

ISSN 1980-086X e-ISSN 2525-3387 Volume XIX - Nº 2 - Jul./Dez. de 2021

REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

EQUILÍBRIO FISCAL EM TEMPOS DE PANDEMIA: ESTUDO NAS CAPITALS DAS UNIDADES FEDERATIVAS DO BRASIL

Jéssyca Flávia Albuquerque Pereira

Alexandre Sobreira Cialdini

Marcus Vinícius Veras Machado

Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro Macêdo

CONTAS DOS GOVERNANTES, PANDEMIA E DIREITO FINANCEIRO EMERGENCIAL: O TRIPLO IMPACTO NA APRECIÇÃO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Donato Volkers Moutinho

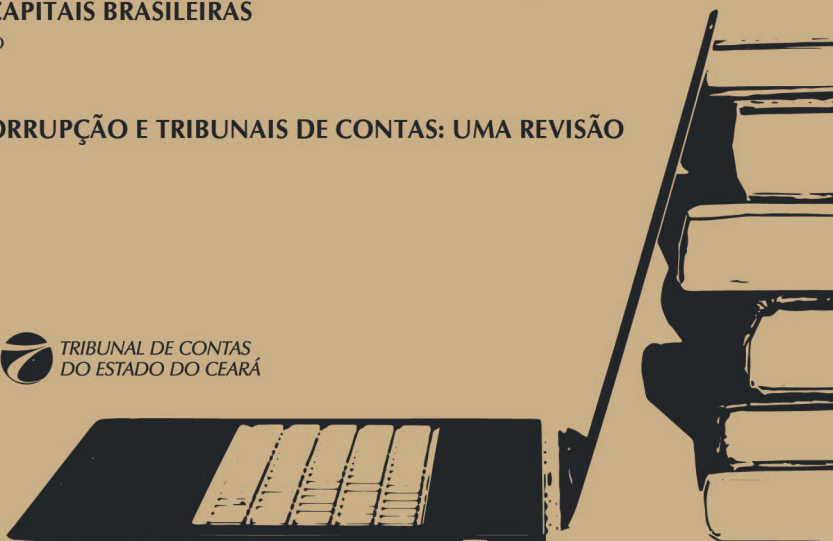
SICs e OUVIDORIAS: UMA ANÁLISE DAS ESTRUTURAS DOS SERVIÇOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NAS CAPITALS BRASILEIRAS

Manuella Soares Ramalho

Ana Carla Bliacheriene

INDICADORES DE CORRUPÇÃO E TRIBUNAIS DE CONTAS: UMA REVISÃO DA LITERATURA

Gilson Piqueras Garcia



REVISTA *Controle*
Doutina e Artigos

Volume XIX - Nº 2

Os artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores,
não significando necessariamente a opinião do Tribunal de Contas
do Estado do Ceará e do Instituto Plácido Castelo.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Conselheiro Presidente

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Conselheiro Vice-Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima

Conselheira Corregedora

Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Conselheiro Ouvidor

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiros

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero

Paulo César de Souza

David Santos Matos

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público junto ao TCE Ceará

Júlio César Rola Saraiva (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

José Aécio Vasconcelos Filho

Leilyanne Brandão Feitosa

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo

Diretor-Presidente

Conselheiro Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Presidente do Conselho Consultivo Pedagógico

Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Diretor de Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós Graduação

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

Diretora Executiva

Maria Hilária de Sá Barreto

Consultora Técnica

Fabiola Pinheiro Donsouzis Cruz

Gerente Administrativo e de Tecnologia da Informação

Fabício Bezerra Santos

Chefe da Unidade de Patrimônio

João Adeodato Neto

Chefe da Unidade de Biblioteca

Josimar Batista dos Santos

Chefe da Unidade de Ações Educacionais, Desenvolvimento e Inovação

Júlia Maria Pinheiro Pessoa

Gerente de Ações Educacionais

Larissa Victor Mota Alcoforado

Coordenador Adjunto do Núcleo de Pesquisa do TCE (NUPESQ)

Raimir Holanda Filho

Coordenadora Pedagógica e de Ações Educacionais

Marcella Laura Leite Feitosa

Secretário Executivo

Paulo Alcântara Saraiva Leão

Gerente Pedagógico

Pedro Henrique Alves Camelo

Chefe da Unidade de Atividades Pedagógicas

Raylena Pontes Cruz

Conselho Editorial

Edilberto Carlos Pontes Lima (Editor-Chefe)

Pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra). Doutor em Economia (Universidade de Brasília). Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Gleison Mendonça Diniz (Editor-Adjunto)

Pós-doutor em Administração e Controladoria (Universidade Federal do Ceará). Doutor em Administração de Empresas (Universidade de Fortaleza). Assessor da Vice-Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Alexandre Figueiredo

Membro Nato, Professor da Unifor, Conselheiro do TCE Ceará

Alexandre Cialdini

Doutor em Administração Pública pela Universidade de Lisboa

Antonino Fontenele de Carvalho

Mestre em Gestão Pública e Modernização Pública, Advogado e Professor da Unifor

Bernardo Mueller

Pós-doutor em Economia, Professor da UnB

Eduardo Vera-Cruz Pinto

Doutor em Direito, Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Fernando Luiz Ximenes Rocha

Mestre em Direito, Desembargador do Tribunal de Justiça do Ceará

Fernando Rezende

Mestre em Economia, Professor da FGV

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

Advogado, Mestre em Políticas Públicas, Diretor de Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação do IPC/TCE Ceará

Humberto Falcão Martins

Doutor em Administração pela FGV/RJ

Jair do Amaral Filho

Pós-doutor em Economia, Professor do CAEN, UFC

Jorge Katsumi Niyama

Pós-doutor em Contabilidade, Professor de Contabilidade da UnB

José Oswaldo Cândido Júnior

Doutor em Economia, Pesquisador do IPEA

Juan Fernando Durán Alba

Licenciado e Doutor em Direito pela Universidade de Valladolid. Professor Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Valladolid

Luiz Fux

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Ministro do STF

Marcus Abraham

Pós-doutor em Direito, Professor Adjunto da UERJ

Martônio Mont'Alverne Barreto Lima

Pós-doutor em Direito, Professor da Unifor

Raul Wagner dos Reis Velloso

Doutor em Economia, Consultor

Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Doutor em Saúde Coletiva, Conselheiro do TCE/MG

Alcimir Aguiar Rocha Neto

Mestre em Filosofia do Direito, Professor da Unifor

Amandino Nunes

Pós-doutor em Direito, Professor do Uniceub, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados

Augusto Sherman

Mestre em Direito, Ministro do TCU

Carlos Mauro Benevides Filho

Doutor em Economia, Professor do CAEN/UFC

Fernando Boarato Meneguim

Doutor em Economia e em Law and Economics, Consultor Legislativo do Senado

Fernando Quadros da Silva

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Desembargador do Tribunal Regional Federal da 4ª Região

Filomeno Moraes

Doutor em Direito, Livre-Docente em Ciência Política, Professor da Unifor

Hugo de Brito Machado Segundo

Doutor em Direito, Professor da UFC

Jaime de Jesus Filho

Doutor em Economia, Pesquisador do NUPESQ/IPC

João Ricardo Catarino

Doutor pela Universidade de Lisboa, Professor de Direito Tributário, de Finanças Públicas e Direito Financeiro no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCS), Universidade de Lisboa

José Maurício Conti

Doutor em Direito, Livre-Docente e Professor da FD/USP

José Roberto Afonso

Doutor em Economia, Economista do IBRE/FGV

Juarez Freitas

Pós-doutor em Direito, Professor da PUC-RS e UFRGS

Marcos Mendes

Doutor em Economia, Consultor Legislativo do Senado

Marcus Mello

Doutor em Ciência Política, Professor da UFPE

Raul Araújo Filho

Ministro do STJ

Roberto Ellery

Doutor em Economia, Professor da UnB

Valmir Pontes Filho

Mestre em Direito, Professor da UFC

Lista de Avaliadores desta Edição

Alexandre Oliveira Lima

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Diego de Queiroz Machado

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Hugo Pereira Filho

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Leonino Gomes Rocha

Doutorado em Estado de Direito e Governança Global pela Universidade de Salamanca

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior

Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

Maria Anáber Melo e Silva

Doutorado em Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI pela Universidade de Coimbra

Paulo Rogério Faustino Matos

Doutorado em Economia pela Fundação Getúlio Vargas

Roberto Sérgio do Nascimento

Doutorado em Contabilidade pela Universidad de Zaragoza

Simone Coelho Aguiar

Doutorado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza

Cintia Muniz Rebouças de Alencar Araripe

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

Francisco Antônio Sousa de Araújo

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Glinton José Bezerra de Carvalho Ferreira

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

Marcos Antônio Praxedes de Moraes Filho

Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará

Maria Carolina Costa Madeira

Mestrado em Economia pela Universidade Federal da Paraíba

Rafael Menezes Albuquerque

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Samuel Leite Castelo

Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Tatyanne Cavalcante Pimenta Gomes

Mestrado em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará

Artur Gomes de Oliveira

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

George Henrique de Moura Cunha

Doutorado em Economia pela Universidade de Brasília

Jaime de Jesus Filho

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Maira Coutinho Ferreira Giroto

Doutora em Linguística e Língua Portuguesa pela Universidade Estadual Paulista

Marcus Vinicius Veras Machado

PhD em Higher Education pela University of Arizona

Michel André Bezerra Lima Gradwohl

Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino

Polyana Karina Mendes Ximenes

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Sarah Mesquita Lima

Doutorado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Bruno Caminha Scarano

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Eveline Vale de Andrade Lima

Mestrado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Ceará

Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Lorena Lyra

Mestrado em Direito pela Universidade Federal do Ceará

Maria Alice Pinheiro Nogueira Gomes

Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza

Pedro Henrique Alves Camelo

Mestrado em Educação pela Universidade Estadual do Ceará

Ricardo Pessoa de Carvalho

Mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará

Sandra Valéria de Moraes Santos

Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade Federal da Paraíba

Viviane Moura de Farias

Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Expediente

Coordenadora de Comunicação Social
Kelly Cristina Caixeta de Castro 46162MTb/DF

Revisão e Organização de Artigos
Josimar Batista dos Santos

Diagramação e Capa
Lorena Barbosa

Revisão Ortográfica
Discovery Serviços Profissionais Ltda.

Tiragem
500 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2021

Dados internacionais de catalogação na Fonte
Biblioteca Ministro Raimundo Girão

R454 Revista Controle / Tribunal de Contas do Estado do Ceará. – Vol. 19, n.2
(jul. / dez. 2021). - Fortaleza: TCE-CE, 2021.

Periodicidade irregular (1998-2004)
Anual (2005-2008)
Semestral (2009-)

ISSN 1980-086X
e-ISSN 2525-3387

1. Tribunal de Contas – Ceará - Periódicos. I. Tribunal de Contas do
Estado do Ceará.

CDU 336.126.55(813.1)(05)

Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário: Josimar Batista dos Santos – CRB-3/1455

2021
Tribunal de Contas do Estado do Ceará
Rua Sena Madureira, 1047 – Centro
Fortaleza/CE - Cep. 60055-080
Telefone: (3488-5928)
www.tce.ce.gov.br

Nota do Editor

É com alegria que apresentamos mais um número da Revista Controle, reafirmando o compromisso do TCE/CE com o debate profundo, qualificado e livre de ideias sobre temas de relevante interesse para a administração pública e à sociedade.

No primeiro artigo, “Equilíbrio fiscal em tempos de pandemia: estudo nas capitais das unidades federativas do Brasil”, Jéssyca Flávia Albuquerque Pereira e os professores Alexandre Sobreira Cialdini, Marcus Vinícius Veras Machado e Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro Macêdo compartilham um trabalho bastante atual sobre o equilíbrio fiscal das capitais das unidades federativas do Brasil nesse momento difícil. Nesse contexto, realizou-se pesquisa descritiva e documental, com abordagem quantitativa dos dados, empregando a metodologia do índice de equilíbrio fiscal estabelecido pela Frente Nacional dos Prefeitos, publicada no Anuário Multi Cidades 2020, que afere se o ente apresenta (des)equilíbrio em suas finanças. Os resultados revelaram que o primeiro bimestre de cada exercício financeiro apresentou maiores desequilíbrios. Em outro prisma, iniciativas impostas pela Lei Complementar nº 173/2020 colaboraram para a inexistência de alterações expressivas durante os bimestres analisados de um exercício para outro. Salienta-se, por último, que os resultados observados fornecem importantes evidências para a literatura existente, além de sua relevância para os diversos usuários das informações contábeis, como gestores e cidadãos.

