

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

HUMBERTO BENINCASA NETO

**IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES NA
SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO
FEDERAL: ACCOUNTABILITY E GOVERNO ELETRÔNICO**

BRASÍLIA, DF

2017

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de
Brasília como parte dos requisitos para
a obtenção do título de Bacharel em
Ciência Política

Orientador: Leandro do Nascimento
Rodrigues

Parecerista: Paulo César Nascimento

BRASÍLIA, DF

2017

A minha avó Vanda, por tudo.

AGRADECIMENTOS

A vida é uma bela obra feita a várias mãos...

E eu sou grato a cada uma delas que ajudou e ainda ajudam a construir essa história. Sou especialmente grato:

À minha família, a quem deixo o agradecimento mais importante. O que nos une são as certezas de que temos uns aos outros e de que nunca estaremos desamparados. O que nos une é o amor;

À minha avó, que com muito sacrifício nos deu condições de trilharmos os caminhos que desejássemos. Exemplo pessoal de dignidade e de servidora, é a quem dedico este trabalho;

À minha mãe, que com valiosas lições, educou-nos e ensinou-nos o valor da justiça, do caráter e da franqueza;

Ao meu pai, pelas lições de humildade e paciência. Por ter ensinado, por meio das ações, que o melhor a gente deixa para quem amamos;

Aos meus irmãos mais velhos, pelos ensinamentos, por tentarem antecipar os desafios que eu encontraria ao longo do percurso e por ter a certeza de que somos uns pelos outros;

À minha esposa, Lara, a mais nova da turma, por aguentar minhas bobagens, por me ensinar todo dia algo novo e por me conceder o imenso privilégio de compartilhar uma vida com ela;

Às minhas gordinhas Luiza, Júlia e Mariana, por darem tanta alegria;

Aos meus irmãos de idade parecida, pela parceria, pelos momentos bons, pelas broncas e pelos aprendizados;

Agradeço ainda às servidoras e servidores que ajudaram a escrever este pedaço da história que tento apresentar aqui.

Ao *dream team* da Subsecretaria de Serviços, a quem parablenzo pelo trabalho desempenhado e agradeço pela convivência. Ao líder desse time, Roberto Pojo, minha gratidão especial pelos aprendizados e pelos exemplos.

Aos “agregados” Gustavo “Gustavenson” Chaves, cujas contribuições enriqueceram sobremaneira este trabalho, e Matson Lopes.

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de oferecer ao leitor uma abordagem dos impactos da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Secretaria de Estado de Mobilidade em relação à capacidade deste órgão em ser *accountable* e responder às determinações e expectativas dos agentes de controle.

Serão analisadas três ações de controle externo e interno compreendidas entre a representação oferecida pelo Ministério Público de Contas ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em novembro de 2008 e o relatório final do Grupo de Trabalho criado para analisar os processos originados do recadastramento dos taxistas, de setembro de 2017. Estas ações serão estudadas à luz da teoria de *accountability* horizontal proposta por Guillermo O'Donnell.

Também será objeto de análise a resposta institucional da secretaria a achados destas auditorias, que resultou na implantação do SEI como sistema de produção, gestão e tramitação de processos eletrônicos. Servirão de balizadores a este estudo formulações acerca do governo eletrônico – ou *e-gov* – amplamente aceitas no campo.

Por fim e respaldados pela teoria e pela experiência do autor, participante ativo dos acontecimentos descritos a partir de finais de 2016, na condição de coordenador suplente da equipe de implantação do SEI, procuraremos relacionar os resultados obtidos com a mudança institucional provocada pelo emprego da ferramenta nas atividades diárias com as transformações observadas na *práxis* administrativa da unidade.

Palavras-chave: Accountability. Controle. Governo Eletrônico. E-government. E-gov. Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Processo Eletrônico Nacional (PEN).

RESÚMEN

Este trabajo tiene el objetivo de ofrecer al lector una análisis de los impactos de la implantación del Sistema Electrónico de Informaciones (SEI) en la Secretaria de Estado de Movilidad en relación a capacidad de este órgano en ser accountable y responder a las determinaciones y expectativas de los agentes de control.

Serán analizadas tres acciones de control externo y interno comprendidas entre la representación ofrecida por el Ministerio Publico de Cuentas al Tribunal de Cuentas del Distrito Federal, en noviembre de 2008 y el informe final del Grupo de Trabajo creado para analizar los procesos originados del recadastramento de los taxistas , de septiembre de 2007. Estas acciones serán estudiadas a la luz de la teoría de accountability horizontal propuesto por Guillermo O'Donnell.

También será objeto de análisis la respuesta institucional de la secretaria a hallazgos de estas auditorías, que resultó en la implantación del SEI como un sistema de producción, gestión y tramitación de procesos electrónicos. Servirán de limitadores a este estudio formulaciones acerca del gobierno electrónico - o *e-gov*- ampliamente aceptas en la academia.

Por fin e respaldados por la teoría e por la experiencia del autor, participante activo de los acontecimientos descritos desde el final de 2016, en la condición de coordinador suplente de equipo en la implantación del SEI, buscaremos relacionar los resultados obtenidos con el cambio institucional provocado por el empleo de herramientas en las actividades diarias con las transformaciones observadas en la *praxis* administrativa de la unidad.

Palabras-Clave: Accountability. Control. Gobierno Electrónico. E-government. E-gov. Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Processo Eletrônico Nacional (PEN).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Fluxo de trabalho do Relatório da Auditoria de 2015	32
Figura 2 - Fluxo do trabalho de análise dos processos do recadastramento	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
DCP	Departamento de Concessões e Permissões
DFTRANS	Transporte Urbano do Distrito Federal
G2G	Government-to-Government (Governo para Governo)
GDF	Governo do Distrito Federal
GT	Grupo de Trabalho
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
MP	Ministério do Planejamento
MPC	Ministério Público de Contas do Distrito Federal
NPR	National Performance Review
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PEN	Processo Eletrônico Nacional
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SEMOB	Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal
SINDICAVIR	Sindicato dos Condutores Automotivos de Veículos Rodoviários de Brasília
SINPETAXI	Sindicato dos Permissionários e Motoristas Auxiliares do Distrito Federal
SINTAXI	Sindicato dos Taxistas do Distrito Federal
ST	Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal
SUBSER	Subsecretaria de Serviços
SUFISA	Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle
SUTRANSP	Subsecretaria de Transportes Coletivo e Individual
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UCI	Unidade de Controle Interno
UEGTPI	Unidade Especial de Gestão do Transporte Público Individual

SUMÁRIO

Introdução.....	10
1 A teoria da accountability em O'Donnell	12
1.1 Accountability vertical e Accountability horizontal	12
1.2 Os limites da teoria de accountability de O'Donnell	15
2 Atuação dos órgãos de controle no Serviço de Táxi do Distrito Federal	19
2.1 Breve histórico do Serviço de Táxi do Distrito Federal.....	19
2.2 Contexto das ações de controle	21
2.3 Atores institucionais envolvidos no processo	23
2.4 A Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas.....	26
2.5 A primeira auditoria da SUFISA	28
3 O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e sua utilização no Recadastramento de 2016.....	33
3.1 Os primórdios da Subsecretaria de Serviços.....	33
3.2 O Sistema Eletrônico de Informações: uma ferramenta de governo eletrônico	34
3.3 O recadastramento dos prestadores do serviço de táxi em 2016.....	37
4 Conclusão: O SEI como vetor de aprimoramento da accountability	41
Referências.....	44

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de oferecer ao leitor uma abordagem dos impactos da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) na Secretaria de Estado de Mobilidade em relação à capacidade deste órgão em ser *accountable* e responder às determinações e expectativas dos agentes de controle.

Serão analisadas três ações de controle externo e interno compreendidas entre a representação oferecida pelo Ministério Público de Contas ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em novembro de 2008 e o relatório final do Grupo de Trabalho criado para analisar os processos originados do recadastramento dos taxistas, de setembro de 2017. Estas ações serão estudadas à luz da teoria de *accountability* horizontal proposta por Guillermo O'Donnell.

Também será objeto de análise a resposta institucional da secretaria a achados destas auditorias, que resultou na implantação do SEI como sistema de produção, gestão e tramitação de processos eletrônicos. Servirão de balizadores a este estudo formulações acerca do governo eletrônico – ou *e-gov* – amplamente aceitas no campo.

Por fim e respaldados pela teoria e pela experiência do autor, participante ativo dos acontecimentos descritos a partir de finais de 2016, na condição de coordenador suplente da equipe de implantação do SEI, procuraremos relacionar os resultados obtidos com a mudança institucional provocada pelo emprego da ferramenta nas atividades diárias com as transformações observadas na *práxis* administrativa da unidade.

O trabalho será estruturado em quatro capítulos e uma conclusão. No primeiro deles, a abordagem teórica acerca da *accountability* em O'Donnell será apresentada com o suporte dos trabalhos do próprio politólogo argentino e de outros autores que os interpretaram, ampliaram ou criticaram. Este último ponto será retomado em mais detalhes no tópico seguinte, dedicado à apontar as críticas aos limites de suas formulações.

No capítulo 2 será traçado um histórico conciso do serviço de táxi no Distrito Federal, buscando nivelar junto ao leitor o contexto atual da *praça*, algumas terminologias utilizadas e outras informações relevantes para a compreensão do que se seguirá. Será neste capítulo, também, que serão abordadas as primeiras ações de

controle situadas dentro do recorte temporal delineado para o trabalho, os órgãos (em sentido amplo) de controle envolvidos, e as ações de controle propriamente ditas.

A seguir, no terceiro capítulo, serão abordados os acontecimentos imediatamente anteriores ao recadastramento dos prestadores do serviço de táxi, com a criação da Subsecretaria de Serviços. Também será abordada a história do SEI e da iniciativa que lhe deu origem na forma atualmente conhecida: o Processo Eletrônico Nacional.

Ainda no capítulo de número 3, será abordada a atuação do Grupo de Trabalho dedicado à análise dos processos originados no recadastramento e o relatório final da auditoria.

Por fim, buscaremos apresentar os resultados da implantação do SEI em relação à capacidade da unidade ser *accountable* horizontalmente, detalhando as melhorias obtidas e os passos seguintes, necessários à consolidação e ampliação do governo eletrônico ferramenta para a consecução de um governo melhor.

1 A TEORIA DA ACCOUNTABILITY EM O'DONNELL

1.1 *Accountability* vertical e *Accountability* horizontal

O exercício do poder é uma das atividades humanas que despertam o maior número de questões em quem se dedica a estudá-la. As possíveis formas de conter a sua concentração e os mecanismos necessários para mantê-lo sob controle são objetos de importantes debates na academia atualmente.

