².

O estado está entre os três maiores produtores de petróleo e gás do país⁵³. Segundo a mensagem supracitada, “essa atividade econômica rende ao Estado o recebimento de participações governamentais (*royalties* e PE) e tributos (ICMS incidentes sobre gás e seus derivados e sobre a comercialização local do petróleo e seus derivados) que, somados, representam cerca de 20% (vinte por cento) da receita corrente líquida – RCL”.

Trata-se de uma participação nas receitas públicas relevante, justificando a preocupação da administração em se preparar para um ambiente econômico e fiscal capixaba para o “pós-era da E&P”.

O art. 1º da Lei complementar 914/2019 expressa dois objetivos para o Funeses nos seus incisos I e II:

I - Promover o desenvolvimento econômico sustentável do Estado, por meio de uma política de investimentos estratégicos que possam minimizar os impactos do declínio das receitas provenientes da indústria do petróleo e do gás natural no longo prazo;

⁵² Disponível em

<https://www3.al.es.gov.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=74379&arquivo=Arquivo/Documents/PLC/74379-151711109918042019-assinado.pdf?identificador=370034003300370039003A005000#P74379> . Acesso em 1 mar. 2023.

⁵³ O primeiro lugar é o Estado do Rio de Janeiro e o segundo lugar, o Estado de São Paulo. Fonte Boletim da ANP – novembro/2022. Disponível em <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2022/boletim-novembro.pdf>. Acesso em 15 mar. 2023.

II - Gerar mecanismos de poupança, com finalidade intergeracional e como forma de mitigar possíveis riscos fiscais e auxiliar a condução da política fiscal em períodos anticíclicos.

Esses dois objetivos permitem inferir que o gestor público busca combater dois problemas. O primeiro são os impactos do declínio das receitas provenientes da indústria do petróleo e do gás natural no longo prazo; e o segundo são os riscos e efeitos fiscais dos ciclos econômicos.

O § 2º do mesmo artigo estipula os percentuais que deverão ser destinados para a modalidade de aplicação de que trata o inciso II (poupança intergeracional e contingências fiscais).

I - 40% (quarenta por cento) para o período de 2019 a 2022;

II - 30% (trinta por cento) para o período de 2023 a 2026;

III - 20% (vinte por cento) a partir de 2027.

O percentual restante será destinado para investimentos, portanto, 60% (até 2022); 70% (até 2026); e 80% (a partir de 2027).

Ao buscar resolver dois problemas, os dois objetivos parecem contraditórios. Há um *trade-off* (troca/escolha) entre poupar para auxiliar política fiscal e investir no desenvolvimento econômico sustentável. Uma alternativa era ter uma norma jurídica para cada problema⁵⁴. Uma focada na poupança intergeracional e na gestão fiscal e outro focado para o desenvolvimento econômico para compensar o declínio da E&P.

As causas que podem ser atribuídas ao problema são, no caso da finalidade do inciso I, o comprometimento das receitas governamentais (royalties, participações especiais e tributos) com despesas de custeio; no caso da finalidade do inciso II, existem várias possíveis causas de riscos fiscais como, por exemplo, a ocorrência natural dos ciclos econômicos.

A consequência principal dos problemas é o desequilíbrio das contas públicas, por conta da redução das receitas públicas e do aumento das despesas de custeio ao longo do tempo.

⁵⁴ A “Regra de Tinbergen” em políticas públicas prescreve que se deve ter apenas um objetivo para cada instrumento usado. Essa regra leva o nome do primeiro Nobel em Economia Jan Tinbergen. TINBERGEN, J. *Economic Policy: Principles and Design*. Amsterdam: North -Holland, 1956.

O público-alvo que se quer atingir é população como um todo, uma vez que a sociedade se beneficia da estabilização fiscal e do crescimento econômico; a população elegível são as empresas privadas e governamentais; e a população que será atendida e priorizada deverá ser definida por meio de uma regulamentação específica.

Sobre as características e estimativas da população elegível à política pública, a utilização de recursos do Funes para atividades de fomento empresarial somente poderá contemplar projetos de empresas que possuam sede fiscal no ES ou projetos de empresas que tenham ou venham a ter investimentos no ES.

Para isso, deverá apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira por meio de regulamentação, assim como as regras do processo de seleção dos beneficiários⁵⁵.

Essas são as principais observações referentes ao diagnóstico do problema na criação do Funes.

É possível relacionar diretamente ou indiretamente, esse bloco de controle, a partir das questões de auditoria sugeridas, com cinco esferas consequencialistas do Modelo Vitorelli: **das microconsequências**, que trata do público-alvo da política pública; **das macroconsequências**, que trata do grupo social impactado pela adoção da medida sem ser o destinatário; **da distribuição temporal**, que analisa as consequências de curto, médio e longo prazo, na medida em que forem previsíveis; **da representatividade**, que analisa o público-alvo, verificando em que medida aquele ato é desejado pelo grupo social por ele afetado; e **da distribuição social** que trata da repartição das consequências sobre os grupos sociais afetados pela decisão, em especial os mais vulneráveis.

Algumas esferas consequencialistas (da representatividade e da distribuição social) não estão explicitadas diretamente neste bloco de controle, mas poderiam ser incorporadas nesta análise, por exemplo, ao verificar se as políticas pioram a vida das pessoas mais vulneráveis e melhoram a vida das mais abastadas como já observado

⁵⁵ Qual será o critério de seleção dos “investimentos estratégicos” realizados pelo fundo?