Na sequência, Donato Volkers Moutinho, apresenta o estudo “Contas dos governantes, pandemia e direito financeiro emergencial: o triplo impacto na apreciação pelos tribunais de contas”. O artigo explorou o impacto no ano 2020 das normas financeiras emergenciais contempladas pelo Congresso Nacional, com vigência restrita à calamidade, e como os tribunais de

contas devem apreciá-las. Para isso, foi empregada pesquisa bibliográfica, notadamente na doutrina relacionada às contas dos governantes, e documental, essencialmente legislativa, para investigar os efeitos das referidas normas nessa apreciação. Como resultado, identificaram-se normas que impactaram a adequada apreciação das contas dos governantes no período estudado, sob os aspectos temático, estrutural e dos critérios, concluindo-se que a pandemia, o reconhecimento da calamidade e o direito financeiro emergencial, de forma conjunta, afetam a apreciação dessas contas pelos tribunais de contas brasileiros.

Em seguida, no estudo “SICs e ouvidorias: uma análise das estruturas dos serviços de acesso à informação nas capitais brasileiras”, Manuella Soares Ramalho e a professora Ana Carla Bliacheriene apresentam um diagnóstico sobre as estruturas dos chamados Serviços de Informações ao Cidadão (SICs), no período de 2012 a 2020, compreendendo as 26 capitais dos estados brasileiros, e a utilização das estruturas existentes das ouvidorias para a implementação da transparência passiva nestes entes subnacionais, com análise normativa e por meio de entrevistas com os responsáveis pelos SICs. Destaque-se que, ao estudar os SICs nas capitais brasileiras, sob a ótica das teorias institucional e do isomorfismo, observou-se que as capitais seguiram a tendência de similaridade, buscando legitimarem-se, com a utilização de modelos já existentes, em nível federal, como base para implementação local da política pública de acesso à informação.

Na sequência, Gilson Piqueras Garcia, revisa a literatura sobre indicadores de corrupção, que, uma vez válidos e confiáveis, constituem item essencial para a implementação e o monitoramento de políticas públicas de combate à corrupção. Nesse contexto, o trabalho aborda sobre economia e corrupção, apresenta indicadores de corrupção (subjetivos) e revisa o esta-

do da arte, a partir de dados dos tribunais de contas, sobre indicadores de corrupção objetivos, considerando que a corrupção é indubitavelmente um dos maiores problemas da atualidade e que ainda existe muita dificuldade e pouco consenso sobre as suas formas de medição.

Há muitos outros trabalhos importantes e bem desenvolvidos nessa edição, com assuntos de grande relevância, tais como: organização partidária brasileira; regimes próprios de previdência; despesas de pessoal e lei de responsabilidade fiscal; impacto orçamentário de emenda constitucional nas universidades federais brasileiras; indicadores de corrupção e tribunais de contas; terceirização de serviços no âmbito municipal; transparência; controle social; constitucionalização do direito administrativo; licitação sustentável; e direito à revisão anual geral dos servidores públicos em períodos de calamidade pública.

Agradecemos a confiança dos autores – de diferentes Estados e instituições do país – pelo compartilhamento de suas pesquisas, essenciais ao aprimoramento continuado da administração pública. Desejamos, por fim, uma excelente leitura a todos.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

Editor-Chefe da Revista Controle

pontes.lima@uol.com.br

Sumário

Equilíbrio fiscal em tempos de pandemia: estudo nas capitais das unidades federativas do Brasil

Jéssyca Flávia Albuquerque Pereira, Alexandre Sobreira Cialdini, Marcus Vinícius Veras Machado, Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro Macêdo..... 15

Contas dos governantes, pandemia e direito financeiro emergencial: o triplo impacto na apreciação pelos tribunais de contas

Donato Volkens Moutinho..... 42

SICs e ouvidorias: uma análise das estruturas dos serviços de acesso à informação nas capitais brasileiras

Manuella Soares Ramalho, Ana Carla Bliacheriene..... 66

Indicadores de corrupção e Tribunais de Contas: uma revisão da literatura

Gilson Piqueras Garcia.....97

A organização partidária brasileira à luz da Constituição de 1988

Amandino Teixeira Nunes Junior..... 126

Fatores determinantes do resultado atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais cearenses

Francisco Wilson Ferreira da Silva, Gleison Mendonça Diniz..... 145

O descompasso da Lei de Responsabilidade Fiscal frente às despesas de pessoal em tempos de crise financeira: os casos do estado do Rio Grande do Sul e da covid-19

Gustavo da Silva Santanna, Felipe Scalabrin, Jadson Lopes Castanho
..... 180

Condicionantes dos gastos com pessoal nos municípios do Ceará: efeito composição e mudança prematura de prefeito

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro, Ricardo Brito Soares, Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior216

Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras

José Claudio Karam de Oliveira, Denise Maria Moreira Chagas Corrêa ...
..... 238

Os desafios das Administrações Municipais na terceirização de serviços

Maira Coutinho Ferreira Giroto..... 268

Portal da Transparência: do que se diz e o que se faz com o cartão de pagamento do governo federal

Ewerton Fernandes Rafael Pereira de Fontes, Eliabe Roberto de Souza, Alessandra Carla Ceolin, Liliane Aparecida da Silva Santos 300

Controle social: uma análise entre percepção e prática

Ruth Carvalho de Santana Pinho, Taianny Sterphanny Lima do Vale
..... 332

O declínio da supremacia do interesse público sobre o particular com a constitucionalização do direito administrativo

Karla Fernandez Gomes..... 366

Licitação sustentável: um estudo de caso das licitações de aquisições no município de Jaguaribe/CE

Leilane Kércia Barreto Soares..... 390

O direito à revisão geral anual dos servidores públicos em tempos de calamidade pública

Renato Nonato Xavier Sobrinho.....421

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle..... 444

Equilíbrio fiscal em tempos de pandemia: estudo nas capitais das unidades federativas do Brasil

Fiscal balance in times of pandemic: a study in the capitals of the federative units of Brazil

Jéssyca Flávia Albuquerque Pereira¹

Alexandre Sobreira Cialdini²

Marcus Vinícius Veras Machado³

Francisca Francivânia Rodrigues Ribeiro Macêdo⁴

RESUMO

Este estudo tem como objetivo verificar o equilíbrio fiscal das capitais das unidades federativas do Brasil em tempos de pandemia. Para isso, realizou-se pesquisa descritiva e documental, com abordagem quantitativa dos dados. Para o cálculo do equilíbrio fiscal, foi utilizada a metodologia da Frente Nacional dos Prefeitos publicada no Anuário Multi Cidades 2020, que afere se o ente apresenta (des)equilíbrio em suas finanças. Os resultados revelaram que o primeiro bimestre de cada exercício financeiro apresentou maiores desequilíbrios; além disso, iniciativas impostas pela Lei Complementar nº 173/2020 colaboraram para a inexistência de alterações expressivas durante os bimestres analisados de um exercício para outro. Esses resultados fornecem evidências importantes para a literatura existente, além de serem relevantes para os diversos usuários das informações contábeis, como gestores e cidadãos.

Palavras-chave: Equilíbrio fiscal. Arrecadação tributária. Capitais brasileiras.

1 Especialista em Gestão Pública e Auditoria pela Universidade Vale do Acaraú (UVA). Assistente de Controladoria da Nexos Soluções Governamentais. E-mail: jessycaflavia_52@hotmail.com

2 Doutor em Administração Pública pela Universidade de Lisboa, Portugal. Auditor da SEFAZ-CE e secretário de finanças de Eusébio-CE. E-mail: cialdinialexandre@gmail.com

3 Ph.D em Higher Education pela University of Arizona (USA). Professor Associado e Pró-Reitor de Gestão de Pessoas da Universidade Federal do Ceará. E-mail: marcusmachado@ufc.br

4 Doutora em Ciências Contábeis e Administração pela Universidade Regional de Blumenau (FURB). Professora Adjunta da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). E-mail: francymacedo2011@gmail.com

ABSTRACT

This study has as main purpose to verify the fiscal balance of the capitals of the federal units of Brazil in times of pandemic. In order to do that, a descriptive and documentary research was carried out with a data quantitative approach. To calculate the fiscal balance, the National Front of Mayors' methodology published in the Yearbook Multi Cities 2020 was used which measures whether the city presents an unbalance or balance in its finances. The results revealed that the first two months of each financial year presented greater imbalances; in addition, initiatives imposed by Complementary Law # 173/2020 contributed to the absence of significant changes during the two months analyzed from one year to another. These results provide important evidence for the existing literature, besides being relevant for the various users of accounting information, such as managers and citizens.

Keywords: Fiscal balance. Tax collection. Brazilian capitals.

Recebido: 08-02-2021

Aprovado: 17-02-2021

1 INTRODUÇÃO

O setor público lida com necessidades diversas de toda uma população e, como tal, precisa gerir os recursos de que dispõe com maestria. Afinal, os recursos são limitados e as carências são muitas. Portanto, primar por uma gestão fiscal responsável é um dos quesitos basilares para que se possa otimizar os recursos e se pleiteie a entrega de cada vez mais serviços e bens à população.

Sabe-se, entretanto, que o ajuste fiscal é tema presente nos debates na Administração Pública brasileira há muito tempo. Giambiagi (1997) e Sodré (2002) mencionavam, ainda no início do século 20, que esse já era

um assunto presente no debate econômico brasileiro. Giambiagi (1997) destaca que, na década de 1980, já existia entendimento de que o ajuste fiscal era requisito fundamental para a estabilização monetária.

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000 – é considerada um marco regulatório de importância ímpar quando o assunto é gestão fiscal e equilíbrio das contas públicas, pois, além de modificações substanciais nas regras de planejamento e controle das contas públicas, trouxe um enfoque cuidadoso sobre a disciplina fiscal.

Em verdade, a LRF pode ser considerada de grande abrangência ao regimentar dimensões voltadas ao controle das arrecadações e aos gastos governamentais. Entre outros, esse normativo propiciou uma forçosa reflexão e introspecção dos gestores, quando do seu apetite voraz pelos gastos, fazendo-os repensar a maneira com a qual lidavam com a gestão e com a aplicação de recursos públicos.

Embora seja inegável o avanço na gestão fiscal da res pública inspirada pela Lei Complementar nº 101/2000, muitos são os desafios para se conquistar uma gestão fiscal em que perdure o equilíbrio, e os caminhos nem sempre são retos. Corroborando com a assertiva, Monteiro (2019) relata que o equilíbrio fiscal e financeiro do Estado brasileiro é um desafio histórico permanente, que requer maior capacidade de inovação no gerenciamento do gasto público e consequente aumento nos ganhos de eficiência da Administração Pública.

Ainda segundo Monteiro (2019), os ideários constantes na LRF – gestão responsável dos recursos públicos e qualidade dos gastos – são valores públicos permanentes e, portanto, devem ser empreendidos com constância, e não somente nos contextos de escassez de recursos e crise econômica. Estas devem ser posturas assíduas para que se evite colocar em xeque o equilíbrio das contas públicas, assegure-se a remuneração mensal dos servidores e supra as demandas da população.

Morais e Antonio (2020) chamam atenção para a realidade de desequilíbrio fiscal no Brasil, com gastos sistematicamente superiores às receitas. Os autores preconizam que o predomínio dessa situação pode conduzir a um refreamento das finanças públicas no atendimento das necessidades fundamentais, por exemplo: saúde, educação, moradia, saneamento etc. Caso essa previsão se concretize, ter-se-ão efeitos devastadores sobre a parcela mais pobre, visto não possuírem meios econômicos para buscar esses serviços na rede privada.

Conforme Paes-Sousa, Rasella e Carepa-Sousa (2018), o Brasil está em recessão econômica desde os anos de 2015 e 2016, demonstrando uma sutil melhora em 2017. Na ocasião, projetava-se que os baixos números se estenderiam somente até 2020, momento em que os entusiastas acreditavam em uma retomada do crescimento no patamar de 2014, embora alertassem que o país não seria capaz de repor as perdas ocorridas no período.

Nota-se que essa projeção, infelizmente, não pode se concretizar. Até o momento, já no ano de 2021, o país encontra-se imerso no caos da pandemia do coronavírus que se alastrou mundialmente no ano de 2020 e ainda colhe os frutos amargos do declínio da arrecadação, necessidade de gastos emergenciais e, sobretudo, perdas de milhares de vidas.

Atualmente, tem-se consciência que se evoluiu de uma recessão para uma depressão. Afinal, a recessão é encarada como uma redução do produto interno bruto (PIB) por dois ou mais trimestres consecutivos (PAULA; PIRES, 2017), ao passo que os efeitos da depressão são mais duradouros e exponencialmente maiores e mais agressivos (CHANG, 2015). O cenário de depressão, consoante Vieira (2014), é caracterizado por quedas nos níveis de emprego e na produção industrial, escassez de crédito, baixos níveis de produção e investimento, redução das transações comerciais, crise de confiança etc.

Segundo estimativas do relatório *Global Economic Prospects* do World Bank (2020), em julho de 2020 já havia uma perspectiva de que o

PIB mundial teria uma queda de mais de 5%. Para o Brasil, já era proposta uma retração de 8% no crescimento. De acordo com dados do Tesouro, até a metade do ano de 2020 a receita total já apresentava redução de R\$ 47,3 bilhões (31,9%) em termos reais. Isso posto, depreende-se que, agora, mais do que em outras épocas, primar por uma gestão fiscal equilibrada e consciente deve ser uma tarefa diária obrigatória para todo gestor público.