Fosse o poder político exercido única e diretamente por alguma força divina, talvez a questão já estivesse resolvida. Mas, como afirma James Madison no artigo nº 51 de “O Federalista”,

“Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos. Ao constituir-se um bom governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens – a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obriga-lo a controlar-se a si mesmo. A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares.”
(HAMILTON; MADISON; JAY, 1984, p. 418)

Sob a ótica liberal de um dos pais da Constituição estadunidense, tratava-se da necessidade de se definir meios capazes de frear o avanço abusivo do poder estatal sobre as liberdades individuais.

Para tanto, estariam incumbidos a população de exercer o controle sobre os eleitos por meio do voto e os departamentos estatais de fiscalizarem-se mutuamente, estabelecendo freios e contrapesos (*checks and balances*) à atividade de cada poder.

Ao conjunto destes controles e da capacidade do Estado (por meio de seus agentes) de ser responsivo, controlável e responsável, dá-se o nome de *accountability*, palavra ainda sem tradução para o português. A primeira utilização do termo teria sido feita como um sinônimo de “responsabilidade” por Samuel Williams, em 1794, ao descrever o governo de indígenas americanos vivendo em Vermont. (KENNEY, 2003, p.56)

O conceito segue objeto de importantes debates na ciência política, contando ainda com fronteiras vagas, significado evasivo e estrutura interna “confusa”. (SCHEDLER, 1999, p. 13)

Mais recentemente, a partir da década de 1990, a discussão acerca da *accountability* ganharia novo fôlego com os trabalhos do politólogo argentino Guillermo O'Donnell, cujas reflexões foram fundamentais para o esforço de

sistematização do conceito. A ele se atribui a distinção mais corriqueira – mas nem por isso livre de críticas – entre *accountability* vertical e horizontal.

Esta dualidade se baseia numa perspectiva espacial, onde estariam situados os sujeitos de *accountability* em relação ao seu objeto. Numa definição ampla, tais objetos seriam os agentes públicos dentro de uma dada poliarquia.

Neste espaço imaginado pelo autor, a sociedade e o Estado estariam dispostos em níveis distintos, hierarquicamente separados, enquanto os indivíduos e agências governamentais encarregados de serem os *accountants* do aparato estatal se situariam no mesmo nível, portanto horizontalmente em relação aos seus *accountables*.

Já o controle vertical pela sociedade se daria, sobretudo, através do exercício pelos eleitores do poder de premiar ou punir seus eleitos — ou os candidatos por eles apoiados — mediante a recondução dos mesmos ao mandato, ou não, na medida em satisfaçam suas aspirações. Este mecanismo é observável até mesmo em poliarquias mais recentes e menos consolidadas. (O'DONNELL, 1998)

Completa a *accountability* vertical proposta por O'Donnell, aquilo que Dahl (DAHL, 2005, p. 25-27) estabelece como garantias institucionais necessárias para oportunizar a formulação preferências e a capacidade de exprimi-las, o que por sua vez seriam pressupostos de um regime democrático segundo o autor: liberdade de expressão e acesso a fontes alternativas de informação.

Na formulação do cientista político argentino, a existência de eleições livres e limpas, a garantia de que as reivindicações poderão ser expressas sem que haja coerção por parte do Estado e que a imprensa será livre para cobri-las regularmente pelo menos as mais relevantes dentre elas, seriam pressupostos indispensáveis para o exercício da *accountability* vertical.

No entanto, a efetividade do voto como meio de *accountability* é criticada em especial no que concerne à sua atomização. Significa dizer que a manifestação de cada indivíduo possui peso desprezível em meio ao todo. Além, a janela de tempo entre uma eleição e outra limita a capacidade do votante de responder às ações das autoridades precisamente. Detendo apenas uma chance para punir ou premiar ações de uma gestão de quatro, cinco ou mais anos, a real avaliação das políticas acaba por se diluir de tal maneira que praticamente inexistente.

Já a *accountability* horizontal seria, segundo O'Donnell:

“a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 40)

Diferentemente da forma vertical de *accountability*, sua manifestação horizontal não seria observável em qualquer poliarquia, sendo normalmente fraca ou intermitente naquelas mais recentes, como ocorre na maior parte dos países americanos. Esta observação é peça chave na distinção estabelecida pelo autor entre as democracias delegativas e as representativas (O'DONNELL, 1994) (O'DONNELL, 1998, p. 28)

Enquanto as primeiras seriam democracias estritamente procedimentais, aderentes ao conceito de poliarquia formulado por Dahl, observando-se um funcionamento minimamente adequado da *accountability* vertical, as últimas se diferenciariam exatamente pelo fato de contarem também com mecanismos horizontais estabelecidos e atuantes. (O'DONNELL, 1998, p. 30)

Esta diferença substantiva entre as experiências dos países americanos e de outros como Inglaterra, França e Estados Unidos é inserida pelo autor num contexto mais amplo, que remete às três tradições que se articulam num arranjo difícil e conflituoso formando as bases das poliarquias atuais.

A primeira dessas tradições seria a democrática, tributária da Atenas antiga e com forte viés majoritário. Uma vez que todo o poder emana do povo, o escopo das decisões possíveis ao corpo tomador de decisões não se limitaria à chamada “esfera pública”, uma vez que não haveria distinção desta com a “esfera privada”.

Na fórmula das poliarquias mais recentes, em especial naquelas delegativas, como é o caso dos países sul-americanos, predominaria a influência desta tradição, mais afeita aos procedimentos e sem dedicar maiores considerações aos predicados que se esperam dos eleitos. Ao contrário, parte-se do pressuposto de que seus métodos por excelência – o sorteio e o rodízio – bastariam para assegurar a igualdade de condições e capacidade entre os postulantes, de modo que todos sejam igualmente capazes.

Já as duas outras tradições, a republicana e a liberal, compartilhariam o ponto fundamental do reconhecimento da existência de duas esferas separadas: uma privada e outra pública.

Este pressuposto será, como mostrarei mais a diante, imprescindível para a existência de *accountability* horizontal de maneira qualitativa e substantiva, para além dos aspectos meramente procedimentais de escolha.

Ambas as tradições se diferem, contudo, quanto ao enfoque dado às tais esferas. Enquanto a tradição liberal se voltará à preocupação com os malefícios causados pela interferência indevida do Estado na vida privada e, de modo geral, às questões relativas à usurpação das liberdades individuais, sua contraparte republicana tecerá maiores considerações quanto ao exercício dos deveres cívicos, às capacidades e qualidades dos agentes estatais e à separação entre interesses privados e públicos.

Porém, foge ao escopo deste trabalho um detalhamento excessivo acerca destas diferenças, importando-nos ressaltar apenas que o funcionamento de mecanismos de *accountability* horizontal está relacionado à preponderância das tradições liberal e republicana sobre a democrática nas poliarquias representativas, segundo O'Donnell.

Para os casos que serão abordados neste trabalho, será importante ainda passar por outros dois pontos fundamentais da teoria de *accountability*. Trataremos a seguir de questões relativas à capacidade de sanção de um *accountant* sobre seu *accountable* e de que maneira ela pode – ou não – ser exercida. Por fim, será abordada a discussão acerca do escopo definido por O'Donnell, limitado a ações qualificadas como omissões ou atos ilegais.

1.2 Os limites da teoria de *accountability* de O'Donnell

Em sua definição de *accountability* horizontal, O'Donnell vincula de maneira indissociável o poder de impor “sanções legais e até o *impeachment*” (O'DONNELL, 1998, p. 40) ao processo. Este aspecto marca uma das fronteiras do conceito proposto pelo politólogo argentino na medida em que os custos a serem impostos ao *accountable* devem possuir caráter legal ou resultar no afastamento definitivo do mandato. Assim, não se encaixam em sua definição os processos que resultam unicamente em custos reputacionais, como propõe Keohane (2002), apud Mainwaring (2003)

Trata-se de um ponto de dissenso dentro do debate recente da *accountability*. Contudo, em meio à literatura considerada para este trabalho predominou a posição,

com suas respectivas nuances, de que o tipo horizontal do procedimento deve contar em algum grau com a capacidade de imposição de sanção, seja de forma direta ou indireta.

Neste diapasão, Kenney afirma que “a capacidade de sancionar é essencial para o conceito de *accountability*”, o que considera estar em consonância com o proposto por O’Donnell, atribuindo aos procedimentos nos quais não se observa tal capacidade o caráter de uma forma limitada de *accountability* (KENNEY, 2003, p. 63)

Resta-nos a esclarecer, no entanto, de que maneiras este poder pode ser efetivado, tendo em vista que, conforme se depreende de O’Donnell, nem toda ação de *accountability* horizontal se dá numa relação agente-principal, tampouco o escopo das instituições capazes de exercer o papel de *accountant* está restrito àquelas do poder judiciário, cuja capacidade de impor sanções é a maior num estado de direito. Fora destas duas conformações, nem sempre resta clara a capacidade de um agente impor sanções a outro, havendo mesmo a possibilidade de que isto se dê de forma indireta.

Para tanto, segundo postula o autor, é preciso que as agências encarregadas do papel de “tomar contas” de agentes e órgãos públicos se articulem naquilo que chama de “rede de poderes relativamente autônomos”. Garante-se assim, ao menos em alguma medida, que o trabalho por vezes iniciado numa dada instância sem efetivo poder de sanção direto ao *accountable* seja completado e continuado por outra, que por sua vez pode contar com tal capacidade.

Esta ideia seria mais tarde trabalhada por Taylor e Buranelli (2007), sob a abordagem da *accountability* na condição de um processo interativo e subdividido em três fases: prevenção, apuração e punição. Ao tratarem do caso do mensalão e da “rede de poderes relativamente autônomos” composta pelo Ministério Público Federal, o Poder Legislativo (por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito), do Tribunal de Contas da União e da Polícia Federal, os autores tratarão em pormenores das interações entre as agências estatais, os respectivos resultados obtidos até então e os desdobramentos daquelas ações a ocorrerem no poder judiciário.

Os achados da pesquisa, realizada antes da conclusão dos trabalhos de investigação e do julgamento da chamara Ação Penal 470, chamam a atenção para o problema da falta de coordenação entre os órgãos envolvidos que, segundo os autores, a despeito de possuírem uma boa capacidade ao agirem isoladamente, não tiveram êxito ao agirem em conjunto. Outro importante achado da pesquisa diz

respeito ao grande enfoque dado à etapa de apuração e as incertezas quanto à efetivação da punição aos envolvidos em malfeitos na última etapa do processo, sob a responsabilidade do poder judiciário.

Importa-nos ressaltar, ainda, que o caso estudado por Taylor e Buranelli está contido dentro de outro limite estabelecido por O'Donnell, uma vez que trata de um processo de *accountability* horizontal relacionado às condutas delituosas de agentes públicos no exercício da função.