Deve-se atentar à possibilidade de, mais uma vez, a legislação ter como consequência deixar margem para direcionamento e favorecimento de interesses pessoais. Atentar para não reeditar regionalmente a política de “campeões nacionais”, isto é, onde empresas eram beneficiadas com recursos públicos sob a justificativa de que se tratavam de setores estratégicos, embora não tivessem essa importância.

em seção anterior. Um paradoxo na análise da eficiência de Kaldor-Hicks que merece atenção da administração e dos controladores.

No caso concreto, não há evidências diretas desse problema na análise da legislação que criou o Funes. Mas é uma consequência a ser monitorada ao longo do tempo pelos gestores e pelos órgãos de controle sobre os resultados das aplicações dos recursos do Funes.

3.2 Análise de alternativas

Um outro ponto importante para legitimar a proposta de criação do Funes é analisar se há justificativa para a intervenção e se existiriam alternativas a essa ação, inclusive a não intervenção e assim buscar responder se a ação proposta é a melhor possível. O RCPP, nesse bloco de controle, sugere a seguinte questão de auditoria subdividida em quatro subquestões:

1. A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?
 - 1.1. A lógica de intervenção da política pública foi desenhada com base em evidências?
 - 1.2. A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?
 - 1.3. A política contribui para a resolução do problema público?
 - 1.4. A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?

As evidências que justificam a intervenção pública sobre o problema na realidade capixaba, assim como a lógica da intervenção, não foram apresentadas detalhadamente pelo gestor na mensagem encaminhada para o legislativo.

Poderia ter sido apresentada uma série temporal da produção de petróleo e gás dos últimos 20 anos⁵⁶ e estimativas de produção para o futuro; demonstrar o declínio natural e a volatilidade da produção, do preço do barril; da taxa de câmbio; da participação das rendas do petróleo na RCL e dos percentuais das rendas de petróleo comprometidas com despesas correntes.

No caso do Espírito Santo, um estado que tem apresentado uma gestão fiscal sustentável e equilibrada há mais de uma década e com baixíssimo endividamento, a criação do fundo soberano é uma boa alternativa para a distribuição intertemporal dos recursos financeiros provenientes da atividade de E&P favorecendo também a geração futura de capixabas.

Ao “carimbar” a finalidade desses recursos por meio de um fundo específico, criado por lei complementar, evita-se que eles não caiam integralmente no caixa do Tesouro Estadual com o risco de serem usados para despesas correntes sem qualquer compromisso com o futuro. Maus exemplos da má qualidade do uso desses recursos existem no mundo e no Brasil⁵⁷.

Os recursos provenientes da riqueza do petróleo e de qualquer outra *commodity* devem ser blindados de riscos pressões corporativistas públicas e privadas que devem ser analisados ao longo do processo amadurecimento institucional do Funes.

Devem ser aplicados de forma a gerar efeito multiplicador horizontal que atinja o bem-estar dos cidadãos capixabas de hoje e do futuro e, sobretudo, que permita criar alternativas de atividades econômicas que substituirão a indústria do petróleo e gás no longo prazo.

Uma das preocupações dos gestores é compreender sobre a finitude da entrada desses recursos e ao longo do tempo promover a diminuição da dependência das receitas correntes com as participações governamentais e dos tributos gerados por essa atividade E&P e do seu inevitável processo de exaurimento.

⁵⁶ No Espírito Santo, a partir do ano 2000, a extração e a produção de petróleo e gás natural (P&G) ganhou grande importância na Economia, transformando-se em um setor chave para a indústria e para economia capixaba.

⁵⁷ A Teoria da Maldição dos Recursos Naturais (*resource curse*) afirma que os países exportadores de recursos naturais têm maior probabilidade de apresentar efeitos sociais negativos – autoritarismo, corrupção, *rent-seeking* e baixo desempenho econômico – em decorrência de problemas macroeconômicos ou da ausência de instituições sólidas.

Portanto, o governo estadual deve intervir na solução do problema. Ou seja, é tarefa inafastável do Estado evitar ou mitigar ao máximo a possibilidade de um choque fiscal (negativo) no longo prazo.

Fazendo uso do conceito de eficiência Kaldor-Hicks, benefícios sociais gerados ao longo do tempo pelos recursos da atividade de E&P podem ser menores do que os custos sociais futuros trazidos a valor presente que ocorrerão em uma conjuntura de queda abrupta das receitas tributárias proporcionado pelo fim desse ciclo econômico.

Ao não agir no presente, o Estado estaria “contratando” graves consequências econômicas e sociais para o futuro, por exemplo, quanto ao dinamismo econômico e à sustentabilidade da manutenção dos serviços públicos impactando negativamente o bem-estar social.

Para evitar isso, o art. 10 da LC 914/2019 prevê que após “decorridos 15 (quinze) anos da constituição do Fundo, e desde que o seu saldo remanescente ultrapasse o patamar mínimo de dois bilhões de reais, corrigidos pelo IPCA, poderão ser revertidos ao Tesouro Estadual para realização de obras, investimentos e concretização de políticas sociais”.

Mas essa operação de reversão deverá ser realizada mantendo saldo mínimo de um bilhão de reais no Fundo, corrigidos pelo IPCA, de forma a garantir sua existência e gerar benefícios sociais continuamente.