Ante o exposto, percebe-se a importância e a deferência que a temática equilíbrio fiscal possui no meio acadêmico, na Administração Pública brasileira e no cenário político mundial. Assim, surgiu o seguinte questionamento da pesquisa: qual o equilíbrio fiscal das capitais das unidades federativas do Brasil em tempos de pandemia? Para responder à pergunta da pesquisa, traçou-se como objetivo geral verificar o equilíbrio fiscal das capitais das unidades federativas do Brasil em tempos de pandemia.

A pesquisa justifica-se pela necessidade em se utilizar os escassos recursos públicos com a maior e melhor eficiência possível, principalmente diante de uma pandemia tão persistente como a do coronavírus. Consoante dados do World Bank (2020), o período da pandemia da covid-19 será uma recessão econômica mais profunda do que a crise financeira mundial (*crise subprime*) que se iniciou nos EUA em 2007. Na época, essa crise impactou as economias mundiais, de modo mais expressivo nos anos de 2008 e 2009, embora alguns países da Europa, ainda em 2021, estejam em fase de recuperação.

De acordo com o relatório do World Bank (2020), há previsão, inclusive, que os efeitos dessa pandemia de saúde sejam mais desastrosos do que a crise da dívida da América Latina, ocorrida nos anos de 1980. Segundo Barbosa Filho (2017), essa crise foi provocada por uma combinação de choques de oferta e demanda, devido a erros de política econômica. Em decorrência da união desses fatores, houve uma redução do crescimento da economia brasileira e um aumento das incertezas sobre a solvência das finanças públicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção traz os posicionamentos teóricos e empíricos que serviram de base para o desenvolvimento da linha de raciocínio da pesquisa. Inicialmente, apresentam-se ponderações sobre a evolução do processo orçamentário brasileiro. Na sequência, estabelecem-se discussões sobre gestão fiscal e equilíbrio fiscal na administração pública. Por último, evidenciam-se estudos anteriores que abordaram a temática em análise.

2.1 SINOPSE HISTÓRICA DAS LEGISLAÇÕES INERENTES À CONTABILIDADE PÚBLICA E AO PROCESSO DE ORÇAMENTAÇÃO BRASILEIRA: OS CAMINHOS TRILHADOS EM BUSCA DE UMA GESTÃO FISCAL EFICIENTE

Preliminarmente, é válido mencionar que o processo orçamentário, também conhecido como ciclo orçamentário, corresponde a: elaboração, aprovação, execução, controle, avaliação e programação de dispêndios, em seus aspectos físico e financeiro. (CASTRO, 2008). Já o orçamento público, consoante Macêdo e Lavarda (2013, p. 71), é “um instrumento norteador das ações do gestor na implantação de projetos, programas e ações”, por meio do qual são atendidas as necessidades primárias e secundárias à população.

De acordo com Mendes (2008), hierarquicamente esse processo é composto por três leis ordinárias – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Em conjunto, tais leis são o pilar de construção do sistema de elaboração do orçamento.

Desde o advento da Lei nº 4.320/1964, o processo orçamentário brasileiro passou a ser mais formal e organizado. Essa importante Lei de Direito Financeiro regula a elaboração e o controle dos balanços (agora em conjunto com os dispositivos da NBCTSP 11 e do 8º MCASP), além dos orçamentos da União, estados, municípios e Distrito Federal. Embora

prescinda de alterações urgentes, possivelmente até mesmo de revogação, essa lei foi considerada um marco e promoveu um avanço substancial no processo orçamentário brasileiro, chegando a ser nominada “Estatuto das Finanças Públicas”.

A Lei nº 4.320/1964 trouxe princípios que mudaram a maneira de se tratar o orçamento público no Brasil. Por exemplo, declarou que o orçamento deveria conter a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, respeitando os princípios de unidade, universalidade e anualidade (BRASIL, 1964). Até então, convivia-se com orçamentos paralelos e existia a prática de não expor todas as receitas e despesas de modo claro e em sua completude. Tudo isso dificultava o processo de controle e a prestação de contas. A propósito, essa lei traz direcionamentos de como e a quem compete realizar o controle interno e externo das contas públicas.

Todavia, ainda que a Lei nº 4.320 tenha representado um avanço significativo para o processo orçamentário e estrutural dos balanços, Soares e Scarpin (2010) relatam que, até meados da década de 1980, as finanças públicas brasileiras ainda estavam estruturalmente desorganizadas, visto que não havia ferramentas apropriadas para realizar o planejamento, a execução e o controle financeiro.

Nascimento e Novaes (2015) destacam que, alguns anos depois, em 1986, outro passo que merece destaque na evolução da contabilidade pública brasileira é a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – órgão central do Sistema de Administração Financeira Federal e do Sistema de Contabilidade Federal – representando um avanço expressivo para o fortalecimento das finanças públicas no Brasil.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal (CF/1988) que está em vigor, outros avanços ocorreram em torno do processo orçamentário e do próprio orçamento público. Inclusive, houve a inserção de um novo instrumento de planejamento no rol de leis que auxiliam na construção do orçamento em si. Trata-se da Lei de Diretrizes Orçamentá-

rias, que faz a ponte entre as multideias constantes no Plano Plurianual e o planejamento operacional (Lei Orçamentária Anual), fazendo as vezes de planejamento tático ao verificar e direcionar as prioridades do governo para o ano seguinte. Aliado a isso, a CF/1988 estabelece, ainda, direcionamentos para o PPA e a própria LOA.

Mais tarde, no ano 2000, foi instituída a Lei Complementar nº 101/2000. Essa lei, por sua vez, implementou modificações na gestão dos entes públicos para estabelecer a transparência, o planejamento, o controle e a responsabilização como pilares básicos. Consequentemente, segundo Monteiro (2019), a LRF estimulou uma gestão responsável, uma vez que estimulou o controle da gestão fiscal ao imprimir a exigência de metas, a aferição de resultados e a publicação das contas governamentais.

Além disso, Monteiro (2019) assevera que a Lei Complementar nº 101/2000 mira no fortalecimento do processo orçamentário ao estabelecer orientações acerca da elaboração, da aprovação e da implementação da LDO, da LOA e das prestações de contas. Isso posto, apresenta-se como ícone da gestão fiscal e financeira do país.

Ante o exposto, depreende-se, então, que o orçamento público compreende a previsão das receitas e a fixação de despesas, sendo, portanto, uma programação da vida econômica e financeira do Estado (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Logo, o orçamento pode ser considerado um mecanismo de planejamento para a gestão e para o equilíbrio fiscal dos entes públicos.

Conquanto, não se pode deixar de mencionar um marco de importância ímpar para a contabilidade pública no Brasil: o processo de harmonização até chegar à convergência aos padrões internacionais. Deve-se ter em mente que o processo de harmonização da contabilidade pública brasileira foi motivado, entre outros fatores, porque esta encontrava-se demasiadamente imbuída de conceitos de natureza jurídica, focando no aspecto meramente orçamentário e relegando a um segundo plano a nuance patrimonial; fato este que distanciava, sobremaneira, o Brasil do cenário internacional.

Aliado a isso, Scaliante (2020) lembra que havia desordem nos registros contábeis feitos pelas esferas, prejudicando a uniformidade e a comparação entre as unidades federativas, comprometendo, inclusive, a prestação de contas eficaz.

Castro (2016) relata que esse panorama começou a mudar com a Portaria nº 184/2008, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional, pois, a partir daí, a STN determinou que fossem realizadas ações para possibilitar a convergência das práticas contábeis públicas às normas internacionais de contabilidade, fazendo-se, paulatinamente, a transição de uma contabilidade orçamentária para uma contabilidade patrimonial. A STN tem um papel protagonista em todo esse processo, inclusive com as edições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, que traça os requisitos obrigatórios relativos ao reconhecimento, à mensuração e à evidenciação das transações e dos eventos nas demonstrações contábeis.

2.2 GESTÃO FISCAL E EQUILÍBRIO FISCAL

Gerir a coisa pública implica administrar os bens e patrimônios do Estado, seguindo leis específicas em prol da sociedade. De acordo com Motta (2013), Akim e Mergulhão (2015), e Silva (2019), compete à gestão pública primar pelo emprego dos recursos públicos de forma eficiente e com transparência, visando atender às demandas sociais.

Por sua vez, a gestão fiscal acarreta adequar o *modus operandi* do ente ao cumprimento das principais obrigações tributárias. E, no caso do setor público, o normativo que prima pelo equilíbrio fiscal é a Lei Complementar nº 101/2000, conforme consta no art. 1º, § 1º da LRF:

A responsabilidade da gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e convergem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receita e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de re-

ceita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operação de garantias e inscrição em resto a pagar. (BRASIL, 2000)

Silva (2019) esclarece que a premência de mecanismos legais para aumentar o controle sobre a gestão pública deu-se em decorrência dos constantes desmandos e descontroles dos gestores públicos no que diz respeito às finanças públicas. Assim, conforme Cruz *et al.* (2018), a criação de princípios e normas para a gestão fiscal das finanças públicas exerce um papel primordial no controle dos gastos públicos, no equilíbrio fiscal e na manutenção da dívida pública em um caminho exequível.

Amorim (2019) relata que os economistas neoliberais entendem que o equilíbrio fiscal é primordial para se desenhar um cenário de solvência para a dívida pública e para a redução da taxa de juros com a qual o Estado arca. Desse modo, permitir-se-á que o país reencontre o caminho para o crescimento. Desse modo, o equilíbrio fiscal funcionaria como condição *sine qua non* para um horizonte de solvência das contas do governo, mitigação dos juros da dívida pública e projeção de melhorias para o setor privado, desencadeando, assim, a recuperação dos investimentos e, portanto, do crescimento (AMORIM, 2019).

2.3 ESTUDOS CORRELATOS

Adiante, estão evidenciados alguns estudos semelhantes à presente pesquisa, os quais também investigaram a influência da gestão e o equilíbrio fiscal. Entre eles, Miranda *et al.* (2018) avaliaram a qualidade da gestão fiscal dos estados que compõem a federação brasileira, abrangendo o período de 2011 a 2015. Adotaram a Metodologia do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) para os municípios brasileiros, porém com algumas adaptações aportadas empiricamente.

Cruz e Afonso (2018) verificaram a relação entre os indicadores de cumprimento das metas e dos limites fiscais com variáveis representativas dos pilares planejamento, transparência e controle. O estudo utilizou dados primários de 282 municípios brasileiros, com população superior a 100 mil habitantes, no período de 2010 a 2013. Os indicadores fiscais não apresentaram relações significativas entre si e revelaram, ainda, reduzida associação com as demais variáveis representativas da gestão fiscal. Os autores inferiram que uma das razões estava na diferença entre os incentivos que os gestores públicos tinham para cumprir metas e limites fiscais, a fim de atender aos demais pilares.

Silva (2019) investigou a influência da gestão fiscal e da eficiência da gestão pública no desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. Analisaram-se os 184 municípios cearenses durante o período que compreendeu os anos de 2007 a 2013. Para isso, utilizou-se o método de Análise Envoltória de Dados. Os resultados evidenciaram que a gestão fiscal tinha influência positiva no desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses, indicando que o fato de os municípios apresentarem maior aderência à LRF implicava o aumento do desenvolvimento. Também, observou-se que a eficiência geral e em suas três dimensões (educação, saúde, e emprego e renda) também apresentou efeito positivo no desenvolvimento socioeconômico, reforçando a ideia de que os municípios que contavam com uma gestão pública mais eficiente, focada em resultados e na oferta de bens e serviços à população, tendiam a apresentar maiores indicadores de desenvolvimento municipal.

Bartoluzzio e Anjos (2019) analisaram como os incentivos político-eleitorais influenciavam a gestão fiscal dos municípios brasileiros e seus desdobramentos nos resultados eleitorais. Nas estimações realizadas, dois achados se sobressaíram. O primeiro é que, apesar de existir um aumento nos investimentos, visíveis à população e associados pela literatura a resultados eleitorais favoráveis, os partidos reconduzidos também possuíam uma estrutura de pessoal mais sustentável e melhores condições

de liquidez no curto prazo, com desempenhos alavancados em períodos estratégicos, como em anos eleitorais. O segundo é que, apesar de os partidos com recondução sinalizarem melhores níveis na condição fiscal nos três ciclos políticos, no período pós-eleitoral, as médias se retraem para patamares inferiores aos alcançados pela gestão no início do primeiro mandato. Portanto, embora indicassem melhores condições fiscais em anos eleitorais, o efeito da sinalização se inverteu no ano seguinte. Ao final, percebeu-se que, como o impacto das decisões da gestão não estaria disponível para o eleitorado imediatamente no período eleitoral, os políticos poderiam se utilizar de estratégias fiscais para evitar que o equilíbrio fiscal fosse prejudicado nos momentos estratégicos e postergassem o desembolso para o ano pós-eleitoral, decisão que não prejudicaria a gestão fiscal atual e o recebimento de votos.