Chegamos àquele que talvez seja o alvo mais contundente das críticas feitas à teoria do autor argentino: a limitação do escopo da *accountability* horizontal às condutas ou omissões que sejam consideradas delituosas. Assim, ficam fora os procedimentos cuja motivação resida em outras questões não necessariamente tidas por ilegais, como o “descompasso” político entre parlamento e executivo que por vezes resulta em voto de desconfiança do primeiro sobre o segundo em regimes parlamentaristas, o afastamento do presidente por incapacidade física, moral ou mental (KENNEY, 2003, p. 67) ou, ainda, motivações relacionadas ao desempenho na execução de políticas públicas, sobre o qual recaem as recentes elaborações acerca da *accountability*, menos voltadas aos procedimentos burocráticos, numa acepção Weberiana, e mais aos resultados obtidos pela administração sob a perspectiva qualitativa.

Consideramos que tal limitação guarda certa contradição com a ideia defendida pelo mesmo autor quando contrapõe as poliarquias representativas e as delegativas com base no descolamento entre representante e representado existente nas segundas. Em outras palavras: um dos aspectos distintivos das experiências latino-americanas de democracia seria justamente o fato das políticas públicas não terem necessariamente de guardar qualquer semelhança com a plataforma que elegeu o presidente, uma vez que este encararia sua eleição como a entrega de “carta-branca” pelos eleitores para agir em relação às políticas como bem entender, por estar na hipotética condição de representante da coletividade (O'DONNELL, 1994, p. 8). Porém, como já discutido na primeira parte do capítulo, a existência de mecanismos de *accountability* horizontal funcionais e consolidados é apontado como o diferenciador qualitativo das poliarquias representativas sobre as delegativas. Então, ao restringir o escopo dos procedimentos ao que é tido por ilegal não se estaria tirando do alcance dos agentes de controle justamente as ações irregulares do ponto de vista

político, que afastam o caráter representativo do mandato e reforçam seu aspecto meramente delegativo?.

Esta importante lacuna, contudo, não inviabiliza o *framework* teórico proposto por O'Donnell, mas implica por vezes em certo grau de tolerância com a dilatação conceitual a fim de que não se deixe de fora situações que claramente comungam da maior parte dos pré-requisitos estipulados.

2 ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE NO SERVIÇO DE TÁXI DO DISTRITO FEDERAL

2.1 Breve histórico do Serviço de Táxi do Distrito Federal

Segundo o dicionário Michaelis, táxi significa “Veículo de aluguel destinado ao transporte de passageiros, com um taxímetro que marca o preço da corrida; carro de praça”. Seguindo esta definição, pode-se definir como o nascimento do serviço na capital do Brasil, a Portaria nº 70, de 27 de abril de 1961, da então Prefeitura do Distrito Federal, que tratava da instalação dos taxímetros nos veículos e sobre a tarifa a ser cobrada.

As linhas gerais do sistema, que já foi considerado um serviço de transporte público, partem da premissa de que é necessário limitar a oferta de táxis disponíveis, o que deriva da noção de que o táxi se trata de um modal que competiria com o transporte coletivo feito por ônibus. Por isso, o Estado deveria limitar sua oferta a fim de privilegiar o coletivo em detrimento do individual.

Com isto, a quantidade de ofertantes do serviço cresceu gradativamente até chegar, em 1969, ao número de 3.400 permissões, situação mantida até os dias de hoje. Sabe-se ainda que nunca houve licitação para as outorgas.

É possível se imaginar, contudo, que o procedimento de outorga tenha se dado sem grande rigor ou formalidade. Isto porque nos primórdios de Brasília, a administração local buscava de todas as formas tornar a nova cidade de clima desértico atrativa aos brasileiros para que viessem ocupá-la, oferecendo empregos públicos e outras oportunidades de trabalho.

Porém, a aventura de se dirigir carros de aluguel na nova capital veio a se tornar um lucrativo negócio nas décadas seguintes graças ao controle estrito sobre a oferta exercido pelo Estado, às isenções tributárias e à possibilidade de alugar a permissão para que “motoristas auxiliares” explorassem o serviço.

Soma-se a esses fatores o descompasso observado entre o crescimento populacional e o congelamento no número de permissões e às quase inexistentes contrapartidas dos permissionários para com o Estado.

Tudo isto criou condições para o surgimento de um verdadeiro mercado clandestino de compra e venda das permissões, mesmo que esta hipótese fosse vedada ao longo da maior parte do tempo.

Ainda que não se fossem um bem, mas sim num direito de exploração intuitu personae, as permissões eram anunciadas em classificados e entre os próprios taxistas por valores que, segundo relatos, já ultrapassaram a casa dos duzentos mil reais.

O modelo viria a sofrer as maiores alterações na década de 2010, com a conversão das permissões em autorizações, no Distrito Federal, a partir da Lei nº 5.323, de 2014, o que legalizou efetivamente as transferências e a sucessão em caso de morte e com o surgimento dos aplicativos de transporte privado, como *uber* e *cabify*. A competição teria feito o valor de mercado das autorizações despencar, com relatos dando conta de valores na ordem de trinta a trinta e cinco mil reais por autorização.

Outro mercado que sofreu abalos após a introdução da concorrência dos aplicativos foi o de aluguel de autorizações a terceiros para a prestação do serviço. Contando com a possibilidade de ofertar o serviço sem o pagamento de diárias a um autorizatário e podendo obedecer a requisitos mais brandos do que aqueles definidos para o serviço de táxi, vários motoristas auxiliares passaram a trabalhar por meio de aplicações como Uber, Cabify e outros.

A prática do aluguel é prevista na Lei atual e divide o sistema em dois grandes grupos: o detentores das autorizações e o dos motoristas locatários.

Existe também um grupo considerável de titulares que fazem do táxi seu único ofício, trabalhando diuturnamente transportando pessoas e bens por todo o Distrito Federal. Para estes, o táxi também se fez um investimento na medida em que conquistaram clientela fixa, mantendo a autorização em dia e a prestação continuada do serviço com qualidade.

Este arranjo institucional permitiu a constituição de diferentes níveis de poder entre seus componentes, com a base sendo composta pelos motoristas auxiliares cuja permanência está vinculada ao pagamento de diárias e cujo vínculo é relativamente frágil.

Desta considerável parcela emanam recorrentes pedidos para a realização de licitação para aumentar o número de autorizações mediante regras que garantam aos atuais auxiliares maiores condições na concorrência.

Em meio a atores tão diversos, se consolidou como representante da categoria o Sindicato dos Permissionários e Motoristas Auxiliares do Distrito Federal (SINPETAXI), anteriormente chamado de Sindicato dos Condutores Automotivos de Veículos Rodoviários de Brasília (SINDICAVIR). Sua representatividade, contudo, é questionada judicialmente por outra entidade, o Sindicato dos Taxistas (SINTAXI).

Ao longo das últimas décadas, o SINPETAXI acumulou considerável poder político, impulsionado pelo tamanho da categoria, por sua capilaridade e pelo poder econômico, assentado na exploração dos espaços comerciais do antigo ponto de apoio do aeroporto, postos de gasolina, contribuições e cobrança de serviços aos taxistas.

2.2 Contexto das ações de controle

Desde a década de 1960, diversas Leis se sucederam com o objetivo de reger o serviço de táxi no Distrito Federal. Após à promulgação da Constituição de 1988, ao menos quatro diplomas legais trataram a respeito dos aspectos gerais de organização do serviço, definindo quantitativo de permissões, mantido em 3.400 desde 1979, os requisitos para o exercício da atividade de taxistas, as regras de conduta e as penalidades, entre outros detalhes do funcionamento da *praça*, como carinhosamente é chamado o mercado de táxis da capital.

Destas normas, apenas a Lei nº 457, de 16 de junho de 1993 vigorou antes da chamada Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, de Concessões e Permissões, que determinou, dentre diversas outras mudanças, a obrigatoriedade de licitação das permissões concedidas antes de 1988 e ainda em vigor.

As outras três se sucederam trazendo ligeiras alterações ao arcabouço legal da prestação do serviço, mas tiveram como principal objetivo resolver os dois assuntos mais controversos da *praça* brasiliense: as transferências de titularidade das permissões e a licitação de novas vagas para o serviço.

Nenhuma delas, contudo, conseguiu solucionar adequadamente tais questões. Todas, invariavelmente, tiveram sua constitucionalidade questionada no que se refere às transferências e à vigência das outorgas em vigor.

Destas, tanto a Lei nº 2.496/1999 quanto a Lei nº 4.056/2007 vigoraram durante o período em que o serviço de táxi era considerado um serviço público prestado mediante permissão do Estado devendo, portanto, obedecer ao disposto na já

referenciada Lei de Concessões e Permissões no que se refere à obrigatoriedade de serem submetidas a processo licitatório. Contudo, durante o período em que estiveram em vigor, não se realizou nenhuma licitação – seja de novas permissões, seja das antigas já outorgadas. Além disso, as transferências estavam previstas em lei e aconteciam sem embaraços.

Os questionamentos acerca da constitucionalidade centravam-se, de maneira geral, nestes pontos. Alegava-se tratarem de meios para manter os atuais titulares, em clara desobediência à Lei federal que determinava a concorrência ampla e aberta a quem se interessasse e cumprisse os requisitos. Esta situação, bem como a existência de um sistema fechado e limitado de permissões, permitiu o surgimento e manutenção de um ativo mercado de compra, venda e aluguel destas outorgas por cifras significativas.

O cenário ainda ganharia novos contornos com a conversão da Medida Provisória nº 615 na Lei nº 12.865, de 9 de outubro de 2013, que transformaria a transformação do serviço de táxi de serviço público, prestado mediante permissão, em serviço de utilidade pública, prestado sob o instituto da autorização precária, mais flexível, tornando expressa a liberação da transferência a terceiros e à sucessão em caso de falecimento do titular. No Distrito Federal esta mudança seria refletida pela Lei nº 5.323, de 2014.

Neste trabalho abordaremos as ações de controle ocorridas a partir da representação nº 45/2008 do Ministério Público de Contas do Distrito Federal (MPC/DF), que solicitava a oitiva do então Secretário de Transportes *“sobre a situação atual das permissões de táxi existentes (...); qual a validade temporal das mesmas; ocorrência de licitação e outras informações relevantes para o controle externo.”* até a conclusão dos trabalhos do Recadastramento das autorizações de táxi, em setembro de 2017.

Este recorte temporal foi escolhido primeiramente pela grande disponibilidade de documentos e informações referentes ao período e pelo envolvimento direto do autor no tema ao longo dos dois últimos anos. Além disso, trata-se de um período bastante profícuo no que se refere às ações de controle: houve um total de três auditorias, sendo uma externa, realizada pelo Tribunal de Contas do DF e outras duas, internas, realizada pela equipe da própria Secretaria de Mobilidade, além de pelo menos três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) que versaram

especificamente sobre os temas centrais aqui debatidos, mas que não estão incluídas no escopo do trabalho.