Por fim, a política pública deve ser confrontada com outros fundos públicos existentes e que tenham a natureza de investimento na economia regional para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas tais como: Fundo Estadual para o Financiamento de Obras e Infraestrutura Estratégica para o Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo⁵⁸; Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Municipal – Cidades⁵⁹; Fundo de Desenvolvimento e Participações do Espírito Santo

⁵⁸ Esse fundo é destinado à captação e à aplicação de recursos, de modo a dar suporte financeiro e auxiliar as melhorias na infraestrutura estratégica do desenvolvimento de obras no Estado do Espírito Santo

⁵⁹ O Fundo representa um mecanismo de apoio financeiro prestado pelo Estado por meio de repasse de verbas aos municípios, contemplando investimentos públicos na elaboração de carteira de projetos municipais, preparando os municípios capixabas para captação de recursos e na execução de investimentos que impactam diretamente na vida dos munícipes Fonte:

<https://planejamento.es.gov.br/fundo-cidades/>

(Fundepar)⁶⁰; Fundo de Infraestrutura etc. Também existem políticas de desenvolvimento econômico vigentes, tais como o Compete-ES⁶¹ e o Invest-ES⁶².

Fazendo a analogia entre esse bloco de controle que tratou da análise de alternativas com o Modelo Vitorelli é possível relacioná-lo com as seguintes esferas consequencialistas: da maximização do bem-estar à luz das alternativas, ao analisar se o ato promove o bem-estar social em comparação a outros atos que poderiam ser praticados; e o da economicidade, ao ponderar acerca das consequências econômicas da adoção ou não adoção da decisão, em face das alternativas disponíveis previstas no Modelo Vitorelli.

3.3 Desenho e Institucionalização da política

A análise do desenho e institucionalização da política pública é a terceira e última etapa dessa análise *ex ante* do Funes. Essa fase se preocupa em sistematizar ações eficientes e eficazes da política pública de modo a entregar os produtos, resultados e impactos positivos. O diagnóstico e a identificação do problema a ser solucionado foram expostos em seção anterior.

O RCPP, nesse bloco de controle, sugere a seguinte questão de auditoria subdividida em seis subquestões:

1. A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?

1.1. A política pública está oficializada em ato normativo?

1.2. A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?

1.3. A política tem um modelo lógico que detalha insumos, intervenções (p. ex. programas e ações), produtos, resultados e impactos?

⁶⁰ O Fundepar é um instrumento para atração de novos investimentos produtivos no Estado do Espírito Santo. Fonte:

<https://www.bandex.com.br/Site/Dinamico/Show/692/FUNDEPAR#:~:text=O%20Fundo%20de%20Desenvolvimento%20e,12%20de%20setembro%20de%202012.>

⁶¹ O Programa de Desenvolvimento e Proteção à Economia do Estado do Espírito Santo (Compete-ES) tem por objetivo potencializar a competitividade das sociedades empresárias instaladas no Estado em relação às similares de outras regiões do país. Fonte: <https://sedes.es.gov.br/competes>.

⁶² O Programa de Incentivo ao Investimento no Estado do Espírito Santo (Invest-ES) tem por objetivo contribuir para a expansão, modernização e diversificação dos setores produtivos do Espírito Santo. Fonte: <https://sedes.es.gov.br/invest-es>.

- 1.4. A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal?
- 1.5. A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?
- 1.6. O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?

O Funeses foi institucionalizado por meio da aprovação da Lei Complementar Estadual 914/2019. Antes de apresentarmos o modelo lógico vale algumas considerações a partir da análise da lei complementar. Para atingir seus objetivos, os recursos do Funeses vêm de duas origens: mínimo de 40% dos valores de *royalties* recebidos e de 15% dos valores de participação especial - PE.

Vale a seguinte reflexão consequencialista. A PE é um recurso que é calculado na margem⁶³. Ou seja, quanto maior a produção de petróleo e o valor do preço do barril (produtividade do campo) maior será a receita da mesma.

Como é um recurso que costuma apresentar uma volatilidade muito grande os percentuais mínimos de origens dos recursos expostos deveriam ser ao contrário, ou seja, fixar o maior percentual para os recursos provenientes da PE e não nos *royalties*. Uma alternativa, também, seria calcular os percentuais que gerassem os mesmos montantes para *Royalties* e PE.

Qual a consequência dessa alteração? Permitiria transferir a maior volatilidade da entrada de recursos para o Funeses (ativo de longo prazo) e uma maior estabilidade dos recursos que irão para o caixa do Tesouro (ativo de curto prazo). Entre ter mais volatilidade no caixa do Tesouro Estadual ou ter no Funeses, é melhor que isso ocorra neste último uma vez que aquele tem um fluxo financeiro (receitas e despesas) mais constante.

⁶³ Diferentemente dos *royalties*, que são pagos mensalmente por todos os campos produtores, a PE é paga trimestralmente pelas empresas apenas para campos com grande volume de produção e/ou grande rentabilidade. O cálculo envolve as seguintes variáveis: volumes de produção dos poços e campos declarados pelas empresas, receita líquida (receita após deduções de gastos autorizadas em lei) apurada pelas empresas para os campos, preços de referência do petróleo e do gás natural, taxas de câmbio e alíquotas progressivas (que variam de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção e o respectivo volume).