Silva e Crisóstomo (2019) avaliaram os efeitos da gestão fiscal e da eficiência da gestão pública no desenvolvimento socioeconômico municipal dos 184 municípios cearenses, no período de 2007 a 2013. Os resultados destacaram a importância da boa gestão dos recursos públicos nos atos gerenciais, técnicos e políticos, além de identificarem haver influência positiva entre a gestão fiscal e a eficiência da gestão pública no desenvolvimento socioeconômico municipal.

Barbosa e Daher (2020) verificaram os prováveis impactos decorrentes da crise fiscal e as particularidades inerentes a essa conjuntura, tendo como amostra quatro municípios paraenses do período de 2014 a 2018. Entre os principais resultados, observaram desequilíbrios nas finanças de todas as prefeituras analisadas e a dimensão da dependência desses municípios em relação aos repasses intergovernamentais. Identificaram, também, que a alta destinação de receita para as despesas com pessoal era um dos principais problemas enfrentados pelo Poder Executivo dos municípios.

Cialdini (2020) analisou indicadores de performance fiscal dos estados brasileiros com o objetivo de identificar se o índice de esforço fiscal

próprio melhorou a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, com ênfase nos estados da região Nordeste. A partir dos dados, os resultados revelaram que 85,2% dos estados apresentaram gestão fiscal em dificuldade e 7,4% se encontram em situação fiscal crítica, enquanto apenas outros 7,4% apresentaram gestão fiscal classificada como boa. Entre as regiões, a que obteve os melhores resultados foi a Norte, enquanto a pior média está na região Sul. A média nacional ficou classificada no conceito C (Gestão em Dificuldade). Os principais fatores que prejudicam a gestão fiscal dos estados correspondem ao elevado desembolso com juros e amortização da dívida, afetando, por conseguinte, a liquidez e comprometendo, consequentemente, a condição financeira dos estados. Além disso, alguns estados não respeitaram os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) com relação a gastos com pessoal. Constatou-se, ainda, que, quando há um bom gerenciamento do gasto com pessoal, há maiores investimentos governamentais expandindo sua estrutura de serviços.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atender ao objetivo proposto no artigo, utilizou-se pesquisa descritiva, com abordagem quantitativa dos dados, realizada por meio de pesquisa documental. Conforme Vergana (2004, p. 47) a pesquisa descritiva expõe “características de determinada população ou determinado fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza”. Esta pesquisa descreveu o equilíbrio fiscal das capitais das unidades federativas do Brasil em tempos de pandemia

A pesquisa documental, segundo Gil (2008), é muito parecida com a bibliográfica, porém difere quanto à natureza das fontes. A pesquisa documental vale-se de matérias que não receberam ainda um tratamento analítico ou podem ser modificadas e ainda receber outras interpretações quando já concluídas, de acordo com os objetivos da pesquisa.

Esta pesquisa teve como campo de estudo as capitais brasileiras, com exceção de Brasília, por esta se tratar de território autônomo pertencente ao Distrito Federal. Assim, foram utilizados como amostra vinte e seis municípios, analisados pelas cinco regiões geográficas.

A abordagem quantitativa, consoante Fonseca (2012, p. 35), “se baseia em dados mensuráveis das variáveis, procurando verificar e explicar sua existência, relação ou influência sobre outra variável”. Neste estudo, utilizou-se a aplicação de fórmula para calcular o índice de equilíbrio fiscal da amostra.

Para analisar o equilíbrio fiscal das capitais brasileiras, empregou-se a metodologia do índice de equilíbrio fiscal estabelecido pela Frente Nacional dos Prefeitos. Assim, em consonância com o Anuário Multi Cidades (2020), o método de cálculo deste índice dá-se da seguinte maneira: Receita Corrente – (Despesa Corrente + Amortização da dívida) / Receita Corrente.

Os dados foram extraídos do sítio do Tesouro e do Siconfi. Para tratamento e organização dos dados, foi utilizado o Microsoft Excel. Os documentos de onde foram coletadas as variáveis que compõem o cálculo foram: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Anexo I do Balanço Orçamentário.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, são apresentados os resultados que foram obtidos por meio da análise do equilíbrio fiscal das capitais brasileiras, durante os quatro primeiros bimestres dos exercícios de 2019 e de 2020.

A Tabela 1 apresenta os valores resultantes dos índices de equilíbrio fiscal das capitais brasileiras da região Norte durante o período que compreende a análise.

Tabela 1 – Equilíbrio Fiscal da Região Norte do Brasil

Capital	2019				2020			
	Bimestres							
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º
Belém	-40,1%	-12,3%	21,1%	17,0%	-36,8%	-34,2%	7,9%	41,4%
Boa Vista	-182,5%	48,1%	36,1%	49,8%	-184,0%	32,6%	22,7%	70,8%
Macapá	-5,3%	-5,1%	5,3%	9,2%	-11,3%	-27,0%	5,4%	18,8%
Manaus	-42,4%	28,5%	-15,6%	17,6%	-49,4%	39,2%	8,9%	24,5%
Palmas	-1,3%	4,0%	5,3%	39,1%	-14,7%	12,8%	14,7%	31,9%
Porto Velho	-153,2%	61,7%	55,6%	-36,5%	-183,8%	62,8%	60,3%	-1,7%
Rio Branco	-4,3%	12,3%	31,7%	20,4%	-74,5%	-5,1%	40,9%	39,9%

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Nota-se, na Tabela 1, que o primeiro bimestre dos exercícios 2019 e 2020 apresentaram percentuais negativos; portanto, demonstram situação de desequilíbrio fiscal, indicando que o somatório da despesa corrente e a amortização de dívidas dos municípios foi maior do que o total da receita corrente, haja vista que o valor empenhado na despesa com amortização de dívidas durante o primeiro bimestre foi maior em relação aos demais bimestres, o que pode justificar tal fato. Desse modo, infere-se que o equilíbrio fiscal fora afetado, ferindo, assim, o art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000, *in verbis*:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Contudo, percebe-se, ainda, que o quarto bimestre do exercício de 2020 apresentou maiores percentuais em comparação aos demais bimestres restantes, o que indica que os municípios dispunham de uma situação fiscal mais confortável.

A Tabela 2 apresenta os valores resultantes dos índices de equilíbrio fiscal das capitais brasileiras da região Nordeste durante o período que compreende a análise, na qual é possível observar o primeiro bimestre de ambos os exercícios analisados.

Tabela 2 – Equilíbrio Fiscal da Região Nordeste do Brasil

Capital	2019				2020			
	Bimestres							
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º
Aracaju	-173,1%	72,5%	60,3%	49,9%	-214,0%	64,4%	53,8%	69,7%
Fortaleza	7,1%	-0,8%	-20,0%	3,2%	-0,7%	0,9%	-16,6%	2,1%
João Pessoa	-14,1%	15,5%	2,0%	5,0%	-7,0%	16,3%	2,9%	23,1%
Maceió	4,5%	12,8%	-6,7%	3,6%	52,2%	2,4%	5,2%	47,2%
Natal	-284,8%	67,4%	71,4%	70,0%	-273,2%	55,6%	72,8%	59,8%
Recife	-59,3%	20,5%	15,2%	20,6%	-46,2%	-14,3%	27,2%	36,9%
Salvador	-0,02%	-5,0%	9,0%	14,7%	-13,5%	-3,8%	0,7%	7,3%
São Luís	-222,5%	38,3%	46,3%	70,0%	-303,5%	50,2%	61,9%	87,7%
Teresina	-24,8%	16,9%	3,2%	2,2%	-31,3%	4,2%	-6,5%	13,1%

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Percebe-se, na Tabela 2, que os municípios que compõem a região Nordeste, à exceção de Maceió e Fortaleza, apresentaram percentuais negativos, indicando uma condição fiscal efetivamente insustentável no curto e no médio prazos que pode ser justificada pelo valor empenhado na despesa com amortização de dívidas durante o primeiro bimestre, levando em consideração que foi maior em relação aos demais bimestres.

Tal cenário não é interessante e tampouco o apregoado pela LRF, por doutrinadores e por pesquisadores que se debruçam sobre o assunto.

Rememorando o posicionamento de Monteiro (2019), parafraseado na seção inicial deste trabalho, há de se lembrar que o equilíbrio fiscal e financeiro do Estado brasileiro é um desafio histórico permanente, em que a gestão responsável dos recursos públicos e a qualidade dos gastos devem ser empreendidos com constância. Por isso mesmo, a realidade atestada na Tabela 2 chama a atenção e causa preocupação, principalmente por se tratar de um período de escassez de recursos e de crise econômica e sanitária, ocasionados pela pandemia do coronavírus.

Ademais, constata-se, ainda, que o índice de equilíbrio fiscal dos demais bimestres apresentou comportamento semelhante em ambos os exercícios. Observa-se que, na grande maioria dos casos, os municípios apresentaram uma situação fiscal mais confortável, tendo em vista que a diferença entre as contas-correntes (receita corrente menos despesa e amortizações) foram acima de 10% ou mais da receita corrente.

A Tabela 3 traz o cenário vivenciado pela região Centro-Oeste do Brasil.

Tabela 3 – Equilíbrio Fiscal da Região Centro-Oeste do Brasil

2019					2020			
Bimestres								
Capital	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°
Campo Grande	-231,0%	59,5%	52,1%	83,8%	-227,1%	58,0%	72,1%	57,6%
Cuiabá	-132,4%	30,5%	-18,4%	29,7%	-141,4%	0,8%	16,3%	29,2%
Goiânia	-277,3%	30,2%	79,2%	29,5%	-321,9%	37,8%	77,3%	69,9%

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Observa-se, na Tabela 3, que os valores resultantes dos índices de equilíbrio fiscal das capitais brasileiras da região Centro-Oeste apresentaram percentuais negativos, indicando um quadro muito delicado em suas finanças, uma vez que o saldo negativo das contas correntes esteve acima de 100% ou mais da receita corrente, o que denota um quadro de desequilíbrio fiscal.

Constata-se, ainda, que o índice de equilíbrio fiscal dos demais bimestres apresentou comportamento semelhante comparando-se os anos de 2019 e 2020, em que os municípios demonstraram uma situação fiscal mais confortável, tendo por base que a diferença entre as contas-correntes (receita corrente menos despesa e amortizações) estiveram acima de 10% ou mais da receita corrente, com exceção do terceiro bimestre de 2019 e segundo bimestre de 2020 do município de Cuiabá.

A Tabela 4 apresenta os valores resultantes dos índices de equilíbrio fiscal das capitais brasileiras da região Sudeste durante o período que compreende a análise.

Tabela 4 – Equilíbrio Fiscal da Região Sudeste do Brasil

2019					2020			
Capital	Bimestres							
	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º
Belo Horizonte	3,3%	-26,9%	6,8%	21,4%	18,3%	-5,9%	-5,2%	32,8%
Rio de Janeiro	-49,7%	5,8%	4,0%	19,5%	-57,0%	13,2%	12,9%	16,1%
São Paulo	-97,4%	26,1%	45,1%	27,6%	-86,9%	29,0%	59,4%	33,5%
Vitória	-81,1%	-18,7%	31,7%	27,5%	-88,5%	43,8%	22,1%	79,7%

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Nota-se, na Tabela 4, que, durante o primeiro bimestre de ambos os exercícios analisados, os municípios que compõem a região Sudeste, com exceção de Belo Horizonte, apresentaram percentuais negativos, indicando um quadro delicado em suas finanças, em que o saldo negativo das contas correntes correspondeu a um valor acima de 40% ou mais da receita corrente, configurando um quadro de desequilíbrio fiscal.

Percebe-se, ainda na Tabela 4, que o índice de equilíbrio fiscal dos demais bimestres apresentou resultados distintos comparando-se os anos de 2019 e 2020, apesar de a grande maioria ter apresentado situações fiscais mais confortáveis em relação ao primeiro bimestre, pois a diferen-

ça positiva entre as contas-correntes (receita corrente menos despesa e amortizações) equivaleu a percentuais acima de 10% ou mais da receita corrente.

Diante do resultado de oscilação observado na Tabela 4, é válido mencionar a percepção de Gerigk, Clemente e Taffarel (2010, p. 5) de que “as melhorias da gestão pública, em seus aspectos financeiros, econômicos, sociais e de gestão dependem da correta e persistente gestão dos recursos financeiros”. Em outras palavras, o zelo pela coisa pública e, sobretudo, pelo equilíbrio das contas públicas deve ser um trabalho constante e ininterrupto.

Corroborando com a linha de raciocínio estabelecida, Freitas e Teixeira (2020) relatam que o controle das disponibilidades financeiras dos entes federativos é uma situação *sine qua non* para que se estabeleça um comportamento compatível com o equilíbrio fiscal, calcado em esteios permanentes. Ardeo e Vilela (1996) são peremptórios ao afirmar que os desequilíbrios de curto prazo são reflexo de um gerenciamento de despesas malfeito.