2.3 Atores institucionais envolvidos no processo

O primeiro ator que será abordado é o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), órgão que tem o papel de auxiliar a Câmara Legislativa no desempenho de suas funções de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. A este respeito, a Lei Orgânica (LODF) diz o seguinte:

*“Art. 77. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Distrito Federal e das entidades da administração direta, indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pela Câmara Legislativa, mediante controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.*

(...)

*Art. 78. O controle externo, a cargo da Câmara Legislativa, será **exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, ao qual compete:*

(...)

*V - realizar, por iniciativa própria, da Câmara Legislativa ou de alguma de suas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções e **auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**, nas unidades administrativas dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal:*

(...)

*d) das concessões, cessões, doações, **permissões** e contratos de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, e das subvenções sociais ou econômicas, dos auxílios, contribuições e doações.”* (grifos do autor)

O papel das cortes de contas no Brasil é abordado por uma série de trabalhos que tratam sobre *accountability* horizontal, figurando como um dos mais destacados órgãos do sistema de controle externo da administração pública. Seu papel principal é o de fornecer apoio técnico aos poderes legislativos nos diferentes níveis do estado, contudo, há na literatura importantes críticas em torno do efeito causado pela natureza política das indicações para seu corpo de conselheiros, a quem cabem as decisões do órgão. (FIGUEIREDO, 2001) (FLEISCHER, 2000)

É composto por sete conselheiros, dos quais três são escolhidos pelo Governador, com aprovação da CLDF, sendo um de livre escolha e dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público de Contas. Os outros quatro componentes são escolhidos pela Câmara Legislativa. Todos são nomeados para cargos ditos vitalícios, ou seja, até que atinjam a idade máxima para permanência no Serviço Público, atualmente em 75 anos.

Seus instrumentos de fiscalização vão de levantamentos voltados a conhecer a organização e o funcionamento de seus jurisdicionados, passando pelas auditorias, instrumento de exame e avaliação, passando pelas tomadas de contas especial e pelo julgamento das contas anuais do governador.

Conforme apontam Taylor e Buranelli (2007), a maior incidência de atuação da corte de contas está na fase de apuração, de acordo com sua visão faseada do processo. Por conseguinte, o papel destas instituições na etapa de prevenção e, ao final, na punição dos desvios, seria bastante restrito e prejudicado pelo volume das tarefas burocráticas que demandariam a maior parte dos recursos disponíveis e pela capacidade de sanção restrita à aplicação de multas aos infratores e ao encaminhamento dos autos ao Ministério Público (TAYLOR e BURANELLI, 2007, p. 67-69)

As limitações do órgão são relativizadas uma vez que a *accountability* horizontal se dá em meio a uma rede de agências (O'DONNELL, 1998, p. 43) encarregadas de atividades específicas, mas por vezes sobrepostas e cuja coordenação tende a ser fraca (TAYLOR e BURANELLI, 2007). Disto decorre que a atuação do Tribunal de Contas não acontece de forma isolada, mas e (CRUZ e OLIVEIRA, 2012) em conjunto com outros participantes do processo de fiscalização e controle, com o que é o caso do Ministério Público de Contas (MPC), que funciona junto à Corte.

O *parquet* tem sua existência definida no artigo 85 da LODF e seus princípios, composição e competências constam a partir do artigo 48 do Regimento Interno do TCDF, que diz:

Art. 48. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, regido pelos princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, compõe-se de quatro Procuradores.

(...)

Art. 54. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, por seu representante, em sua missão de guarda da lei e de fiscalização de sua observância:

I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo perante o Tribunal as medidas de interesse da justiça, da Administração e do Erário;

II - comparecer às sessões e dizer de direito, oralmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à deliberação do Tribunal, sendo obrigatória sua audiência nos processos de tomada ou prestação de contas e na apreciação dos atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, reformas e pensões, inclusive na fase de recurso, observado, ainda, o disposto no art. 281 deste Regimento;

III - promover, junto à Procuradoria-Geral do Distrito Federal ou, quando for o caso, perante os dirigentes de entidades da administração indireta, incluídas as fundações, as medidas necessárias ao arresto de bens e à cobrança judicial de débitos;

IV - interpor os recursos permitidos em lei;
V - apresentar relatório anual ao Plenário até 1º de março subsequente, com o andamento da execução dos Acórdãos e a resenha das atividades específicas do Ministério Público, no exercício encerrado.

Sua função é atuar no resguardo do interesse público, fiscalizando e provocando a atuação da corte de contas sempre que se perceba irregularidades no desempenho das atividades pelo poder executivo abrangidas pelo seu escopo de trabalho.

O MPC e o TCDF são parte, portanto, do sistema de controle externo da administração pública local. São as instituições encarregadas de exercerem a *accountability* horizontal por excelência, nas quais se encontram todos aqueles elementos preconizados por O'Donnell quando trata do tema. Se por um lado o tribunal encontra limites para sua capacidade punitiva, por outro, sua atuação é entrelaçada com a da CLDF, a quem por sua vez cabe a remoção do Governador, que pode ser motivada pela rejeição das contas do exercício pelo TCDF, por exemplo.

Já no outro polo do caso em estudo se encontra a Secretaria de Estado de Mobilidade (SEMOB), chamada de Secretaria de Transportes até 2015, órgão responsável pela política setorial em Brasília. Por ter a pasta passado por várias reestruturações ao longo do período abrangido pelo trabalho, será preciso traçar um brevíssimo histórico de duas das suas unidades.

A primeira delas é a unidade responsável pela gestão do serviço de táxi no DF, a qual em última análise foi o polo passivo das ações relatadas aqui. Já tendo sido chamada de Departamento de Concessões e Permissões (DCP), Subsecretaria de Transportes Coletivo e Individual (SUTRANSP) e Unidade Especial de Gestão do Transporte Público Individual (UEGTPI), ganhou a atual denominação de Subsecretaria de Serviços (SUBSER) no final de 2015. Apesar das sucessivas transformações em suas competências e serviços abrangidos, todas estas configurações tiveram em comum a competência para gerir os cadastros do Serviço de Táxi de Brasília.

Esteve instalada por mais de 20 anos num antigo prédio na área industrial de Brasília, onde taxistas eram atendidos e onde seus arquivos – parte deles datilografados em máquina de escrever até meados de 2015 – eram guardados em pastas suspensas dispostas em velhas estantes ou amontoados em caixas, sem que fossem autuados processos administrativos com sequenciamento temporal e controle de integridade.

A grande rotatividade de servidores e a conseqüente baixa retenção da memória institucional, a estrutura física e tecnológica bastante deficitária, a prevalência de procedimentos pouco eficientes de gestão e a preponderância de critérios não técnicos para a composição de seus quadros impactou negativamente a evolução de um setor tão importante para o transporte na capital. Este cenário começaria a se transformar somente a partir do final de 2015 com a nomeação de nova chefia para a unidade formada por auditores de carreira, após um trabalho de análise documental constatar que 100% dos cadastros apresentavam algum tipo de desconformidade.

Já a segunda unidade que cabe detalhada aqui é a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle (SUFISA), que mantém esta denominação desde a sua criação, em 2014, quando grande parte dos Auditores Fiscais da área de transportes deixou o DFTRANS e passou a integrar os quadros da Secretaria. Como seu nome já diz, estão entre suas atribuições as de fiscalizar, auditar e controlar. No entanto, não se trata de uma unidade de controle interno, *stricto sensu*, voltada às atividades meio. Sua atuação se dá diretamente em relação ao Sistema de Transporte, a área fim da pasta. Ambas as auditorias internas nos cadastros do serviço de táxi foram realizadas por auditores da SUFISA por determinação dos Secretários à época.

2.4 A Auditoria realizada pelo Tribunal de Contas

Diante da Representação nº 45/2008, protocolada pelo Ministério Público de Contas, que solicitou a oitiva do então Secretário de Transportes “sobre a situação atual das permissões de táxi existentes (...); e outras informações relevantes para o controle externo.”, o Plenário da corte acompanhou o voto da conselheira relatora, Marli Vinhadeli, que indeferiu o pedido na forma em que foi feito, sob a justificativa de não vislumbrar eficácia no que fora proposto, e encaminhou os autos à 3ª Inspeção de Controle Externo (ICE) em 3 de dezembro de 2008.

O relatório final desta auditoria é datado de 13 de março de 2012, portanto mais de três anos após a decisão que a autorizou. O trabalho teve por finalidade verificar os procedimentos adotados pela Secretaria no controle e fiscalização das permissões de táxi, em especial no que refere à sua legalidade e efetividade, além de avaliar a compatibilidade da demanda com a oferta do serviço.

Seus achados revelaram situações preocupantes: transferências realizadas em desacordo com o preconizado pela LODF; a existência de veículos em circulação com idade superior à permitida em Lei; a falta de confiabilidade dos sistemas informatizados e a ausência de processos específicos para cada uma das permissões. Sobre o último achado, a equipe de auditoria foi enfática ao apontá-lo como falha de controle interno, constatando a ausência de dados fidedignos, bem como de avaliações e auditorias constantes de forma a assegurar a integridade das informações.

“Os trabalhos realizados evidenciaram falhas nos sistemas de controle interno, conforme será relatado nos parágrafos posteriores. Os procedimentos adotados no serviço de cadastro dos permissionários carecem de um sistema informatizado que apresente informações fidedignas, bem como constantes avaliações e auditorias, de forma a manter a integridade das informações.” (TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 47)

Cabe destacar, porém, que o foco aqui serão as questões relativas à falta de confiabilidade dos sistemas e dos registros administrativos. Consideramos que os demais pontos escapam ao propósito deste trabalho. Atendo-nos ao ponto escolhido, será possível ainda traçar mais a diante um estudo de como uma ferramenta de governo eletrônico impactou na capacidade de um órgão ser transparente e *accountable*.

A conclusão acerca da falha dos mecanismos de controle interno veio da confrontação entre os registros do sistema informático de gestão dos cadastros e a documentação em papel, armazenados nas pastas, demonstrando importantes divergências entre ambos.

Completava ainda o quadro o fato de a unidade não ter a prática de autuar processos administrativos individualizados por permissões, optando por armazenar toda a documentação referente as concessões em pastas suspensas, sem que houvesse um encadeamento lógico-temporal e sem qualquer controle de integridade relativo às informações armazenadas, o que segundo à equipe de auditoria daria margem a “uma eventual fraude documental”.

“Os registros de vários permissionários encontram-se, atualmente, arquivados em pastas individuais, relacionadas por número de cada permissão, sem, entretanto, terem sido autuados processos administrativos específicos para cada um.

A inexistência de processos específicos fragiliza o controle das peças constantes atualmente das pastas individuais, que não possuem qualquer ordem numérica ou tipo de movimentação e possibilitam fraude documental.” (TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, 2012, p. 73)

Esta observação ser repetiria três anos depois na auditoria realizada pela equipe da própria Secretaria.