Em função das incertezas inerentes a essas variáveis, não há qualquer garantia de efetivação das estimativas ao longo do período simulado.

Também pode ser registrado, como ponto de atenção consequencialista, que a lei prevê em seu § 3º, art. 7 que os recursos para o Funes “poderão ser reduzidos em até 50% quando a receita de caixa do Tesouro Estadual apresentar queda real em relação ao mesmo período do exercício anterior”.

Na lei, não fica claro quais parâmetros serão considerados para definir o valor da “queda real” de arrecadação. A consequência disso é o governo fazer resgates, para compensar a queda real, em valores acima do necessário, prejudicando a acumulação financeira e os objetivos do Funes.

É importante definir o nível de queda de receita *vis a vis* os recursos que podem ser sacados e o volume do estoque da poupança intergeracional que se deseja atingir.

Abaixo é apresentado o principal instrumento desse bloco de controle, a estruturação do modelo lógico a partir da leitura da Lei Complementar 914/2019. Foram identificados, a partir dos objetivos explicitados na lei, os problemas; as causas; as ações; os produtos⁶⁴; os resultados; e os impactos. Os objetivos e problemas foram apresentados na seção que tratou do Diagnóstico do Problema.

⁶⁴ Nem as metas de entrega dos produtos, nem indicadores de eficácia, eficiência e efetividade estão explicitas na lei.

Modelo Lógico do Funeses (elaboração própria)

Causas	Problemas	Ações Art. 8	Produtos	Resultados	Impactos positivos
Comprometimento das receitas governamentais (<i>royalties</i> , participações especiais e tributos) com despesas de custeio.	Impactos do declínio das receitas de petróleo.	De forma direta: Aquisição de ações, cotas ou debentures de empresas privadas e governamentais. De forma indireta: Títulos ou cotas de Fundos de investimento e outras aplicações; Estudos, projetos e pesquisas.	Fundo de fomento (de investimentos estratégicos).	Criar infraestrutura econômica. Estimular um ambiente favorável à atração de “cadeias de investimento” (sic).	Crescimento econômico do estado; Desenvolvimento regional; Incentivo à inovação; Sustentabilidade fiscal.
Diversas causas para riscos fiscais (p. ex. ocorrências de ciclos econômicos).	Riscos e efeitos fiscais dos ciclos econômicos.	Mecanismo de poupança (aplicações financeiras em renda fixa ou variável).	Fundo intergeracional e/ou de estabilização fiscal.	Mitigação de riscos fiscais; Auxiliar a condução da política fiscal em períodos anticíclicos.	Garantir a continuidade das políticas públicas em conjunturas de queda de receitas.

Tabela 1 – Modelo Lógico do Funeses.

Sobre o modelo lógico, um ponto que também merece atenção são os investimentos estratégicos (aquisições de ações) que serão realizados. Uma das análises possíveis seria verificar por meio de estudos teóricos e empíricos a relação entre investimentos do governo em empresas privadas (p. ex. *starts-ups*) e desenvolvimento econômico regional.

Também é válido analisar os impactos negativos, tais como fraudes, corrupção, ausência de transparência na seleção das empresas contempladas com financiamentos, para que não seja reeditada, no plano regional, uma política de “campeões estaduais”⁶⁵.

⁶⁵ No âmbito nacional assistimos nos anos de 2010 uma política de desenvolvimento econômico, via BNDES, que beneficiava algumas poucas grandes empresas (“campeões nacionais”) sob a justificativa de que se tratavam de setores estratégicos para o desenvolvimento do país, embora não tenham de fato demonstrado tal importância.

Esse bloco de controle *ex ante* que tratou do desenho e institucionalização da política pública não tem aderência direta com nenhuma esfera consequencialista de Vitorelli. No entanto, a elaboração do desenho da política enriquece a análise consequencialista por meio do modelo lógico que define como recursos e ações geram produtos, resultados (efetividade) e impactos positivos (externalidades) influenciando, conseqüentemente, no bem-estar social.

O estudo de caso que aplicou a análise *ex ante* na criação do Funeses mostrou que essa análise auxilia no atendimento às esferas consequencialistas e, portanto, no art. 20 da LINDB.

A análise do controle e dos gestores focada na fase da formulação permite apoiá-los na aferição se o resultado líquido da política é positivo ou não ao longo do tempo, isto é, se é capaz, ou tem potencial para gerar mais benefícios sociais do que custos sociais quando consideradas as esferas de conseqüências.

Aplicando a análise *ex ante* respaldado no Modelo Vitorelli, o Funeses atenderia ao que é determinado no art. 20 da LINDB. Importante ressaltar, que outras análises consequencialistas (no momento da implementação, dos resultados e dos impactos) devem ocorrer ao longo do tempo. Finalizando, uma descrição bem-feita dos blocos de controle da formulação da política pública pode significar uma sinalização relevante, para esfera controladora da boa-fé do gestor com relação ao atendimento do critério consequencialista.

Capítulo 4: Considerações finais

O tema avaliação de políticas públicas (avaliar relevância e utilidade), no âmbito do sistema de controle externo internacional e brasileiro, vem ganhando importância desde a primeira metade da década de 2010 ao buscar uma visão mais abrangente que as auditorias operacionais focadas na eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse período, a Intosai aprovou o Guid 9020 – Avaliações de Políticas que se transformou na NBASP 9020, entrando para o rol de normas de auditoria pública do Brasil, levando o TCU a elaborar o Referencial de Controle de Políticas Públicas, para operacionalizar os trabalhos de auditoria dentro desse novo viés de atuação do controle externo.