Tabela 5 – Equilíbrio Fiscal da Região Sul do Brasil

2019					2020			
Bimestres								
Capital	1º	2º	3º	4º	1º	2º	3º	4º
Curitiba	30,0%	6,1%	-6,6%	7,3%	22,4%	-10,4%	-1,7%	16,4%
Florianópolis	28,0%	7,0%	-11,9%	-4,8%	18,5%	-8,7%	-7,8%	4,8%
Porto Alegre	-12,0%	7,8%	21,1%	13,7%	-15,1%	-21,4%	13,5%	33,6%

Fonte: Elaborada pelos autores (2020).

Percebe-se, na Tabela 5, que, durante o terceiro bimestre de 2019 e o segundo e o terceiro bimestres de 2020, os municípios da região Sul empenharam os maiores valores com a despesa de amortização de dívidas, fato este que justifica as situações de desequilíbrio fiscal em suas finan-

ças, considerando o saldo negativo das contas-correntes acima da receita corrente.

Nota-se, também, que o índice de equilíbrio fiscal dos demais bimestres apresentou resultados fiscais mais confortáveis, tendo em vista que a diferença positiva entre as contas-correntes (receita corrente menos receita e amortizações) esteve acima ou próximo de 10% da receita corrente.

Após as análises das tabelas, nota-se que todas as regiões do Brasil (de Norte a Sul) vêm registrando problemas de equilíbrio fiscal no intervalo temporal analisado, com breves momentos de aceno de recuperação, mas ainda sem solidez.

Sabe-se que o período analisado é delicado, visto que corresponde ao momento em que o país e o mundo vêm enfrentando diversos reveses ocasionados pela pandemia do coronavírus. No entanto, ainda assim deve-se procurar primar pelo equilíbrio das contas públicas e evitar-se, a todo custo, o processo de endividamento.

Muito embora a Lei Complementar nº 173/2020, de caráter excepcional, tenha alterado (temporariamente) dispositivos constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal e objetive uma retomada nacional no que concerne à efetividade dos serviços públicos e ao funcionamento da máquina estatal, ela também busca contingenciar gastos e suspender a assunção de algumas despesas (com concurso, por exemplo) pelo menos por um tempo, visando evitar uma corrida desregrada de gastos, desembocando no endividamento da *res* pública. Ou seja, os gestores públicos não podem e não devem descuidar do equilíbrio fiscal sob a bandeira das dificuldades orçamentárias e arrecadatórias promovidas pela crise na saúde.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi verificar o equilíbrio fiscal das capitais das unidades federativas do Brasil em tempos de pandemia. Para isso, rea-

lizou-se pesquisa descritiva, documental, com abordagem quantitativa dos dados. Para o cálculo do equilíbrio fiscal, foi utilizada a metodologia da Frente Nacional dos Prefeitos, publicada no anuário Multi Cidades 2020, que afere se o ente apresenta (des)equilíbrio em suas finanças.

Os resultados demonstraram que, no primeiro bimestre, tanto do exercício de 2019 quanto do exercício de 2020, os indicadores de equilíbrio fiscal mostram-se negativos na grande maioria das capitais brasileiras, denotando condições fiscais efetivamente insustentáveis no curto e no médio prazos. Outro ponto que merece atenção foram os empenhos relacionados à despesa com amortização de dívidas dos municípios analisados, fator que pode ter colaborado para o resultado observado, visto terem sido maiores no início de cada exercício financeiro.

Viu-se, ainda, que as capitais das regiões Norte, Sudeste e Sul foram as que apresentaram equilíbrio fiscal mais comprometido durante o período analisado, especialmente no segundo e no terceiro bimestres do exercício de 2020, período em que ocorreu o primeiro epicentro da pandemia da covid-19 no Brasil, fato que pode justificar tal contexto.

Por outro lado, os resultados do quarto bimestre do exercício de 2020 da maioria das capitais brasileiras acenaram para uma tímida evolução da situação fiscal dos entes em análise. Nesse período, a diferença positiva entre as contas-correntes (receita corrente menos despesa e amortizações) equivaleu acima de 10% ou mais da receita corrente. Portanto, correspondeu ao intervalo de maior equilíbrio econômico durante a pandemia.

Em suma, concluiu-se que o equilíbrio das contas públicas das capitais brasileiras não estava em uma posição confortável, tranquila e coerente com os ditames da Lei Complementar nº 101/2000 no período analisado. Deve-se ter em mente que a busca do ideário por uma gestão pública responsável é um exercício diário, ainda que se esteja em uma situação positiva, quiçá quando se estiver em um período de recessão, de queda na arrecadação e de avanço nos gastos públicos para suplantar os problemas

na saúde advindos em decorrência de uma pandemia.

Há de se internalizar que a sustentabilidade fiscal é essencial para toda a nação, órgãos e entes federativos. Afinal, como enfatiza Moraes (2009), a ausência do equilíbrio fiscal ao longo do tempo repercutirá no nível de emprego, na estabilidade dos preços, no equilíbrio do balanço de pagamentos, nos investimentos para a infraestrutura e no financiamento do setor público. Então, ousa-se inferir que o caminho menos árduo e mais seguro é a busca contínua pela otimização dos recursos e responsabilidade na gestão fiscal.

Embora esses resultados sejam importantes em nível de controle social e sejam um espelho para os gestores das capitais brasileiras, há limitações. Entre elas, o fato de ter se limitado a estudar o equilíbrio fiscal das capitais brasileiras, bem como o período analisado. Destarte, recomenda-se a continuação desta pesquisa por meio da análise dos impactos em longo prazo, observados em decorrência desse período de desequilíbrio nas contas das capitais brasileiras. Além disso, convém sugerir a adição e a investigação de justificativas mais precisas no que se refere aos ingressos de receitas e aos dispêndios orçamentários, considerando a particularidade do período da pandemia, ou, ainda, pode-se estender a análise para os municípios.

REFERÊNCIAS

AKIM, É. K.; MERGULHÃO, R. C. Panorama da produção intelectual sobre a medição de desempenho na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 49, n. 2, p. 337-366, 2015.

AMORIM, R. L. C. Equilíbrio fiscal, taxa de juros e crescimento: comentários a partir de modelos simples usando contas nacionais. In: CORECON, 21., 2019, Blumenau. **Anais [...]**. Blumenau: Furb, Santa Catarina, 2019.

ANUÁRIO MULTI CIDADES. **Finanças dos Municípios do Brasil/ Publicação**. Frente Nacional de Prefeitos. Vitória: Aequus Consultoria, 2020. v. 15.

ARDEO, V. L.; VILLELA, R. Credibilidade e a questão fiscal de estados e municípios. **Revista Conjuntura Econômica**, [s. l.], v. 50, n. 6, p. 26-31, 1996.

BARBOSA, O. G.; DAHER, D. M. **Crise fiscal e seus impactos nas contas públicas**: uma análise sobre as despesas com pessoal em municípios do Pará, às margens da BR222. In: SEMINÁRIO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 6., 2020, *online*, **Anais** [...]. *Online*, 2020.

BARTOLUZZIO, A. I. S.; ANJOS, L. C. M. Percepção dos cidadãos sobre os portais da transparência do governo estadual e das gestões municipais em Pernambuco. **Revista da CGU**, [s. l.], v. 11, n. 18, p. 19-19, 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

CASTRO, M. C. C. S. **Convergência das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público aos padrões internacionais:**

análise da evidenciação pelos estados brasileiros e pelo Distrito Federal. 2016. 117 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa de Pós-graduação em Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CASTRO, R. G. de. **O processo orçamentário brasileiro**. Disponível em: <http://apostilas.netsaber.com.br/apostilas/998.doc>. Acesso em: 5. fev. 2020.

CIALDINI, A. S. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: o processo de formulação e seus efeitos nos Estados brasileiros**. 2019. 465 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020.

CRUZ, C. F. da; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 52, n. 1, p. 126-148, 2018.

DALFOVO, M. S; LANA, R. A; SILVEIRA, A. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 2, n. 4, p. 1-13, 2008.

FREITAS, L. F. A.; TEIXEIRA, A. M. C. Sustentabilidade financeira e gestão fiscal responsável: estudo sobre as capitais dos estados brasileiros entre 2000-2012. **Brazilian Journal of Business**, [s. l.], v. 2, n. 4, p. 3416-3434, 2020.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A.; TAFFAREL, M. O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios: o caso do Paraná. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 44-69, 2010.

GIAMBIAGI, F. Necessidades de financiamento do setor público: bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil – 1991/96. *In: Texto para Discussão n. 53*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MIRANDA, W. L. L. C; ARAÚJO, R. J. R. de; LEITE, I. F.; NOBRE, C. J. F. Avaliação da gestão fiscal nos estados brasileiros: análise no quinquênio 2011 a 2015. **Revista Mineira de Contabilidade**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 55-67, 2018.

MONTEIRO, A. V. S. **A crise fiscal na perspectiva dos gestores: análise do equilíbrio fiscal dos governos estaduais**. 2019. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, Escola de Administração Pública, do Instituto de Direito Público, Brasília, 2019.

MORAES, A. S.; ANTONIO, M. O. M. Comportamento das despesas com pessoal dos municípios com maior PIB da região norte matogrossense: uma análise segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Científica da Ajes**, [s. l.], v. 9, n. 18, 2020.

MORAIS, A. C. de. **Sustentabilidade fiscal de projetos de investimento em infra-estrutura de transportes: elementos para a construção de um modelo conceitual de aferição**. 2007. 112 f. Dissertação (Mestrado em Transportes Urbanos) – Programa de Pós-graduação em Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MOTTA, P. R. M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NASCIMENTO, J. O.; NOVAES, R. C. S. A evolução histórica da gestão de custos no setor público: da Lei nº 4.320/64 à NBCT 16.11 (Resolução CFC 1366/11): aplicação no ministério da saúde. **Revista Linceu On-Line**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 30-49, 2015.

OLIVEIRA, C. L. de; FERREIRA, F. G. B. C. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, [Florianópolis], n. 76, p. 183-212, 2017.

PAES-SOUSA, R.; RASELLA, D.; CAREPA-SOUSA, J. Política econômica e saúde pública: equilíbrio fiscal e bem-estar da população. **Saúde em Debate**, [s. l.], v. 42, p. 172-182, 2018.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo – ASPEUR Universidade Feevale, 2013.

SANTOS, G. C. Aumento na dívida da Prefeitura Municipal de Patos de Minas: vista sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **RAGC**, [s. l.], v. 4, n. 11, 2016.

SCALIANTE, F. A. **Sistema e processo orçamentário para o desenvolvimento local**: estudo comparativo entre Brasil e Portugal. 2020. 215 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

SILVA, C. R. M. da; CRISÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **RAP: Revista Brasileira de Administração Pública**, [s. l.], v. 53, n. 4, 2019.

SOARES, M.; SCARPIN, J. E. A convergência da contabilidade pública nacional às normas internacionais e os impactos na aplicação da DRE na administração direta. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, [s. l.], v. 9, n. 27, p. 25-42, 2010.

SODRÉ, A. C. A. Lei de responsabilidade fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. **RAE Eletrônica**, [s. l.], v. 1, n. 2, p. 2-15, 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2004.

Contas dos governantes, pandemia e direito financeiro emergencial: o triplo impacto na apreciação pelos tribunais de contas

Government accounts, pandemic and emergency financial rules: the triple impact on the exam by Brazilian courts of auditors

Donato Volkers Moutinho¹

RESUMO

O assunto de 2020 foi a pandemia. Desde que a covid-19 foi identificada, governos direcionam esforços para a enfrentar. Restou evidente a necessidade de destinar vultosos recursos. Nesse intuito, o Congresso Nacional acionou, criou e alterou normas financeiras emergenciais com vigência restrita à calamidade. Porém, tais normas afetam como os chefes de Poder Executivo devem prestar contas referentes a 2020 e como os tribunais de contas devem apreciá-las. O objetivo deste artigo é demonstrar tal impacto. Para isso, mediante pesquisa bibliográfica, notadamente na doutrina acerca das contas dos governantes, e documental, principalmente legislativa, examinam-se os efeitos dessas normas nessa apreciação. Como resultado, contribuindo-se para a adequada apreciação das contas dos governantes referentes ao ano, identificam-se normas que a impactam, sob os aspectos temático, estrutural e dos critérios. Conclui-se que, conjuntamente, a pandemia, o reconhecimento da calamidade e o direito financeiro emergencial afetam a apreciação dessas contas pelos tribunais de contas brasileiros.

Palavras-chave: Covid-19. Direito financeiro. Pandemia. Parecer prévio. Tribunal de Contas.

¹ Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito e em Engenharia Elétrica, ambos pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES). Membro da Comissão de Direitos Sociais da OAB-ES. E-mail: donatovolkers@gmail.com.