“Os documentos dos permissionários/autorizatórios e motoristas auxiliares são jogados (e não anexados) nas pastas sem que haja a aplicação de técnicas de arquivamento. Como são colocados de forma aleatória, em seus respectivos dossiês, não há ordem alguma nesses documentos das pastas das permissões/autorizações.” (SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 22)

Trata-se de uma situação em que burocratizar, na acepção weberiana do termo, significaria benefícios incalculáveis ao desempenho do estado nesta tarefa. Cabe, contudo, traçar algumas considerações acerca da viabilidade prática disto: tendo acompanhado ao longo dos últimos quase dois anos o trabalho da unidade, avalio que os limites impostos pela lógica processual em papel somados ao já frágil sistema de gestão, bem como a alta rotatividade dos servidores designados para cumprir aquelas tarefas e pelas peculiaridades inerentes ao atendimento ao público e ao serviço de táxi, teriam imposto um custo significativo e difícil de ser absorvido pela estrutura de então. Era imprescindível a adoção de meios eletrônicos eficazes. Como ficará demonstrado mais tarde, somente com a implantação do SEI, um sistema flexível, seguro e completamente eletrônico, foi possível corresponder às expectativas dos órgãos de controle a este respeito.

A equipe encarregada de auditar a unidade concluiria sua análise sugerindo à corte que determinasse a correção dos rumos observados até ali. O relatório então passou a integrar o processo, que tramita até hoje. Nada disto, porém, se distancia daquilo que Taylor e Buranelli apontaram como restrições à atuação do tribunal de contas, limitada à aplicação de multas e à reprovação de contas, o que sequer foi o caso aqui.

2.5 A primeira auditoria da SUFISA

Em memorando datado de 6 de maio de 2015, o então Secretário de Estado de mobilidade determinou à SUFISA a realização de trabalho de auditoria nos cadastros relativos às permissões/autorizações de táxi do Distrito Federal. A análise deveria se estender por todos os registros da unidade gestora, que à altura se chamava UEGTPI, e teve por escopo verificar o cumprimento das exigências previstas na legislação vigente para a obtenção e manutenção das outorgas para prestação do serviço. Outro

aspecto que também seria analisado pela equipe composta pelos 12 adutores fiscais seriam os procedimentos administrativos relacionados ao cadastramento e executados pela unidade auditada.

Como dito anteriormente, o rol de atribuições da SUFISA se difere do de uma Unidade de Controle Interno, por exemplo, cuja abrangência do trabalho se estende inclusive pelas áreas-meio do órgão. No caso da Subsecretaria, sua atuação é voltada aos serviços de transporte concedidos, autorizados ou permitidos pelo poder público distrital, envolvendo ações em campo e trabalhos como o que apresentaremos aqui.

Outro aspecto que difere sua atuação de uma UCI é a supervisão técnica, normativa e de padronização de procedimentos que a Controladoria-Geral exerce sobre esta última. Além disso, ainda se prevê à UCI o papel de dar ao órgão central de controle ciência acerca de fatos ilegais ou irregulares, o que por outro lado não se observa em relação à SUFISA, cujo dever de reportar achados relativos aos serviços de transporte se restringe ao âmbito da Secretaria.

Será possível, então, considerar a SUFISA parte da rede de agentes que levam a cabo a *accountability* da horizontal, de acordo com a teoria de O'Donnell? Começemos pelo primeiro critério defendido pelo autor, qual seja, o de que é necessário existir “agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão dispostas e capacitadas” para realizar as ações descritas como sendo de *accountability*. No caso em estudo isto fica evidente quando tomamos o que diz explicitamente o Decreto nº 35.748/2014, que aprovava o interno da Secretaria de Transportes vigente à época, relativo às atribuições da SUFISA:

Art. 112. À Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada à Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal, compete:

I. promover a execução das políticas de fiscalização, auditoria e controle do Sistema de Transporte do Distrito Federal;

(...)

VII. propor medidas de intervenção no Sistema de Transporte do Distrito Federal, visando melhorias no seu funcionamento;

VIII. coordenar e exercer, especificamente, por intermédio dos agentes Auditores Fiscais de Atividades Urbanas - Área de Especialização Transportes, lotados nesta subsecretaria, as atividades de fiscalização, auditoria e controle do Sistema de Transporte do Distrito Federal;

IX. cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares e as cláusulas contratuais de concessão e permissão, vinculadas ao Sistema de Transporte do Distrito Federal e aplicar as penalidades regulamentares e contratuais de sua competência; (grifos do autor)

Restam a ser esclarecidos, ainda, os aspectos relativos à capacidade de impor sanções e à restrição do escopo da *accountability* horizontal às ações ou omissões

tidas por delituosas. Quanto ao primeiro ponto, cabe considerar que a despeito de não ter a capacidade de impor sanções diretas à unidade auditada e de estar situada em nível hierárquico paralelo, a Subsecretaria de Fiscalização, Auditoria e Controle constituiu equipe para este fim por determinação do Secretário de Estado a quem os achados e conclusões deveriam ser encaminhados e a quem caberia impor sanções e/ou determinar que se observassem outros procedimentos. A equipe atuou com respaldo direto da chefia do órgão. Tem-se, portanto, a capacidade de sancionar exercida de maneira indireta, ou melhor dizendo, a capacidade de subsidiar e influenciar a decisão de aplicar ou não sanções. Isto ficou demonstrado pelos acontecimentos posteriores à apresentação do relatório, que incluíram, dentre outras medidas, a troca da chefia da unidade auditada.

Já quanto ao limite conceitual colocado por O'Donnell relativo às ações ou omissões delituosas, retomo a consideração que fiz sobre a lacuna que esta delimitação provoca ao *framework* proposto pelo autor. Ainda que seja possível encaixar os fatos que serviram de gatilhos para a realização da auditoria como possíveis transgressões a regras vigentes e, portanto, situados dentro do limite conceitual, opto por dilatar esta fronteira, por julgar haver um outro aspecto igualmente relevante que fora abrangido pelo trabalho da equipe e que não pode ser descartado: a eficácia e o desempenho dos procedimentos administrativos adotados até então. Mais do que verificar a aderência destes às normas vigentes, coube à equipe de auditores fiscais avaliar a capacidade daqueles procedimentos frente às necessidades do serviço.

Conclui-se, portanto, ser possível enquadrar a SUFISA como parte integrante da rede de agentes responsáveis por levar a cabo a *accountability* horizontal, guardando-se as devidas limitações de escopo que restringem sua atuação.

Cabem, ainda, pontuações acerca da metodologia e dos critérios tomados pelo grupo, pois revelam muito do desafio enfrentado na coleta das informações a serem avaliadas. Considerando o universo de 3.400 permissões/autorizações de táxi e de seus respectivos condutores auxiliares, havia mais de três mil dossiês em meio físico a serem verificados por um conjunto de 10 servidores¹.

¹ O grupo era formado por doze auditores fiscais ao todo, divididos em seis equipes de dois servidores cada. Destas equipes, cinco se dedicariam a analisar os dossiês e outra ficaria responsável por coordenar os trabalhos e sistematizar as informações coletadas.

Como dito anteriormente, não havia a prática de autuação de processos administrativos para cada uma das autorizações, cujos registros eram armazenados de maneira precária em pastas suspensas, sem qualquer encadeamento temporal e sem controle de integridade.

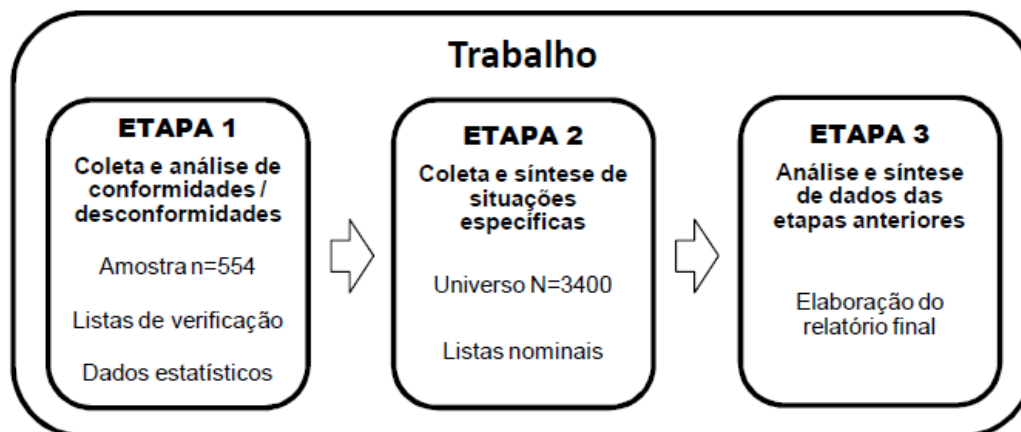
“A documentação de cadastro é alocada em um arquivo onde estão as pastas de cada permissão/autorização, com as respectivas documentações de cadastro, as quais não são, devidamente, autuadas como processos administrativos. Os documentos de cadastro são jogados e largados de qualquer maneira nas pastas. As pastas possuem páginas sem ordem sequencial, documentos de uma permissão/autorização na pasta de outra, enfim, a bagunça, o caos e a desordem imperam no arquivo da unidade auditada. Portanto, execráveis e reprováveis praxias administrativas relacionadas ao cadastro dos profissionais taxistas, que não tem fulcro nas normas vigentes e nas boas práticas de gestão, são, reiteradamente, executadas na unidade auditada.” (SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL, 2015, p. 29)

Estas dificuldades, somadas à inviabilidade de se retirar os volumes da UEGTPI por longos períodos e ao fato de que as pastas continuariam a ser utilizadas para consultas e registros diários, por conta do atendimento presencial aos taxistas, optou-se por uma análise amostral do universo de outorgas. Assim, foram avaliados um total de 554 dossiês que abrangeram um conjunto de 908 permissionários/autorizatórios e motoristas auxiliares.

Isto também condicionou a metodologia que fora utilizada nas fases seguintes para definir um cadastro como *conforme* ou como *em desconformidade*, com base nos requisitos estipulados pela Lei nº 5.323/2014. Para tanto, verificou-se na primeira etapa se 1) havia documentação comprobatória referente a cada um dos requisitos; 2) em havendo, se esta documentação atestava o efetivo cumprimento dos requisitos; e 3) se o documento estava autenticado de alguma forma, seja por servidor ou por cartório de ofício.

Este trabalho se encerrou após um total de três etapas, consistindo a segunda num levantamento acerca de situações específicas e a última num compêndio das duas anteriores, com a posterior formulação de análises, sugestões e recomendações à Secretaria e à UEGTPI com o propósito de sanar as irregularidades eventualmente encontradas. Ao fim, chegou-se à alarmante marca de 100% de desconformidade relativa aos critérios definidos.