Esse trabalho tratou da relação entre o critério consequencialista inserido na LINDB em 2018 e controle das políticas públicas no momento *ex ante*, seja da parte da esfera administrativa, seja da esfera controladora. Na LINDB, é positivado que as decisões dentro da administração pública que estiverem baseadas em valores abstratos deverão estar amparadas na avaliação das suas consequências práticas.

Esta pesquisa propôs instrumentais teóricos que podem apoiar os gestores e operadores do controle externo no cumprimento do critério consequencialista ao dar atenção à fase de formulação de uma política pública.

A hipótese deste trabalho foi que a análise dos órgãos de controle das políticas públicas, visando atender o critério consequencialista deve ter seu olhar desde a fase de formulação da política pública (no momento que a administração define a motivação e a oportunidade, que são valores abstratos Essa última compreendida como um feixe de normas e atos administrativos que a formata deve respeitar o critério consequencialista no decorrer de todo o ciclo da política pública, em particular, no momento da sua formulação. Analisar apenas no momento *ex post* tornará os controladores, “fiscais de obra pronta”.

O estudo fez uso do modelo de análise consequencialista proposto pelo Procurador Federal Edilso Vitorelli, aqui chamado de Modelo Vitorelli, no qual são definidas sete esferas de consequências: microconsequências, macroconsequências, distribuição

temporal das consequências, maximização do bem-estar à luz das alternativas, representatividade, distribuição social e economicidade das consequências.

O problema delineado neste trabalho é em que medida o critério consequencialista, inserido na LINDB, impacta nas análises e decisões das esferas administrativas e controladoras.

Por meio de um estudo de caso, a criação do Fundo Soberano do ES – Funeses, foi mostrado que o controle *ex ante* do RCPP é um instrumental analítico de avaliação e abrangendo, no seu âmago, as esferas consequencialistas proposto por Vitorelli de modo que os gestores atendam a LINDB.

A recente constitucionalização da temática avaliação de políticas públicas, somada às mudanças no direito público ocorridas na LINDB e ao novo viés do controle focado cada vez mais nos resultados das ações governamentais, estão induzindo os Tribunais de Contas a ações orientadoras de apoio à tomada de decisão dos gestores públicos para que eles se atentem às consequências práticas das políticas públicas desde o momento da sua formulação.

É inegável que o processo de avaliação de políticas públicas é uma atividade técnica bastante complexa. A esmagadora maioria dos cerca de 5.600 municípios e dos 27 estados da federação não tem *expertise* para realizar minimamente essa tarefa.

Mas a cultura da avaliação deve ser vista como um processo gradual que vai produzindo camadas de conhecimentos e habilidades ao longo do tempo com o apoio de vários atores governamentais (governo federal, governos estaduais, poderes legislativos, institutos de pesquisas públicos, órgãos de controle) e não governamentais (*think-tanks*, universidades, especialistas), formando uma rede de compartilhamento de boas práticas e conhecimentos e de sensibilização e capacitação contínua.

Para finalizar, o fomento da cultura da avaliação da política pública, em particular da análise *ex ante*, no momento da formulação, é o início desse longo processo de amadurecimento desse fundamental instrumento de análise das escolhas públicas, diante da inevitabilidade da escassez de recursos públicos.

É um degrau da avaliação a ser enfrentado para que no futuro a gestão pública brasileira, em todos os seus níveis (federal, estadual e municipal), possa estar controlando todo o ciclo de políticas públicas relevantes em suas fases *ex ante* e *ex post*, permitindo aumentar a eficiência da administração por meio da qualificação do gasto público.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial para avaliação de governança de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante, volume 1**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/view. Acesso em 2 fev. 2023.

BRASIL; TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 9 set. 2023.

BUGARIN, M.; MENEGUIN, F. B.; **Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: Uma análise de desenho de mecanismos**. São Paulo: Estudos Econômicos. *vol.46, n.1, p. 43-89, jan.-mar. 2016*. Acesso em: 6 fev. 2023.

CAVALCANTE, P. L. C. Inovação na gestão pública: um caminho sem volta. **Estadão**, [S.l.], 4 jun. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/inovacao-na-gestao-publica-um-caminho-sem-volta/>>. Acesso em: 2 dez. 2023. Não Paginado.

CONRADO, M.M; MENEGUIN, F.B. **Impactos da Lei Nº 13.655/2018 nos órgãos de controle e seus reflexos na administração pública**. Revista Brasileira de Direito Público. Ano 17, n. 67, p. 59-79, Out/Dez de 2019.

DETONI, R.L.S; SÁ, L.F.V.N. A Análise Econômica do Direito no controle externo das políticas públicas: um olhar pela fechadura. Revista Controle TCE-CE, v.17, n.1, p.252-284. Disponível em

<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/issue/view/29>. Acesso em 2 fev. 2023.

DETONI, R.L.S; SÁ, L.F.V.N. A nova LINDB e o controle externo: uma breve reflexão sob a ótica da Análise Econômica do Direito. **Revista MPC do Paraná**, p. 69-79. Disponível em <file:///C:/Users/t202960/Downloads/REVISTA-9ED-2018-69-79.pdf>. Acesso em 2 fev. 2023.