ABSTRACT

The subject of 2020 was the pandemic. Since covid-19 was identified, governments have directed efforts to address it. The need to allocate large resources was evident. For this purpose, the National Congress triggered, created and changed emergency financial rules with duration restricted to calamity. However, such rules affect how the heads of the Executive Power must provide accountability for 2020 and how the courts of auditors should exam them. The purpose of this paper is to demonstrate such impact. To this end, through bibliographic – notably in the doctrine about the government accounts – and documentary – mainly legislative – research, the paper analyzes the effects of some of these rules on that exam. As a result, contributing to the proper exam of the government accounts for the year, the text identifies rules that affect it, under the thematic, structural and criteria aspects. It is concluded that, jointly, the pandemic, the recognition of calamity and the emergency financial law affect the exam of these accounts by Brazilian courts of auditors.

Keywords: Covid-19. Financial Law. Pandemic. Prior opinion. Court of Auditors.

Recebido: 27-01-2021

Aprovado: 24-03-2021

1 INTRODUÇÃO

O assunto do ano de 2020 é a pandemia de covid-19, causada pelo coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (SARS-CoV-2). Desde os primeiros relatos (ZHOU et al., 2020; WU et al., 2020) de que a doença foi identificada na cidade de Wuhan, província chinesa de Hubei, em dezembro de 2019, governos mundo afora direcionam seus esforços para adotar as medidas que entendem ser necessárias tanto para combater a pandemia quanto para enfrentar os seus efeitos econômicos e sociais.

No Brasil, em janeiro de 2020, ocorreu uma escalada nos níveis oficiais de alerta até que o Ministério da Saúde declarou, em 3 de fevereiro, Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (BRASIL, 2020l). Na mesma data, o presidente da República encaminhou, ao Congresso Nacional, projeto de lei que resultou na aprovação da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas sanitárias que podem ser adotadas para enfrentamento da pandemia e, também, prevê condições especiais para a aquisição de insumos destinados a tal finalidade (BRASIL, 2020m; BRASIL, 2020d).

Ocorre que, como restou evidente já no primeiro trimestre, para o enfrentamento dos efeitos sanitários, sociais e econômicos decorrentes de uma pandemia desse porte e gravidade, além da previsão das ações excepcionais previstas na Lei nº 13.979/2020, é necessária a destinação de vultosos recursos financeiros. Assim, com o objetivo de afastar quaisquer obstáculos jurídicos à adequada destinação dos recursos necessários ao enfrentamento da pandemia, o Congresso Nacional tomou uma série de medidas legislativas, acionando, criando e alterando normas financeiras aplicáveis durante situações de calamidade pública.

Inicialmente, em 20 de março, pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020 (BRASIL, 2020a), o Congresso reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública como um gatilho para o acionamento das normas financeiras emergenciais previstas no art. 65 da Lei Complementar (LC) nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Conquanto, antes dessa medida, o governo federal já destinara – mediante abertura de créditos extraordinários, fundada no art. 167, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) – recursos ao enfrentamento da pandemia², foi a partir dela – especificamente das dispensas do atingimento das metas de resultado fiscal e da necessidade

2 Em 13 de março, destinou mais de cinco bilhões de reais aos ministérios da Educação e da Saúde, para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (BRASIL, 2020f).

de limitação de empenho, previstas no art. 65, inciso II, da LRF –, na primeira dezena de abril, que a União instituiu e destinou recursos às principais ações voltadas ao seu enfrentamento, em especial de seus efeitos econômicos e sociais, tais como o programa emergencial de manutenção de emprego e renda, o apoio financeiro para compensar a queda nos valores creditados nos fundos de participação dos estados e dos municípios, e a concessão de auxílio emergencial³.

Entendendo que as ferramentas jurídicas acionadas pelo reconhecimento da ocorrência de situação de calamidade pública, aliadas às instituídas pela Lei nº 13.979/2020, não eram suficientes para o eficiente, eficaz e efetivo enfrentamento da pandemia, no mês de maio, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional (EC) nº 106, de 7 de maio de 2020, conhecida como “Orçamento de Guerra”, e aprovou a LC nº 173, de 27 de maio de 2020 (BRASIL, 2020b; BRASIL, 2020c).

Em comum, tais medidas alteram, de forma excepcional e com vigência adstrita à duração da calamidade e de suas consequências econômicas e sociais, normas incidentes sobre a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial – ou, resumidamente, financeira e orçamentária⁴ – da Administração Pública. Em decorrência, além dos seus imediatos efeitos na gestão financeira e orçamentária, as referidas inovações legislativas, somadas aos efeitos do reconhecimento da ocorrência do estado de calamidade pública, como se argumenta neste artigo, afetam o modo como os chefes de Poder Executivo devem prestar suas contas referentes ao período e, especialmente, o modo como os tribunais de contas devem apreciá-las.

3 Tais ações foram instituídas, respectivamente, pelas medidas provisórias nº 936, de 1º de abril de 2020, e nº 938, de 2 de abril de 2020, e pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, enquanto os recursos lhes foram destinados, respectivamente, pelas medidas provisórias nº 935, de 1º de abril de 2020, nº 939, de 2 de abril de 2020, e nº 937, de 2 de abril de 2020 (BRASIL, 2020h; BRASIL, 2020j; BRASIL, 2020e; BRASIL, 2020g; BRASIL, 2020k; BRASIL, 2020i).

4 Doravante, neste artigo, utiliza-se a expressão “financeira e orçamentária” como forma resumida de representar o conjunto “contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”. Desse modo, ao se escrever administração, gestão, fiscalização, *accountability* etc. financeira e orçamentária, na verdade, se refere a administração, gestão, fiscalização, *accountability* etc. contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é, justamente, demonstrar que, em conjunto, o Decreto Legislativo nº 6/2020, a EC nº 106/2020 e a LC nº 173/2020, doravante referidos em conjunto como direito financeiro emergencial⁵, impactam a apreciação, pelos tribunais de contas do Brasil, das contas do presidente da República, dos governadores de estado e do Distrito Federal (DF) e dos prefeitos municipais, referentes ao exercício de 2020.

Para cumprir tal propósito, a produção deste artigo envolveu a realização de pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica voltou-se à doutrina de direito financeiro, especialmente aos principais livros, dissertações, teses, revistas científicas e artigos a respeito da apreciação, pelos tribunais de contas, das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo. A pesquisa documental, por sua vez, partiu da CRFB/1988 e das leis que veiculam normas gerais de direito financeiro, como a LRF e a Lei nº 4.320/1964, e envolveu o Decreto Legislativo nº 6/2020, a EC nº 106/2020 e a LC nº 173/2020, além de pontuais decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Convém destacar que, conquanto os resultados dos processos de julgamento das contas desses governantes ainda frustram expectativas, como deixam transparecer Charles Pessanha (2009, p. 257), Bruno Mitsuo Nagata (2012, f. 177) e Weder de Oliveira (2017, p. 17-18), a sua apreciação, que se repete desde 1935 (BALEIRO, 1953, p. 18-19; FERREIRA, 2011, f. 64; MENEZES, 2015, p. 71), é reiteradamente qualificada como a mais alta, nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída aos tribunais de contas brasileiros; o ponto alto de sua atuação (SOUZA, 1989, p. 176-177; PESSANHA, 2009, p. 254-255; NARDES, 2016, p. 9; BRASIL, 2019, p. 13). Ademais, o seu produto, qual seja o parecer prévio, traz a informação, entre as produzidas pelos tribunais de contas, mais frequentemente utilizada por integrantes da sociedade, da academia e de outras instituições go-

⁵ Embora a expressão “Direito Financeiro de guerra”, utilizada por Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff e Arthur Porto Reis Guimarães (2020), seja interessante, entende-se, neste artigo, que o termo emergencial é mais preciso.

vernamentais, conforme Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio e Marco Antonio Carvalho Teixeira (2005, p. 62). Esse panorama reforça a importância da investigação acerca dos efeitos desse direito financeiro emergencial na apreciação, pelos tribunais de contas do Brasil, das contas, referentes a 2020, a serem prestadas pelos chefes de Poder Executivo.

Na seção 2 deste artigo, apresenta-se, para fins de nivelamento, a estrutura da apreciação, pelas cortes de controle externo, das contas prestadas por presidentes, governadores e prefeitos. Em seguida, na seção 3, demonstra-se que o direito financeiro emergencial impacta tal apreciação. Encerra-se, então, o trabalho com a reunião de suas conclusões.

2 CONTAS DOS GOVERNANTES

Nas democracias atuais, os governantes têm a obrigação de prestar contas de sua atuação não somente aos eleitores e à sociedade de maneira geral, no foro da *accountability* vertical, como perante as agências estatais a que o sistema jurídico tenha formalmente capacitado para responsabilizá-los, na expressão da *accountability* horizontal (MOUTINHO, 2020, p. 57-69).

No Brasil, em consequência da opção pelo presidencialismo – cuja dinâmica é replicada, por força da CRFB/1988, da União para os entes subnacionais –, os chefes de Poder Executivo reúnem um amplo conjunto de atribuições que, em tempos nos quais o Estado é cada vez mais demandado a fornecer serviços à população, aliado à amplitude da legitimidade eleitoral decorrente dos votos obtidos em toda a sua circunscrição eleitoral, conferem a eles proeminência em relação às demais autoridades públicas. Nesse conjunto de atribuições, destacam-se aquelas relacionadas à gestão financeira e orçamentária da Administração Pública, na medida em que os cabe liderar não somente a elaboração da proposta orçamentária do Executivo mas também: a consolidação das propostas apresentadas pelos

demais poderes e órgãos independentes; a participação do Executivo no processo legislativo orçamentário, do qual detém a iniciativa exclusiva; e a execução da maior fatia dos recursos orçamentários, inclusive das emendas parlamentares, tendo à sua disposição os instrumentos de flexibilidade orçamentária e lhe cabendo a entrega dos duodécimos ao Legislativo, ao Judiciário, aos ministérios públicos, às defensorias públicas e às cortes de contas (MOUTINHO, 2020, p. 166-184).

Em consequência, a sujeição dos presidentes da República, governadores de estado e do DF e prefeitos municipais à *accountability* deve ocorrer em todos os campos de sua atuação, inclusive na gestão financeira e orçamentária da Administração Pública. Logo, a CRFB/1988, em seus arts. 84, inciso XXIV, 31, § 2º, e 75 da CRFB/1988, determina que eles, anualmente, prestem contas referentes ao exercício anterior. Tais contas, na sistemática constitucional, devem ser apreciadas pelo tribunal de contas competente e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo, como estabelecem combinados os arts. 71, inciso I, 75, 31, § 2º, e 49, inciso IX, da Constituição.

Veja que, embora a CRFB/1988 mantenha no parlamento a competência para o julgamento das contas dos governantes, ela determina a participação das cortes de controle externo, que, com a finalidade de reduzir a assimetria de informação entre o Executivo e o Legislativo e, também, de amenizar o caráter político desse julgamento, devem apreciar as contas e emitir parecer prévio a seu respeito.

Aliás, a produção de informações, seja a certificação daquelas inicialmente geradas pelo Poder Executivo, seja o relato direto acerca de determinado objeto é, justamente, a atividade essencial das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) mundo afora. Em verdade, se algumas EFS, como os tribunais de contas brasileiros, possuem, também, competência para atribuir responsabilidade financeira ou aplicar sanções de caráter não patrimonial, todas têm essa finalidade de produzir informações confiáveis a serem consumidas, principalmente, pelos cidadãos e por seus represen-

tantes no parlamento, que, juntos, são os principais usuários previstos dos seus trabalhos, inclusive dos pareceres prévios.

O objeto mínimo da apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo, realizada pelas cortes de contas, deve abranger as demonstrações contábeis consolidadas de cada ente e a execução do orçamento, incluindo nesta os resultados na condução das políticas públicas, em termos de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, e os eventuais desfalques, desvios de bens ou quaisquer outras irregularidades em razão das quais haja prejuízo ao erário (MOUTINHO, 2020, p. 297-373). Percebe-se, portanto, que a apreciação – e também o seu objetivo –, pode ser dividida em dois grandes blocos, tendo os balanços gerais de um lado e a execução dos orçamentos de outro.

No pilar da apreciação dos balanços gerais, o objetivo é opinar se as demonstrações contábeis apresentadas por presidentes, governadores e prefeitos, conforme o caso, representam, adequadamente, as posições financeira, orçamentária e patrimonial, na data de encerramento do exercício ao qual as contas se referem.

Para formar essa opinião, a apreciação dos balanços exige, das cortes de controle externo, a realização de uma auditoria financeira, baseada em normas técnicas profissionais nacionais e internacionais, nas demonstrações contábeis consolidadas. Tal certificação dos balanços aumenta o grau de confiança neles depositado pelos cidadãos e pelos seus representantes eleitos, contribuindo para o aperfeiçoamento da *accountability* vertical e horizontal, e da própria democracia. Não é possível abrir mão dessa auditoria financeira.