Figura 1 - Fluxo de trabalho do Relatório da Auditoria de 2015



Fonte: Relatório de análise de conformidade legal dos cadastros e transferências de permissões e autorizações do serviço de transporte público individual do distrito federal – serviço de táxi

Os achados e conclusões apontaram para, entre outros problemas, as sucessivas falhas de gestão da informação administrativa e para a inconfiabilidade dos sistemas de informações cadastrais que serviam à unidade. A completa desordem e o não cumprimento dos procedimentos normatizados em relação ao arquivo em meio físico e a ausência de registro de histórico de alterações dos sistemas informatizados foram apontados como práticas administrativas “execráveis e reprováveis”, indicando ainda a suscetibilidade de falsificações e até de crimes contra a administração pública mediante a inserção e a alteração indiscriminada do banco de dados.

O relatório repetia alguns dos achados obtidos pela auditoria anteriormente realizada pelo Tribunal de Contas, em especial no que se refere à desorganização do acervo informacional. A situação demandava atitudes urgentes no sentido de organizar os registros de todo o serviço de táxi da capital e garantir a confiabilidade dos cadastros dos profissionais taxistas. O desafio que se delineava, contudo, beirava o impossível, em especial tendo-se em conta o contexto de uma repartição que até meados de 2015 ainda não tinha aposentado sua máquina de escrever mecânica.

Um ano após o cenário de caos descrito pelas auditorias, esta mesma unidade se encontraria no centro de uma revolução em matéria de governo eletrônico no Distrito Federal.

3 O SISTEMA ELETRÔNICO DE INFORMAÇÕES (SEI) E SUA UTILIZAÇÃO NO RECADASTRAMENTO DE 2016

3.1 Os primórdios da Subsecretaria de Serviços

Em outubro de 2015, toma posse a nova equipe da Subsecretaria de Serviços (SUBSER), unidade que substituiria a antiga UEGTPI. De perfil heterogêneo, formada em sua maioria por servidores não efetivos, dentre os quais o próprio autor, e contando inicialmente com um único servidor remanescente da antiga unidade, a equipe logo se depararia com duas situações um tanto comuns no serviço público: a descontinuidade decorrente das sucessivas mudanças de estrutura e pessoal e a ausência de memória administrativa sistematizada e de procedimentos manualizados. Os efeitos desta situação seriam atenuados pela estreita colaboração da antiga chefia da unidade, que desempenhara as funções por apenas três meses, na esteira dos desdobramentos da auditoria, e pelo retorno de uma servidora com anos de experiência naquele setor.

Não obstante, havia ainda a necessidade de construir as soluções para os graves problemas apontados pelas auditorias, bem como o desafio de lidar com a regulamentação do novo serviço de transporte por aplicativos, tema em voga na agenda nacional de mobilidade urbana e cujos primeiros impactos ao serviço de táxi já se faziam sentir.

Assim, os primeiros meses da nova gestão à frente da SUBSER foram dedicados ao diagnóstico da unidade, sobretudo no que se refere às atividades de atendimento aos taxistas, o principal produto de seu trabalho. Apesar do sucesso das primeiras intervenções, como a adoção de um sistema de senhas de atendimento e a otimização do tempo de expediente aberto ao público, havia muito o que se fazer em relação aos registros administrativos, pouco confiáveis e transparentes.

Para assegurar o cumprimento dos requisitos legais tanto por parte dos autorizatários quanto dos motoristas auxiliares e, assim, garantir que a prestação do serviço ocorresse com segurança e qualidade, era imprescindível a realização de um cadastramento completo dos prestadores. Seria preciso receber de uma só vez toda a documentação comprobatória de cada um dos 3.400 autorizatários e de seus motoristas auxiliares e submetê-las à avaliação acerca do cumprimento ou não dos

requisitos. Assim, o cadastramento foi convocado por meio de portaria do Secretário em junho de 2016, tendo seguido até meados de 2017, como forma de garantir a oportunidade de participação a todos.

Concomitantemente, seria preciso mudar os métodos, formando para cada autorização um processo confiável, sequencial e com o registro integral de todas as ações cadastrais realizadas daquele momento em diante. Àquela altura a Secretaria ainda não trabalhava com processos eletrônicos e os sistemas de gestão utilizados na SUBSER não possuíam esta função.

A solução escolhida foi o Sistema Eletrônico de Informações, um sistema já em uso no Corpo de Bombeiros do Distrito Federal e cujo trabalho de expansão pelos demais órgãos da administração estava em andamento. O custo financeiro de sua adesão seria zero e a operacionalização, relativamente simples.

3.2 O Sistema Eletrônico de Informações: uma ferramenta de governo eletrônico

Esta ferramenta é fruto da iniciativa “Processo Eletrônico Nacional” (PEN), capitaneada pelo Ministério do Planejamento, que preconizava uma solução altamente flexível, de fácil adoção em larga escala e com custos módicos aos interessados, para a produção, gestão e tramitação de processos administrativos eletrônicos.

A fim de otimizar os custos, o PEN buscou dentre os sistemas já existentes aquele que mais se enquadrava nestas diretrizes. Em razão do pioneirismo na área, marcado pelo advento da Lei nº 11.419/2006, o Judiciário foi o Poder com maior acúmulo de experiência e soluções desenvolvidas até então. Veio do Tribunal Regional da 4ª Região o sistema de processo eletrônico escolhido, chamado até ali de *e-proc* (CRUZ e OLIVEIRA, 2012)

Além do SEI, o PEN envolve ainda outras duas grandes ações: o protocolo integrado e o “Barramento de Integração”, interface por meio da qual as bases de processos dos diversos órgãos que utilizam o SEI, tanto no âmbito do Governo Federal quanto nos demais níveis da federação, serão interligadas, proporcionando o trâmite transparente e ágil entre todos os órgãos utilizadores do sistema.

Os objetivos destas ações são a redução dos custos financeiros e ambientais decorrentes da impressão e do aparato logístico necessário ao armazenamento e tramitação do papel; além de ganhos em desempenho na realização de atividades de

produção, trâmite e procura de informações em processos; assegurar maior segurança e confiabilidade à informação, diminuindo as chances de perdas, extravios e apagamento indevidos de documentos; fomento da cultura colaborativa nos órgãos por meio do compartilhamento de modelos e base de conhecimento associados a procedimentos comuns além, certamente, de ganhos relacionados à transparência e controle da administração. (ANDRADE, 2016, p. 168)

Em resumo, trata-se de uma ferramenta dedicada à construção de um governo melhor, ainda que seus ganhos iniciais se concentrem no aparato burocrático que, otimizado, dispondo de informações mais confiáveis, com a possibilidade de automatizar uma série de rotinas e com custos reduzidos, passa a ter condições de aprimorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, empresas e a integração entre as diferentes esferas da administração.

Estas credenciais permitem enquadrar o SEI como uma iniciativa de Governo Eletrônico, ou *e-gov*, cuja definição ultrapassa o simples emprego de tecnologias da informação e comunicação (TIC) na administração, o que já ocorre há décadas. Governo eletrônico, nas palavras de Grönlund (2002) apud Prado (2009, p.32), englobaria ao menos três objetivos principais, de acordo com as definições mais correntes no campo:

- 1) Promoção de um governo mais eficiente;
- 2) Provimento de melhores serviços aos cidadãos;
- 3) Melhoria do processo democrático

Como afirmam Vieira e Santos (2010, pp. 6-7) o conceito de governo eletrônico é tornado “muito mais extenso, como o aumento da eficiência, monitoramento das políticas públicas, transparência, busca da melhor governança, aplicação das TICs para melhorar os processos da administração pública, dentre outros.”

A utilização do termo em larga escala ocorre a partir dos planos de reforma administrativa promovidos pela administração Bill Clinton (1993-2001) e liderados por seu vice-presidente Al-Gore, no contexto do *National Performance Review* (NPR), ou revisão nacional da performance. (FOUNTAIN, 2005) (PRADO, 2009)

Contudo, de maneira similar ao conceito de *accountability* que fora abordado ao longo de todo o capítulo anterior, o de governo eletrônico também se encontra em processo de construção e com fronteiras ainda pouco claras. Assim, convém pontuar que a abordagem teórica adotada para este trabalho em relação ao governo eletrônico

não é consensual, porquanto não exista alguma que assim se possa considerar, mas é respaldada em literaturas amplamente utilizadas, como é o caso da definição oferecida pela Comissão Europeia (2016), em especial no que se refere às melhorias internas proporcionadas pela adoção das ferramentas, os ganhos em transparência – e por conseguinte, em *accountability* – e nos serviços prestados à população:

A administração pública em linha² **apoia os processos administrativos, melhora a qualidade dos serviços e aumenta a eficiência interna do setor público.** Os serviços públicos digitais reduzem os encargos administrativos para as empresas e os cidadãos, tornando a sua interação com as administrações públicas mais célere e eficiente, mais conveniente e **transparente**, bem como menos onerosa. **Além disso, a utilização de tecnologias digitais como parte integrante das estratégias de modernização da administração pública pode proporcionar vantagens económicas e sociais para a sociedade em geral.** (...) (COMISSÃO EUROPEIA, 2016) (grifos do autor)

Outra definição comumente aceita, ainda que de fronteiras largas, é a que propõe a OECD (2003), quando define o governo eletrônico como sendo “o uso das tecnologias da informação e comunicação, e particularmente a internet, como uma ferramenta para o alcance de um bom governo”.

Esta pontuação é especialmente necessária em relação ao SEI, uma vez que sob algumas perspectivas é possível sequer considera-lo uma ferramenta de governo eletrônico, como é o caso dos trabalhos que destrincham o conceito em ao menos outros três: *e-governance*, *e-services* e *e-democracy* (PRADO, 2009, p. 41-42)

Avalio, contudo, que a despeito de ser um sistema cujo propósito é servir de suporte eletrônico aos processos administrativos e propiciar a integração entre diferentes níveis de governo a custos baixíssimos, o que a primeira vista poderia nos levar a confundi-lo com mera “automatização da ineficiência”, replicando em forma de *bytes* o *modus operandi* da burocracia clássica, travada, procedimental e pouco voltada à prestação de serviços, o SEI é uma ferramenta que vai além. À medida em que concentra a informação administrativa de maneira confiável e segura, com mecanismos de controle aprimorados, permite maior transparência e torna o órgão que o utiliza mais *accountable*, além de possibilitar a melhoria dos serviços oferecidos aos cidadãos, diminuindo tempos de espera, viabilizando a emissão e entrega de declarações e certidões por email já que utiliza assinatura eletrônica, etc.

² Termo empregado em Portugal para *e-government*, aqui traduzido para governo eletrônico.

Retornaremos a esta discussão quando formos tratar do impacto de sua utilização no cadastramento e nos momentos seguintes a ele, apresentando os resultados obtidos e os projetos de expansão de sua capacidade.