DIDIER Jr., F.; OLIVEIRA, R.A. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, n.73 (2019), p. 115-132. Disponível em <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1068>. Acesso em 2 fev. 2023.

FERRAZ, C. Política Públicas e seu controle (palestra). Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rWHjntT3a58&t=3329>. Acesso em 10 fev. 2023.

FREITAS, I.V.B., MENEGUIN, F.B. **Aplicações em Avaliação de Política: Metodologia e Estudos de Caso**. Textos para Discussão 123. 2013. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243255>. Acesso em 17 jan. 2023.

FURTADO, Lucas Rocha. Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GIACOMINI, C.J. **Pragmatismo jurídico e consequencialismo: a análise econômica do direito pede ingresso na magistratura**. Direito Hoje. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2365#:~:text=O%20pragmatismo%20jur%C3%ADdico%20%C3%A9%20orientado,como%20a%20hermen%C3%AAutica%20dos%20princ%C3%ADpios. Acesso em: 2 fev. 2023.

GICO JR., Ivo T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, n. 1, p. 7-33, jan-jun./2010. Brasília: Universa.

GOLDBERG, Daniel. **O controle das políticas públicas pelo judiciário: welfarismo em um mundo imperfeito**. In: SALGADO, Lucia Helena; DA MOTTA, Ronaldo Seroa. Regulação e concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

MENDES, M (org). **Fundo Soberano do Brasil**. In: MENDES, M (org). Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil. Ed. Autografia Edição e Comunicação Ltda. 2022

MENEGUIN, F. B. **Análise Econômica do Direito aplicada ao controle das políticas públicas**. Aula inaugural do curso de especialização em Análise Econômica do Direito. Instituto Serzedelo Correa/Tribunal de Contas da União. 2021.

MENEGUIN, F. B.; SANTOS, P. F. O. **Há incompatibilidade entre legalidade e eficiência?**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, ago. 2013. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 5 fev. 2023.

NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas. Instituto Rui Barbosa. Disponível em https://irbcontas.org.br/wpfd_file/nbasp-9020-avaliacao-de-politicas-publicas/. Acesso em 11 fev. 2023.

SALAMA, B. M. (org). **Direito e Economia: textos escolhidos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SALAMA, B. M. O que é pesquisa em Direito e Economia? **Cadernos DIREITO GV**, v. 5, n. 2, mar./2008. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2811/caderno%2520direito%252022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 maio 2018.

SALAMA, B. M. Texto extraído da palestra Seminário “Direito, Economia e Desenvolvimento”, realizada pelo Supremo Tribunal Federal em setembro de 2011. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=c2AaEOqPFfY>>. Acesso em: 18 de agosto de 2018.

SECCHI.L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning; 2017.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções.** São Paulo: Cengage Learning; 2019.

SUNDFELD, C.A. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB.** Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SUNDFELD, C.A; JURKSAITIS, G.J. Uma lei para dar mais segurança jurídica ao direito público e ao controle. *In*: LEAL, Fernando (Coord.); MENDONÇA, José Vicente Santos de (Coord.). **Transformações do Direito Administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias.** Rio de Janeiro, UERJ/FGV-Rio, 2017.

TABAK, B. M. A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, out/2014 (Texto para Discussão nº 157). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/509955>. Acesso em: 6 set. 2023.

TAVARES, F. B. (2021). **Fundos Soberanos baseados em recursos naturais: objetivos, funções e experiências no Brasil.** *Ensaio Energético*, 09 de agosto, 2021.

VITORELLI, E. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 279 (2020), n. 2, p. 79–112, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82006> . Acesso em: 12 jan. 2022.

6. Apêndice

6.1 Mensagem 044/2019 e Lei Complementar 914/2019 - Funeses



GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO GABINETE DO GOVERNADOR

Mensagem nº 044/2019

**Excelentíssimo Senhor Presidente da Assembleia Legislativa
Deputado Erick Musso**

Submeto ao exame da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo – ALES o incluso Projeto de Lei Complementar, que cria o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – FUNSES.

O Estado do Espírito Santo é o segundo maior produtor de gás natural do país e o terceiro maior produtor de petróleo.

Essa atividade econômica rende ao Estado o recebimento de participações governamentais (*royalties* e participação especial) e tributos (ICMS incidentes sobre gás e seus derivados e sobre a comercialização local do petróleo e seus derivados) que, somados, representam pouco mais de 20% (vinte por cento) da nossa receita corrente líquida.

Além dessas receitas que ordinariamente ingressam nos cofres públicos (receitas ordinárias provenientes da exploração, produção e comercialização do petróleo, do gás natural e de seus derivados), o Estado encontra-se em vias de receber relevante aporte financeiro como resultado da conclusão do acordo firmado entre a ANP e a PETROBRÁS para a resolução da questão relativa ao Parque das Baleias (receitas extraordinárias). A captação desses recursos é resultado da importante parceria mantida entre o Governo do Estado e a ALES, que nos atendeu

prontamente e editou a Lei nº 10.979, de 14 de fevereiro de 2019, autorizando o Poder Executivo a aderir ao acordo.

Ocorre que o petróleo e o gás natural são recursos naturais não renováveis, que, posto isso, mais cedo ou mais tarde não estarão mais disponíveis para exploração em escala comercial.