No outro pilar, referente à execução dos orçamentos, o objetivo da apreciação é opinar se os orçamentos fiscal, de investimentos das empresas estatais e da seguridade social foram executados em conformidade com os princípios constitucionais e legais regentes da administração pública e com as demais normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis. Tal apreciação deve partir dos objetivos e metas de médio pra-

zo prescritos no Plano Plurianual (PPA), passar pelos objetivos e metas de curto prazo definidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para só então cuidar, especificamente, da conformidade da execução da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Veja que são os princípios e demais normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à execução dos orçamentos que condicionam a regulamentação dos critérios a serem utilizados em sua apreciação. Assim, na medida em que a CRFB/1988, a LRF e as LDO são os principais veículos introdutórios de normas disciplinadoras da execução orçamentária, pode-se assinalar que nelas estão os principais critérios mínimos a serem utilizados em sua apreciação (MOUTINHO, 2020, p. 315-368).

Tendo em conta esses dois pilares, cada parecer prévio sobre contas prestadas por chefes de Poder Executivo, para que efetivamente auxilie o julgamento das contas pelo Poder Legislativo e seja instrumento de transparência fiscal, deve ser uma espécie de espelho da apreciação realizada. Assim, deve apresentar uma apreciação geral e fundamentada da gestão financeira e orçamentária do respectivo ente, referente a determinado exercício, e enunciar as opiniões do tribunal de contas competente, acompanhadas dos achados nos quais se fundamentam, em relação à exatidão das demonstrações contábeis apresentadas e à conformidade da execução dos orçamentos fiscal, de investimentos das empresas estatais e da seguridade social, formadas via realização, respectivamente, da apreciação dos balanços gerais e da apreciação da execução orçamentária.

No parecer prévio, a corte de controle externo competente deve se manifestar pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas apreciadas em conclusão que deve derivar diretamente das opiniões nele veiculadas em relação à exatidão dos balanços gerais e à conformidade da execução dos orçamentos. Logo, na medida em que a conclusão do parecer deve derivar das opiniões, nos casos em que os tribunais de contas não fazem as análises necessárias para emitir opiniões acerca tanto

das demonstrações contábeis – como as auditorias financeiras – quanto da execução orçamentária, a emissão do parecer prévio é prejudicada.

3 TRIPLO IMPACTO DA PANDEMIA E DO DIREITO FINANCEIRO EMERGENCIAL NA APRECIÇÃO DAS CONTAS

Primeiro, é necessário destacar que nem a pandemia, nem qualquer norma do direito financeiro emergencial exime os agentes públicos, em geral, e os governantes, em particular, da obrigação de prestar contas. Portanto, valem, em relação ao exercício de 2020, as normas constitucionais que determinam que os chefes de Poder Executivo prestem suas contas perante o respectivo Legislativo, que elas sejam encaminhadas ao tribunal de contas competente – para apreciação e emissão de parecer prévio – e retornem ao parlamento para julgamento, conforme arts. 84, inciso XXIV, 71, inciso I, 75, 31, § 2º, e 49, inciso IX, da CRFB/1988.

Como produtos voltados ao parlamento e à sociedade, o conteúdo dos pareceres prévios, observados os requisitos do conjunto normativo, deve ser aquele que, cumprindo a finalidade de reduzir a assimetria de informação, seja relevante para eles. Afinal, como preconizam os pronunciamentos profissionais da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) e as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), os trabalhos de auditoria devem ser planejados, executados e relatados com a finalidade de produzir informações sobre questões cujo conhecimento seja suscetível de influenciar as decisões dos usuários previstos⁶. Nessas decisões, vale dizer, incluem-se não somente o julgamento das contas pelo Legislativo, mas, também, as escolhas por ele realizadas no processo de elaboração e aprovação dos orçamentos, bem como as decisões dos cidadãos acerca de seu voto nas eleições seguintes, sobre reconduzir o governante atual ou eleger quem ele apoia para o governo ou puni-lo votando em outro candidato.

6 Vide ISSAI 100/41 e NBASP 100/41 (INTOSAI, 2013, p. 23; IRB, 2017, p. 33).

Com isso, considerando que – como se destaca na introdução deste artigo – o principal assunto de 2020 foi a pandemia causada pelo coronavírus e tendo em conta o papel fundamental do Estado no seu enfrentamento, tais questões não podem ser deixadas de lado na apreciação das contas dos governantes. Ao contrário, é imprescindível que nos pareceres prévios, e nos relatórios que os acompanham e fundamentam, seja dada a elas a importância proporcional à sua relevância para a população e para o Poder Legislativo.

Assim, na apreciação dos balanços gerais referentes ao ano de 2020, tendo em conta a pandemia, devem ser objeto de atenção especial – inclusive com a fixação de materialidade específica – as principais contas afetadas pelas ações voltadas ao enfrentamento da emergência na saúde pública e, principalmente no âmbito da União, à amenização de seus efeitos econômicos e sociais. Semelhantemente, na apreciação da execução dos orçamentos, deve ser conferido destaque especial aos resultados das políticas públicas relacionadas ao enfrentamento da situação de calamidade, bem como à conformidade de sua execução orçamentária com as normas aplicáveis. Obviamente, a pandemia prejudicou o cumprimento de objetivos e metas previstos no PPA e de prioridades fixadas na LDO; afinal, o contexto fez com que as prioridades mudassem. Logo, ao avaliar os resultados das políticas públicas e a conformidade com as normas aplicáveis, as cortes de contas devem considerar tanto os obstáculos e as dificuldades reais quanto as alterações nas prioridades impostas pelo contexto de emergência.

Ademais, vale destacar que, tanto na análise da conformidade da execução dos orçamentos quanto na avaliação das políticas públicas, é importante que as cortes de controle externo aproveitem, na apreciação das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo – e levem para os pareceres prévios –, as informações geradas nas inúmeras ações de controle externo promovidas durante o período crítico de enfrentamento à pandemia, em especial nos acompanhamentos⁷. É um esforço que não pode ser desperdiçado.

⁷ O Tribunal de Contas da União, por exemplo, entre acompanhamentos, representações, solicitações do Congresso Nacional e outros, desenvolveu cento e noventa e quatro ações de controle externo cujo objeto são ações governamentais voltadas ao enfrentamento da covid-19 (BRASIL, 2021).

Portanto, independentemente do direito financeiro emergencial, a pandemia e o seu enfrentamento têm um impacto temático na apreciação, pelos tribunais de contas, das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2020.

Todavia, em verdade, a promulgação da EC nº 106/2020 e a aprovação da LC nº 173/2020, somadas ao reconhecimento da ocorrência da situação de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, ampliam a escala desse impacto na apreciação das contas.

Além do temático, há um impacto estrutural, decorrente do art. 5º, inciso II, da EC nº 106/2020. Ao determinar que as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos devam ser separadamente avaliadas na prestação de contas do Presidente da República, o dispositivo exige que o TCU, no parecer prévio referente ao exercício de 2020, desagregue parte da análise que seria integrante da apreciação da execução dos orçamentos e emita outra opinião em separado.

Aliás, considerando o entendimento pragmático do STF, expresso no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.357 (BRASIL, 2020n) – ao referendar medida cautelar proferida pelo ministro Alexandre de Moraes –, de que a EC nº 106/2020 se aplica aos estados, ao DF e aos municípios, também os tribunais de contas subnacionais, não somente o TCU, devem incluir nos pareceres prévios acerca das contas prestadas por governadores e prefeitos, relativas ao exercício de 2020, a emissão de opinião específica decorrente da avaliação em separado das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos. Essa é uma providência que atende às necessidades dos usuários previstos, uma vez que os permite avaliar separadamente – considerando a realidade adversa e urgente enfrentada pelos

governantes – não conformidades que, por ventura, ocorram na execução dessas ações emergenciais.

Em consequência, a conclusão do parecer prévio pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas apreciadas, referentes ao exercício de 2020, em vez de derivar somente das duas opiniões acerca da exatidão dos balanços gerais e da conformidade da execução dos orçamentos, deve considerar, também, a opinião em separado sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos. Portanto, é evidente a alteração requerida na estrutura dos pareceres prévios relativos ao período de duração da situação de calamidade.

Além desse impacto na própria estrutura do parecer prévio, o direito financeiro emergencial limita a incidência de critérios usualmente utilizados na apreciação das contas. Por exemplo, o reconhecimento da ocorrência de calamidade pública pelo Congresso Nacional, realizado por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, suspende tanto a contagem de prazos para recondução aos limites, nos entes que os excederem, da despesa total com pessoal e da dívida consolidada quanto as restrições decorrentes da inobservância desses limites, conforme art. 65, inciso I, da LRF. Adicionalmente, o inciso II, desse artigo, dispensa a necessidade de o ente atingir os resultados fiscais definidos na LDO e de seus poderes e órgãos promoverem a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF.

Em outro exemplo que afeta os critérios aplicáveis à apreciação das contas, o art. 3º da EC nº 106/2020, combinado com o art. 3º, inciso I, da LC nº 173/2020, exclui da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo cujo propósito exclusivo seja enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, desde que não impliquem despesa permanente e tenham vigência e efeitos restritos à duração da calamidade. Por sua vez, o art. 4º da EC nº 106/2020 dispensa o cumprimento da regra de ouro das finanças públicas,

prevista no art. 195, inciso III, da CRFB/1998, que em tempos de normalidade se constitui em uma das salvaguardas essenciais à sustentabilidade fiscal.

Outrossim, o art. 1º, § 1º, inciso I, da LC nº 173/2020, permite o refinanciamento de dívidas dos entes subnacionais com a União, algo que, se não existisse o dispositivo excepcional, seria vedado pelo art. 35 da LRF. De igual modo, o § 3º, de seu art. 4º, dispensa os requisitos para a contratação de operação de crédito e para a concessão de garantia previstos nos arts. 32 e 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, considerando conjuntamente o reconhecimento da situação de calamidade de abrangência nacional pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, com a inclusão dos parágrafos 1º a 3º, no art. 65 da LRF, pela LC nº 173/2020, além dos limites, condições e restrições já afastados, neste período, por outras normas do direito financeiro emergencial, removidas estão outras vedações, como à contração de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro de 2020 ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito e a utilização de recursos vinculados para atender a objetos diversos daquele ao qual estiverem vinculados, desde que sejam destinados ao combate da calamidade pública.

Desse modo, os exemplos indicados são suficientes para demonstrar a limitação, para os exames referentes ao exercício de 2020, imposta por normas financeiras emergenciais a critérios usualmente utilizados na apreciação das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo.

Contudo, é importante destacar que o reconhecimento de que o direito financeiro emergencial, voltado ao enfrentamento da pandemia e de seus efeitos econômicos e sociais, restringe a aplicação de diversos critérios, especialmente na apreciação da execução dos orçamentos, não significa que ele afeta todos os critérios aplicáveis nessa apreciação. Mantêm-se inalterados, por exemplo, os critérios constitucionais referentes aos

valores mínimos obrigatórios de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações e serviços públicos de saúde, previstos, respectivamente, nos arts. 212 e 198, parágrafos 2º e 3º, da CRFB/1988. Em outro exemplo, continuam aplicáveis – e são particularmente relevantes no período – os critérios referentes à utilização de créditos orçamentários, principalmente os extraordinários.

De qualquer modo, com a finalidade de transmitir à sociedade e ao parlamento informações relevantes, é desejável que, na apreciação das contas referentes ao exercício de 2020, os tribunais de contas avaliem a execução dos orçamentos frente, também, aos critérios afastados ou mitigados pelas normas financeiras de emergência e apontem as situações nas quais, em tempos de normalidade, seriam apontadas não conformidades, mas destaquem o afrouxamento das normas decorrente da situação de calamidade pública causada pela pandemia. Obviamente, tais apontamentos não podem ser considerados como fundamento para uma eventual modificação de opinião no parecer prévio.

Por outro lado, o art. 8º da LC nº 173/2020 estabelece proibições que guarnecem os tribunais de contas com uma série de novos critérios para a apreciação das contas do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos, referentes não somente ao exercício de 2020, mas também a 2021. Assim, na apreciação da execução dos orçamentos, devem verificar se o ente: concedeu vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a agentes públicos, fora das exceções previstas no inciso I; criou cargo, emprego ou função ou alterou estrutura de carreira que implique aumento de despesa, salvo para combate à calamidade pública, com vigência e efeitos restritos à sua duração; admitiu ou contratou pessoal que não seja exclusivamente para o enfrentamento da calamidade pública, em hipóteses não excepcionadas no inciso IV; realizou concurso para casos não previstos nas exceções arroladas no inciso V; criou ou majorou auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de

qualquer natureza em favor de agentes públicos ou de seus dependentes, fora das exceções indicadas no inciso VI; criou despesa obrigatória de caráter continuado, que não seja para o combate à calamidade ou cuja vigência ou efeitos ultrapasse a sua duração, sem prévia compensação, mediante aumento de receita ou redução de despesa; adotou medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, exceto para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo; ou considerou como período aquisitivo, para a concessão de direitos que aumentem as despesas com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, o tempo decorrido a partir da aprovação da LC nº 173/2020.