3.3 O cadastramento dos prestadores do serviço de táxi em 2016

Diante da necessidade de se promover um cadastramento geral dos prestadores de serviço de táxi no Distrito Federal com a finalidade de verificar o cumprimento dos requisitos legais para o exercício da profissão, optou-se pela utilização do SEI como ferramenta de suporte para os processos que se originariam na ação. Tratava-se de uma escolha natural não só pelas qualidades do sistema, mas também em virtude do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, que o havia definido como sistema oficial para toda a administração direta e indireta do Distrito Federal.

Mais do que em qualquer outra unidade, o impacto da adoção do SEI seria encarado como um tremendo avanço na gestão dos táxis do DF. Havia pouco mais de um ano que a repartição defasara sua antiga máquina de escrever *olivetti*, mecânica. As caixas de arquivo se amontoavam, após inúmeras tentativas sem sucesso de organizar o acervo documental de forma adequada. O avanço foi de um século em um ano, literalmente.

A chegada do SEI juntamente com o cadastramento permitiria à unidade estabelecer uma nova organização aos registros daquelas autorizações, que desta vez seriam em formato de processo administrativo eletrônico, ao mesmo tempo em que criava condições para um tratamento mais estruturado e organizado ao passivo em papel, acumulado ao longo de décadas.

Para iniciar a implantação do SEI foi formado um Comitê Setorial de Gestão (CSG) composto em sua maioria por representantes da SUBSER, mas também de outras áreas da SEMOB. Este comitê ficaria responsável por fazer o levantamento dos dados funcionais dos servidores da Secretaria, sua estrutura organizacional, tipos de documentos e processos utilizados, bem como realizar em conjunto com a SEPLAG a personalização do sistema para o órgão. As capacitações para a utilização do SEI, ministradas a todos os servidores, também ficariam sob a responsabilidade desta equipe.

Uma série de ajustes foi feita antes de o início da utilização ser autorizado para 6 de junho de 2016. Era preciso amadurecer e adequar as atividades administrativas ao novo paradigma incorporado pelo meio digital: “publicidade como regra, sigilo como exceção”. Isto, por sua vez, significaria uma ruptura sem precedentes com práticas arraigadas há décadas na unidade.

As resistências manifestadas foram poucas e todas elas estavam relacionadas à dificuldade de trabalhar com sistemas informatizados. Por outro lado, a percepção da importância de conferir maior confiabilidade e transparência aos atos administrativos era compartilhada pelos servidores envolvidos.

O recadastramento ocorreu em quatro fases mais importantes. A primeira delas foi o recebimento da documentação apresentada pelos seus titulares: durante o atendimento presencial, realizado pela manhã, cada taxista traria os documentos requeridos, que por sua vez seriam cuidadosamente conferidos, autenticados e acomodados em envelopes individualizados para cada um dos 3.400 táxis existentes.

Durante à tarde todos estes documentos eram digitalizados e armazenados na rede do órgão, aguardando pela autuação do processo correspondente àquela autorização no SEI. Diferentemente do processo em meio físico, que só podia ser criados no protocolo do órgão, localizado a 7 quilômetros, os novos autos eram criados pelos próprios servidores ali mesmo, em poucos minutos. Uma vez autuados, os processos ficavam à espera da análise do Grupo de Trabalho (GT) constituído para aquele fim, responsável pela terceira fase do recadastramento.

O GT foi composto no começo por 7 auditores fiscais da SUFISA, quantitativo depois alterado para 13 auditores. Seu trabalho seria semelhante ao que havia sido realizado em 2015 pela equipe de auditoria dos cadastros, mas sua execução seria completamente diferente, sobretudo graças à adoção do SEI.

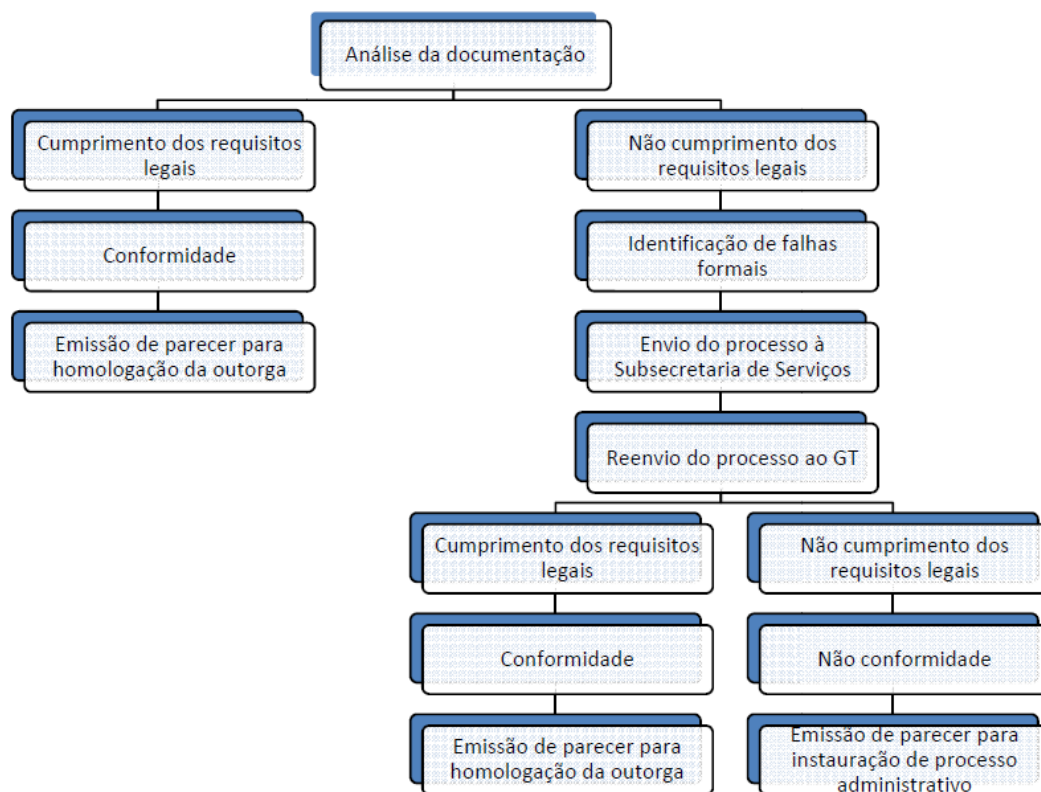
A primeira transformação foi a viabilização da análise de todo o universo de autorizações de táxis existentes, diferentemente do método por amostragem em que se baseou o trabalho anterior. Desta vez, com todos os processos devidamente autuados em meio eletrônico e acessíveis a partir de qualquer computador conectado à internet, a divisão do trabalho se deu por cotas de processos a serem analisados por cada auditor. Fosse mantida a antiga organização com base em documentos soltos armazenados em pastas suspensas, a realização da análise levaria tanto tempo e implicaria em tantas dificuldades logísticas, que teria sido impossível realiza-la.

Outra alteração de grande impacto foi a análise ter passado a considerar cada um dos critérios definidos em lei por meio da avaliação dos documentos comprobatórios apresentados no momento do recadastramento. Isto só foi possível graças a quatro fatores: 1) ao curto espaço de tempo entre o recebimento e à análise da documentação, garantindo que a informação que seria avaliada retratasse uma situação atual; 2) à dinâmica adotada durante à primeira fase, em que se procurou assegurar que todos os documentos fossem apresentados e devidamente autenticados; 3) à segurança de que tudo o que havia para ser analisado estava reunido organizadamente no processo e 4) a flexibilidade e agilidade da comunicação via e-mail, que possibilitou a solicitação de novos documentos quando aqueles apresentados possuíam algum tipo de falha meramente formal ou de legibilidade, evitando-se assim a sinalização como “não conforme” em razão de falhas menores. Em pelo menos três destes aspectos a utilização do SEI foi determinante.

O conjunto de todos estes aprimoramentos permitiu ao Grupo de Trabalho emitir pareceres para cada uma das autorizações, de acordo com a situação que era encontrada. Desta vez, tanto as situações de conformidade quanto as de não conformidade, se basearam numa análise exaustiva e detalhada da documentação existente para cada uma das autorizações.

Por fim, a última fase consistiu no encaminhamento dos processos, já devidamente analisados e com parecer emitido, ao gabinete. Uma vez constatado o cumprimento integral de todos os requisitos, o processo seguia para homologação pelo Secretário. Do contrário, uma vez constatado o não cumprimento, os autos eram encaminhados para abertura de processo de revogação.

Figura 2 - Fluxo do trabalho de análise dos processos do recadastramento



Fonte: Relatório de análise de processos originados do recadastramento dos prestadores do serviço de táxi do Distrito Federal

4 CONCLUSÃO: O SEI COMO VETOR DE APRIMORAMENTO DA ACCOUNTABILITY

Finda a tarefa de análise pelo Grupo de Trabalho em setembro de 2016, foi elaborado um novo relatório com os achados pertinentes ao recadastramento. O grupo contou com três auditores fiscais que haviam participado da equipe de auditoria responsável pela emissão do relatório em 2015, entre os quais estava o próprio coordenador em ambas as oportunidades. O parâmetro de comparação era recente e compartilhado entre os membros.

Uma das primeiras constatações feitas pelo GT foi a de que

Devido à utilização de boas práticas administrativas e de estrito cumprimento legal, não foram constatadas irregularidades quanto ao recebimento dos documentos para o recadastramento, **bem como da autuação dos processos eletrônicos**, logo a documentação recebida foi por completo autenticada ou validada por servidor ou por cartório de ofício e as certidões emitidas pela *internet* foram devidamente autenticadas. (SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 12)(grifos do autor)

E, ainda que

Ao se considerar os achados e recomendações contidos no Relatório de Análise de Conformidade Legal dos Cadastros e Transferências de Permissões e Autorizações do Serviço de Transporte Público Individual do Distrito Federal – Serviço de Táxi [relatório de 2015], percebe-se uma **melhoria significativa das práticas administrativas adotadas, que se tornaram regra, além do atendimento às exigências da Lei, dever da Administração, o qual foi cumprido, fielmente**, ao longo do processo de recadastramento. (SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL, 2017, p. 13) (grifos do autor)

Estas mudanças correspondem também ao que fora manifestado pelo Tribunal de Contas quando da realização da auditoria em 2012. Por consequência daquele trabalho, foi determinado à Secretaria por aquela corte, por meio da Decisão nº 5525/2013, que se autuasse processos para cada uma das autorizações, avaliando-se o custo/benefício as alternativas em meio físico ou eletrônico, o que por sua vez foi inteiramente atendido.

Outro potencial benefício derivado das transformações provocadas pela adoção do SEI é o fato de agora ser muito mais viável o acompanhamento periódico da situação das autorizações de táxi, o que poderá se dar em tempo real e a partir de qualquer computador com acesso à internet, desde que o servidor seja previamente credenciado para visualizar o acervo digital da unidade. Assim, os futuros trabalhos de auditoria poderão contar com os recursos de monitoramento e registro oferecidos

pelo sistema, com históricos detalhados a partir de informações muito mais confiáveis e organizadas.