Assim, a proposta gravada neste Projeto de Lei contempla a criação de fundo preponderantemente de fomento (que consideramos mais compatível com a realidade social do Brasil e do Espírito Santo), mas que reservará ao menos 40% (quarenta por cento) do seu saldo como poupança para a cobertura de contingências fiscais.

Investiremos no fundo, ainda em 2019, mais de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), que será extraído dos valores que receberemos como decorrência da implementação do acordo do Parque das Baleias.

Além disso, aportaremos ao fundo parcela da nossa arrecadação futura com *royalties* e participação especial, de modo a garantir a sua longevidade e sustentabilidade.

O projeto de lei traz, ainda, critérios claros de governança, na medida em que confere ao **Conselho Gestor do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – COGEF** a aprovação de diretrizes gerais para a destinação dos recursos do fundo (ambiente de formulação das políticas de fomento e investimento), ao passo que atribui ao BANDES (responsável pela execução das atividades de fomento) e ao BANESTES (responsável pela aplicação do saldo) atuar, de forma autônoma, como seus agentes operadores.

Diante das relevantes considerações acima expostas, solicito o empenho dessa inestimável Casa de Leis no sentido de aprovar o presente Projeto de Lei Complementar.

Vitória, 18 de abril de 2019.

LEI COMPLEMENTAR Nº 914, DE 17 DE JUNHO DE 2019.

Cria o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – FUNSES e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Faço saber que a Assembleia Legislativa decretou e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Fica criado o Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – FUNSES, fundo especial de natureza financeira e contábil, vinculado à Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ, com as seguintes finalidades:

I - promover o desenvolvimento econômico sustentável do Estado, por meio de uma política de investimentos estratégicos que possam minimizar os impactos do declínio das receitas provenientes da indústria do petróleo e do gás natural no longo prazo;

II - gerar mecanismos de poupança, com finalidade intergeracional e como forma de mitigar possíveis riscos fiscais e auxiliar a condução da política fiscal em períodos anticíclicos.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I, consideram-se investimentos estratégicos aqueles caracterizados por possuírem a capacidade de criar infraestrutura econômica e estimular o desenvolvimento de um ambiente propício à atração de cadeias de investimentos, de forma a intensificar o crescimento da economia estadual, o desenvolvimento regional, o incentivo à inovação e à sustentabilidade.

§ 2º Deverão ser destinados, para a modalidade de aplicação de que trata o inciso II, os seguintes percentuais mínimos dos ingressos:

I - 40% (quarenta por cento) para o período de 2019 a 2022;

II - 30% (trinta por cento) para o período de 2023 a 2026;

III - 20% (vinte por cento) a partir de 2027.

CAPÍTULO II DA GESTÃO E ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

Art. 2º Fica criado o Conselho Gestor do Fundo Soberano do Estado do Espírito Santo – COGEF, com competência para, entre outras atribuições fixadas em Regulamento, aprovar as diretrizes gerais para utilização dos recursos do FUNSES.

Parágrafo único. A composição, as demais competências e as formalidades de funcionamento do COGEF serão estabelecidas em Regulamento.

Art. 3º O FUNSES será administrado pela SEFAZ, por meio de Unidade Gestora específica no âmbito da Subsecretaria do Tesouro Estadual, com as seguintes atribuições, além daquelas especificadas em Regulamento:

I - proposição, ao COGEF, das diretrizes de alocação e de risco dos investimentos realizados com recursos do Fundo, bem como o portfólio referencial de rentabilidade;

II - proposição, ao COGEF, das diretrizes de governança e transparência do Fundo, inclusive a disponibilização de relatórios e instrumentos de controle social relativos às aplicações financeiras, às participações societárias e demais inversões financeiras realizadas com os recursos do Fundo; e

III - planejamento, coordenação e controle das atividades ligadas à gestão orçamentária, financeira e contábil do Fundo, incluindo as prestações de contas anuais.

Parágrafo único. O FUNSES terá escrituração contábil própria, ficando a aplicação de seus recursos sujeita à prestação de contas ao Tribunal de Contas do Estado, nos prazos previstos na legislação pertinente.

CAPÍTULO III DOS AGENTES OPERADORES

Art. 4º Os agentes operadores do FUNSES serão o Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo – BANDES e o Banco do Estado do Espírito Santo – BANESTES, que funcionarão, respectivamente, como agente de desenvolvimento e agente financeiro, e cujas atribuições e forma de operação serão definidas em Regulamento.

Seção I Agente de Desenvolvimento

Art. 5º Além das atribuições que serão especificadas em regulamento, compete ao BANDES, como agente de desenvolvimento do Fundo, promover a aplicação de ativos do Fundo para fins do inciso I do art. 8º, bem como assistir tecnicamente a SEFAZ e o COGEF na estruturação das diretrizes de investimentos correspondentes.

§ 1º O BANDES fará jus ao recebimento de taxa de administração, a ser definida em Regulamento.

§ 2º As despesas realizadas para a instrumentalização do disposto no *caput* serão debitadas da taxa de administração referida no § 1º.

§ 3º A utilização de recursos do FUNSES para atividades de fomento empresarial, nos termos do *caput*, somente poderá contemplar projetos de empresas que possuam sede fiscal no Estado do Espírito Santo ou projetos de empresas que tenham ou venham a ter investimentos no Estado do Espírito Santo.

Seção II Agente Financeiro

Art. 6º Além das atribuições que serão especificadas em regulamento, compete ao BANESTES, como agente financeiro do Fundo, promover a aplicação de ativos do Fundo para fins do inciso II do art. 8º, bem como assistir tecnicamente a SEFAZ e o COGEF na estruturação das diretrizes de investimentos correspondentes.

§ 1º O BANESTES fará jus ao recebimento de taxa de administração, a ser definida em Regulamento.

§ 2º As despesas realizadas para a instrumentalização do disposto no *caput* serão debitadas da taxa de administração referida no § 1º.

CAPÍTULO IV ORIGENS DOS RECURSOS

Art. 7º Integrarão o FUNSES:

I - percentual sobre as receitas provenientes de *royalties* e participação especial de petróleo e gás natural;

II - contribuições e doações de entidades públicas e privadas;

III - saldo dos exercícios anteriores;

IV - outras fontes de recursos.

§ 1º O Poder Executivo Estadual fica autorizado a transferir ao FUNSES parte dos recursos recebidos com o acordo de que trata a [Lei Estadual nº 10.979, de 13 de fevereiro de 2019](#).

§ 2º Os recursos a que se refere o inciso I:

I - serão especificados em Resolução do COGEF, devendo observar os seguintes percentuais:

a) mínimo de 40% (quarenta por cento) dos valores de *royalties* recebidos nos termos do art. 49 da [Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997](#);

b) mínimo de 15% (quinze por cento) dos valores de participação especial recebida nos termos do art. 50 da Lei nº 9.478, de 1997;

II - serão repassados ao FUNSES até o 5º (quinto) dia útil após o seu recebimento pelo Estado.

§ 3º Os percentuais mínimos especificados no inciso I do § 2º poderão ser reduzidos em até 50% (cinquenta por cento), mediante decisão fundamentada do COGEF, quando a receita de caixa do Tesouro Estadual apresentar queda real em relação ao mesmo período do exercício anterior.

§ 4º Para efeito do disposto no inciso III, o saldo positivo apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do FUNSES, ou, por deliberação do COGEF, poderá ser revertido, total ou parcialmente, para as finalidades previstas no art. 8º, II.

§ 5º Não se aplica a [Lei Complementar Estadual nº 833, de 29 de agosto de 2016](#), aos recursos do FUNSES.

§ 6º Os recursos desvinculados do FUNSES a título do art. 76 do [ADCT da Constituição Federal](#) serão integralmente revertidos ao referido Fundo.

CAPÍTULO V DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Art. 8º Os recursos do FUNSES serão aplicados exclusivamente nas finalidades previstas no art. 1º desta Lei Complementar, sob as seguintes classes de ativos:

I - para cumprimento das finalidades do inciso I do art. 1º, poderão ocorrer:

a) participação acionária, aquisição de cotas e subscrição de debêntures conversíveis ou não em ações, de empresas privadas e governamentais, de forma direta; e de forma indireta por meio de aquisição, subscrição de títulos ou cotas de participação em Fundos de Investimentos (FI) de acordo com a legislação pertinente; e outras aplicações a serem definidas por Regulamento específico; e

b) pré-investimentos na forma de estudos, projetos e pesquisas de interesse para o desenvolvimento estadual;

II - para cumprimento das finalidades do inciso II do art. 1º, poderão ocorrer aplicações financeiras em renda fixa ou variável, tais como em ações de empresas de capital aberto, em índices de ações, multimercados e cambiais, em derivativos, em direitos creditórios e certificado de recebíveis, operacionalizadas diretamente por instrumentos de mercado ou por meio de fundos geridos por instituição financeira, em debêntures conversíveis ou não em ações, ou em outras aplicações financeiras a serem definidas pelo Regulamento.

§ 1º Para atendimento do inciso I, fica autorizada a realização de inversões financeiras ao agente de desenvolvimento ou suas subsidiárias.

§ 2º É vedado ao Fundo, direta ou indiretamente, conceder garantias.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 9º Com a finalidade de mitigar possíveis riscos fiscais e auxiliar a condução da política fiscal em períodos anticíclicos, o Governo do Estado poderá resgatar recursos do FUNSES aplicados para fins do inciso II do art. 8º.

§ 1º O resgate de que trata o *caput* fica limitado aos rendimentos dos recursos apurados no exercício imediatamente anterior, e somente poderá ser realizado após o saldo dos recursos de que trata o *caput* atingir a soma de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) corrigidos pelo IPCA à data do resgate.

§ 2º Os recursos resgatados nos termos do *caput* serão destinados conforme disposto na lei orçamentária anual.

Art. 10. Os recursos aplicados para fins do inciso II do art. 8º, após decorridos 15 (quinze) anos da constituição do Fundo, e desde que o seu saldo remanescente ultrapasse o patamar mínimo de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), corrigidos pelo IPCA, poderão ser revertidos ao Tesouro Estadual para realização de obras, investimentos e concretização de políticas sociais.

Parágrafo único. A operação de reversão de que trata o *caput* deverá ser realizada mantendo saldo mínimo de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) no Fundo, corrigidos pelo IPCA à data da operação, de forma a garantir sua manutenção.

Art. 11. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir os créditos adicionais necessários ao cumprimento desta Lei Complementar.

Art. 12. Ficam autorizadas alterações no PPA para fins de inclusão de programas de investimentos do Fundo.

Art. 13. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Anchieta, em Vitória, 17 de junho de 2019.

JOSÉ RENATO CASAGRANDE
Governador do Estado