Além disso, os riscos de fraudes por meio da inclusão, adulteração ou exclusão de documentos foram reduzidas a um nível infinitamente mais baixo do que o existente no momento anterior à adoção do SEI na unidade, como quando a gestão informacional se apoiava nos já tão referidos dossiês. Nos autos eletrônicos, todo documento inserido ou excluído (quando esta possibilidade está presente), guarda em seus registros o usuário que realizou o procedimento com data e hora.

Mudanças desta natureza são capazes de promover transformações culturais e institucionais sem precedentes. Como sugere Kaufman (2009, p. 186), um bom ponto de partida para perceber este potencial é tomar o estado real das organizações públicas dos governos subnacionais latino-americanos, os quais, por vezes, não contam sequer com a “burocracia tradicional” weberiana desenvolvida, profissionalizada, autônoma e não invadida pelo clientelismo político. No caso analisado neste trabalho, percebe-se esta ausência burocrática, que por anos impactou o trabalho desempenhado pela unidade, prejudicou a efetividade de seus controles e assegurou a inexistência de qualquer forma de transparência.

Embora soe como um contrassenso apostar na burocratização – aqui compreendida como o emprego de procedimentos normatizados, com regras e atores definidos para cada etapa e cujos atos são constantemente documentados – como forma de aprimorar a capacidade do estado de cumprir adequadamente seu papel e de assegurar sua impessoalidade (VAZ, 2009, p. 200), transparência e *accountability*, em se tratando de aparatos estatais cujas estruturas não são sequer aderentes aos postulados clássicos, adotá-los pode significar uma ruptura significativa com velhos padrões.

Os benefícios de sua adoção, contudo, não se restringem às transações governo-para-governo, ou G2G, conforme a posição defendida pelo Banco Mundial (apud Prado, 2009, p.37):

E-Government³ refers to the use by government agencies of information technologies (...) These technologies can serve a variety of different ends:

3 “Governo eletrônico se refere ao uso pelas agências governamentais de tecnologias da informação (...) Essas tecnologias podem servir a uma variedade de finalidades: melhor prestação de serviços governamentais aos cidadãos, interações aprimoradas com os negócios e à indústria, empoderamento de cidadãos através do acesso à informação ou uma gestão governamental mais eficiente. Os benefícios resultantes podem ser menos corrupção, transparência aprimorada, mais facilidade, crescimento de receitas e/ou redução de custos. (...) De maneira análoga ao comércio eletrônico, que

better delivery of government services to citizens, improved interactions with business and industry, citizen empowerment through access to information, or more efficient government management. The resulting benefits can be less corruption, increased transparency, greater convenience, revenue growth, and/or cost reductions.

[...]

Analogous to e-commerce, which allows businesses to transact with each other more efficiently (B2B) and brings customers closer to businesses (B2C), e-government aims to make the interaction between government and citizens (G2C), government and business enterprises (G2B), and inter-agency relationships (G2G) more friendly, convenient, transparent, and inexpensive

No caso em estudo, além dos já citados ganhos em relação à transparência, à capacidade de ser *accountable* e menos propenso a desvios, é possível apontar benefícios garantidos ao público diretamente interessado nos serviços prestados pela unidade: os taxistas. Um exemplo é a capacidade obtida após a adoção da assinatura eletrônica para os documentos emitidos pelo SEI pelo órgão, de emitir declarações e certidões para serem enviadas por email, dispensando o comparecimento, antes obrigatório, à unidade de atendimento.

Esta capacidade será plenamente aproveitada na medida em que a utilização do sistema se difundir e se solidificar por toda a administração e, mais ainda, conforme novas soluções inteligentes forem desenvolvidas e integradas a ele. Isto suplantará uma das maiores dificuldades enfrentadas para o avanço do governo eletrônico: a não interoperabilidade dos sistemas. Esta falta de comunicação impõe sérios limites ao potencial de automatização, por vezes obrigando a execução de trabalhos “analógicos” para alimentar as bases de dados e extrair informações pertinentes, consumindo recursos técnicos e, sobretudo, humanos.

permite às empresas transacionarem entre si de maneira mais eficiente (B2B) e aproximarem os clientes dos negócios (B2C), o governo eletrônico almeja fazer das interações entre governo e cidadãos (G2C), governo e empresas (G2B) e das relações inter-governamentais (G2G) mais amigáveis, eficientes, transparentes e baratas.” Tradução do autor

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A. D. F. B. Ações Premiadas no 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Brasília: ENAP, 2016.
- ANDRADE, A. F. B. Ações premiadas no 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2015. Brasília: ENAP, 2016. 208 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2728/Livro_Completo_20_Concurso.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 junho 2017.
- COMISSÃO EUROPEIA. Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha. Comissão Europeia. Bruxelas. 2016.
- BRASIL. Lei nº 8987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 fev. 1995. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 13 nov. 2017.
- BRASIL. Lei nº 11419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências.. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm>. Acesso em: 13 nov. 2017.
- CRUZ, F. B. D.; OLIVEIRA, J. F. D. E-Proc do Tribunal Regional Federal da Quarta Região: evolução sem precedentes. Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis, n. 7, p. 95-114, 2012. ISSN 2175-9391.
- CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. Governança Local e as Tecnologias de Informação e Comunicação. Curitiba: Editora Champagnat, 2009.
- DAHL, R. A. Poliarquia: Participação e Oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica (1993). Diário Oficial do Distrito Federal. Brasília, DF, 09 jun. 1993. Seção 1. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica__08_06_1993.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017
- DISTRITO FEDERAL. Lei nº 457, de 16 de junho de 1993. Regulamenta o serviço de transporte individual de passageiros ou bens (táxis), disciplinando a permissão para a sua exploração e dá outras providências.. Diário Oficial do Distrito Federal. 121. ed. Brasília, DF, 17 jun. 1993. Seção 1. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48416/Lei_457_16_06_1993.html>. Acesso em: 13 nov. 2017.
- DISTRITO FEDERAL. Lei nº 2496, de 01 de dezembro de 1999. Regulamenta o serviço de transporte individual de passageiros ou bens, disciplinando a permissão para sua exploração, DF.. Diário Oficial do Distrito Federal. Brasília, DF, 03 dez. 1999. Seção 1. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/50454/Lei_2496_01_12_1999.html>. Acesso em: 13 nov. 2017.
- DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4056, de 13 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o serviço de táxi, atividade de interesse público que consiste no transporte de passageiros e de bens em veículo de aluguel e taxímetro, e dá outras providências.. Diário Oficial do Distrito Federal. Brasília, DF, 14 dez. 2007.

- Seção 1. Disponível em:
<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/56585/Lei_4056_13_12_2007.pdf>.
Acesso em: 13 nov. 2017.
- DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5323, de 17 de março de 2014. Dispõe sobre a prestação do serviço de táxi no Distrito Federal e dá outras providências.. Diário Oficial do Distrito Federal. 55. ed. Seção 1, p. 1-7. Disponível em:
<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/76389/Lei_5323_17_03_2014.html>.
Acesso em: 13 nov. 2017.
- DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 35748, de 21 de agosto de 2014. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Transportes do Distrito Federal e dá outras providências.. Diário Oficial do Distrito Federal. Brasília, DF, 22 ago. 2014. Seção 1. Disponível em:
<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/77514/Decreto_35748_21_08_2014.html>.
Acesso em: 13 nov. 2017.
- FIGUEIREDO, A. C. Instituições e Política no Controle do Executivo. Dados, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.
- FLEISCHER, D. Além do Collor gate: perspectivas de consolidação democrática no Brasil via reformas políticas. In: ROSENN, K.; DOWNES, R. Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000. p. 81-110.
- FOUNTAIN, J. E. Construindo um Estado Virtual: Tecnologia da Informação e mudança institucional. Tradução de Cecile Vossenar. Brasília: ENAP, 2005. 296 p.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. O Federalista. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.
- KAUFMAN, E. Formas de Governança Eletrônica. In: CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. Governança Local e as Tecnologias de Informação e Comunicação. Curitiba: Editora Champagnat, 2009. p. 179-194.
- KENNEY, C. D. Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts. In: MAINWARING, S. Democratic Accountability in Latin America. Oxford: OUP, 2003. Cap. 3, p. 55-76.
- O'DONNELL, G. Delegative Democracy. Journal of Democracy, Baltimore, v. 5, n. 1, p. 55-69, Janeiro 1994.
- O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 nov. 2017.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. The e-government imperative. Paris: OECD Publications Service, 2003.
- PRADO, Otávio. Governo Eletrônico, Reforma do Estado e Transparência: O programa de Governo Eletrônico do Brasil. 2009. 199 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2501>>. Acesso em: 13 nov. 2017.
- PREFEITURA DO DISTRITO FEDERAL. Portaria nº 70, de 27 de abril de 1961. Diário Oficial da União. 95. ed. Brasília, DF, 28 abr. 1961. Seção 1. Disponível em: <<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Diario/19035/0e02c996-5870-3a7b-9691-43b5e9da163b/arq/0/e9651a10.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2017

- SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. [S.l.]: [s.n.], 1999. Cap. 2, p. 13-28.
- SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.
- SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 43, p. 347-69, março/abril 2009.
- SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL. Relatório de análise de conformidade legal dos cadastros e transferências de permissões e autorizações do serviço de transporte público individual do Distrito Federal - Serviço de Táxi. SEMOB. Brasília. 2015.
- SECRETARIA DE ESTADO DE MOBILIDADE DO DISTRITO FEDERAL. Relatório de análise de processos originados do recadastramento dos prestadores do serviço de táxi do Distrito Federal. SEMOB. Brasília. 2017.
- TAYLOR, M. M.; BURANELLI, V. C. Ending Up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics & Society*, Miami, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Relatório final da auditoria de regularidade realizada na Secretaria de Transportes do Distrito Federal para verificar a situação atual das permissões de táxis existentes nesta capital. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Brasília. 2012.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal.. *Diário Oficial do Distrito Federal*. Brasília, DF, 20 set. 2016. Seção 1. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/SINJ/Norma/103f06688360405fbd9c5562e47f95a7/Resolu_o_296_15_09_2016.html>. Acesso em: 13 nov. 2017
- VAZ, J. C. Administração Pública e governança eletrônica: possibilidades e desafios para a tecnologia da informação. In: CUNHA, M. A.; FREY, K.; DUARTE, F. *Governança Local e as Tecnologias de Informação e Comunicação*. Curitiba: Editora Champagnat, 2009. p. 195-206.
- VIEIRA, Flávia Monaco; SANTOS, Vando Vieira Batista dos. *Governo eletrônico: a busca por um governo mais transparente e democrático*. 2010.