Assim, o direito financeiro emergencial tem impacto na apreciação das contas dos governantes, referentes ao exercício de 2020, não somente porque limita a aplicação de critérios que seriam nela utilizados se não fosse pela pandemia, como porque prevê novos critérios cuja verificação deve ser nela realizada.

4 CONCLUSÕES

Pelo exposto, apesar da pandemia, permanece, em relação ao exercício de 2020, a obrigação de os chefes de Poder Executivo prestarem suas contas e vale a sistemática constitucional ordinária, segundo a qual tais contas devem ser apreciadas pelos tribunais de contas, com a emissão de parecer prévio, e julgadas pelo Poder Legislativo. Não há qualquer norma no direito financeiro emergencial que os exima dessa obrigação.

Não obstante, em conjunto, a pandemia; o reconhecimento da situação de calamidade pública de abrangência nacional, pelo Decreto Legislativo nº 6/2020; a promulgação da Emenda Constitucional nº 106/2020; e a aprovação da Lei Complementar nº 173/2020 afetam a apreciação, a ser realizada pelos tribunais de contas brasileiros, das contas, referentes ao exercício de 2020, prestadas pelo presidente da República, pelos governadores de estado e do Distrito Federal e pelos prefeitos municipais. Como

demonstrado, esse impacto ocorre sob três aspectos: temático, estrutural e dos critérios.

Sob o aspecto temático, na medida em que a apreciação das contas dos governantes deve gerar informações relevantes para a sociedade e para o parlamento, os pareceres prévios, referentes ao exercício de 2020, devem dar grande destaque à pandemia causada pelo coronavírus e às ações estatais voltadas tanto ao seu enfrentamento quanto à amenização de seus efeitos econômicos e sociais. Tal destaque deve refletir na atenção dada, na apreciação dos balanços gerais, às principais contas contábeis afetadas por tais ações e, na apreciação da execução dos orçamentos, aos resultados das políticas públicas nelas envolvidas. Veja que tal impacto temático ocorre independentemente do direito financeiro emergencial.

Do ponto de vista estrutural, o impacto se refere à necessidade tanto do TCU quanto dos tribunais de contas subnacionais – tendo em conta o entendimento pragmático do STF, no julgamento da ADI 6.357, sobre a aplicação do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações a estados, DF e municípios – avaliarem separadamente as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos, e incluïrem, nos pareceres prévios acerca das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, relativas ao exercício de 2020, a emissão de opinião específica decorrente dessa avaliação, como exige o art. 5º, inciso II, da EC nº 106/2020. Afeta a própria formação da conclusão do parecer prévio pela aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição das contas apreciadas, que, nesse exercício, em vez de derivar somente das duas opiniões acerca da exatidão dos balanços gerais e da conformidade da execução dos orçamentos, deve considerar, também, a opinião em separado sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos.

Finalmente, o direito financeiro emergencial impacta os critérios a serem utilizados na apreciação das contas do presidente, dos governadores e prefeitos, referentes ao exercício de 2020, haja vista que, por um lado,

limita a aplicação de critérios que seriam nela utilizados em situações de normalidade e, por outro lado, prevê novos critérios cuja verificação deve ser nela efetuada.

Desse modo, para exercer adequadamente a sua competência prevista no art. 71, inciso I, da CRFB/1988, os tribunais de contas precisam perceber que a apreciação das contas prestadas pelos chefes de Poder Executivo, referentes ao exercício de 2020, não pode ser realizada como seria em um ano qualquer. Eles devem se atentar para as necessárias alterações provocadas pelo direito financeiro emergencial. Caso contrário, os pareceres prévios não serão relevantes nem para o Poder Legislativo, nem para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos tribunais de contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2005.

BALEEIRO, A. O tribunal de contas e o controle da execução orçamentária. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 31, p. 10-22, 1953.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 55-C, Seção 1, p. 1, 20 mar. 2020a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=602&pagina=1&data=20/03/2020&totalArquivos=1>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.** Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 87, Seção 1, p. 1-2, 8 maio. 2020b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/05/2020&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=222>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 101, Seção 1, p. 4-6, 28 maio 2020c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/05/2020&jornal=515&pagina=4&totalArquivos=154>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 27, Seção 1, p. 1, 7 fev. 2020d. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/02/2020&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=77>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019,

a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 64-A, Seção 1, p. 1-2, 2 abr. 2020e. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/04/2020&jornal=600&pagina=2&totalArquivos=4>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação e da Saúde, no valor de R\$ 5.099.795.979,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 50-B, Seção 1, p. 1, 13 mar. 2020f. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=601&pagina=1&data=13/03/2020&totalArquivos=2>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 935, de 1º de abril de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Economia, no valor de R\$ 51.641.629.500,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 63-D, Seção 1, p. 1, 1 abr. 2020g. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=603&pagina=1&data=01/04/2020&totalArquivos=4>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 63-D, Seção 1, p. 1-3, 1 abr. 2020h. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=603&pagina=1&data=01/04/2020&totalArquivos=4>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020.** Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 98.200.000.000,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 64-A, Seção 1, p. 2, 2 abr. 2020i. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=02/04/2020&jornal=600&pagina=2&totalArquivos=4>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 938, de 2 de abril de 2020.** Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 64-B, Seção 1, p. 1, 2 abr. 2020j. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=601&pagina=1&data=02/04/2020&totalArquivos=28>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 939, de 2 de abril de 2020.** Abre crédito extraordinário, em favor de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor de R\$ 16.000.000.000,00, para os fins que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 64-B, Seção 1, p. 1, 2 abr. 2020k. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=601&pagina=1&data=02/04/2020&totalArquivos=28>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.** Declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus

(2019-nCoV). Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 24-A, Seção 1, p. 1, 4 fev. 2020l. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=04/02/2020&totalArquivos=1>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Presidente da República. **Mensagem nº 28, de 4 de fevereiro de 2020**. Encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do projeto de lei que “Dispõe sobre as medidas sanitárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”. Diário Oficial da União, Brasília, a. CLVIII, n. 24-A, Seção 1, p. 1, 4 fev. 2020m. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=600&pagina=1&data=04/02/2020&totalArquivos=1>. Acesso em: 27 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do presidente da República**: exercício de 2018. Relator: Ministra Ana Arraes. Plenário, Brasília, 12 de junho de 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas-do-governo/index.html>. Acesso em: 6 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Painel informativo coopera TCU**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/coopera/painel/>. Acesso em: 27 jan. 2021.

CAMARGO, J. B. (coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 17-18.

FERREIRA, C. **O julgamento das contas públicas e o sistema de controle parlamentar do Governo na Constituição brasileira de 1988**. 2011. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito do Estado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

INTOSAI. The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI). INTOSAI Standards. **ISSAI 100: Fundamental principles of public-sector auditing**. Beijing: INTOSAI, 2013. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing/>. Acesso em: 27 out. 2020.

IRB. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). **NBASP 100: Princípios fundamentais de auditoria do setor público**. Belo Horizonte: IRB, 2017. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel2.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

MENEZES, M. La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de La Unión. **Desacatos**, Ciudad de México, n. 49, p. 64-81, 2015.

MOUTINHO, D. V. **Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil**. São Paulo: Blücher, 2020.

NAGATA, B. M. **Fiscalização financeira quanto à legitimidade**. 2012. 237 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

NARDES, J. A. R. Contas de governo de 2014 – Um marco nos 15 anos da LRF. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 121-140, dez. 2016. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=246709>. Acesso em: 9 out. 2019.

OLIVEIRA, W. de. Precisamos falar sobre contas... uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo

Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União. *In*: LIMA, L. H.; OLIVEIRA, W. de; CAMARGO, J. B. (coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PESSANHA, C. Controle externo: a função esquecida do legislativo no Brasil. *In*: SCHWARTZMAN, L. F.; SCHWARTZMAN, I. F.; SCHWARTZMAN, F. F.; SCHWARTZMAN, M. L. (org.). **O sociólogo e as políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

PLENO - Restrições da LRF e da LDO no combate à pandemia. [Brasília: s. n.], 2020. 1 vídeo (135 min). Publicado pelo canal STF. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_xzraTczEEU. Acesso em: 27 jan. 2021.

SCAFF, L. C. M.; GUIMARÃES, A. P. R. A missão do “Direito Financeiro de guerra” na luta contra a Covid-19. **Conjur**, São Paulo, 8 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-08/scaff-guimaraes-direito-financeiro-guerra-covid-19>. Acesso em: 27 out. 2020.

SOUZA, L. B. A. de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 102, p. 173-184, abr./jun. 1989.

WU, F. *et al.* A new coronavirus associated with human respiratory disease in China, **Nature**, v. 579, p. 265-269, Feb. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2008-3>. Acesso em: 27 jan. 2021.

ZHOU, P. *et al.* A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin, **Nature**, v. 579, p. 270-273, Feb. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41586-020-2012-7>. Acesso em: 27 jan. 2021.

SICs e ouvidorias: uma análise das estruturas dos serviços de acesso à informação nas capitais brasileiras

SICs and ombudsmen: an analysis of structures of access to information services in Brazilian capitals

Manuella Soares Ramalho¹
Ana Carla Bliacheriene²

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação é um dos maiores marcos na busca da transparência no século 21 e se mostrou como um grande desafio para a Administração Pública. Este artigo visa apresentar um diagnóstico sobre as estruturas dos chamados Serviços de Informações ao Cidadão (SIC) nas 26 capitais dos estados brasileiros, e a utilização das estruturas existentes das ouvidorias para a implementação da transparência passiva nestes entes subnacionais, com a análise normativa e por meio de entrevistas com os responsáveis pelos SICs.

Palavras-chave: LAI. Serviços de Informações ao Cidadão. Ouvidoria. Transparência passiva.

ABSTRACT

The Access to Public Information Law is one of the greatest milestones in the search for transparency in the 21st century and has proved to be a great challenge for Public Administration. This paper aims at presenting a diag-

1 Manuella Soares Ramalho - graduada em Direito pela UFPB, mestre em Gestão de Políticas Públicas pela USP, servidora pública do estado de São Paulo, onde atua na área de transparência, acesso à informação e controle social. E- mail: manuella_ramalho@yahoo.com.br.

2 Ana Carla Bliacheriene - professora da USP, advogada, mestre e doutora em Direito pela PUC-SP, livre-docente em direito pela USP, autora de livros e artigos sobre o controle interno. E- mail: acb@usp.br.

nosis on the structures of the so-called Citizen Information Services (SIC) in the 26 capitals of the Brazilian states, and the use of existing structures of the ombudsmen for the implementation of passive transparency in these subnational entities, with normative analysis and through interviews with those responsible for SICs.

Keywords: LAI. Citizen Information Services. Ombudsman. Passive transparency.

Recebido: 04-02-2021

Aprovado: 23-04-2021

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/2011 foi publicada para regulamentar o previsto na Constituição Federal (art. 5º, XXXIII; art. 37, §3º, II; art. 216, § 2º) e, assim, atender à demanda nacional e internacional de transparência e disponibilização de acesso à informação.

A referida lei brasileira é considerada uma das mais completas normas sobre o assunto, em comparação com a demais leis aprovadas pelo mundo, por abranger todas as esferas de Poder e entes federativos, além das empresas estatais. Nesse sentido, também é uma das mais ambiciosas (ANGELICO, 2012), pois faz parte de uma política de transparência e acesso à informação que não se esgota com a publicação da normativa, mas requer um empenho institucional de mudança de paradigmas da ação estatal e dos servidores, do sigilo à transparência da informação, em todos os níveis da federação.

Diversos estudos (ANGELICO, 2012; ARRUDA, 2016; MICHE-
NER *et al.*, 2018) apontaram como sendo uma das dificuldades na implementação dessa lei o aspecto federativo do país, no qual os entes subnacionais são autônomos administrativamente, mas não detêm capacidade

financeira e de pessoal para a garantia de acesso do cidadão aos dados, mesmo quando obrigados pela lei. A mera formulação e previsão legal dessa política pública não asseguram o efetivo acesso à informação, por parte do cidadão. A correta implementação, como sendo uma das fases do seu ciclo, é necessária.

A política pública de transparência e acesso à informação, normatizada via Lei nº 12.527/2011, traz uma importante contribuição para a análise da coordenação federativa, pois, mesmo com a descentralização do Estado por meio de entes políticos autônomos, as competências normativas e materiais encontram-se compartilhadas e, para que as políticas públicas tenham sucesso, são necessárias a integração e cooperação desses entes. Cabe à União encabeçar a coordenação das políticas, devido às competências previstas na Constituição Federal, concentração orçamentária e o melhor aparelhamento da máquina administrativa, além da cobrança internacional no caso de políticas públicas decorrentes de acordos internacionais, como é a política de transparência e acesso à informação. A concentração de competências no governo federal caracteriza a relação federativa na gestão da política, cabendo à União o papel de principal financiador, normatizador e coordenador das relações intergovernamentais (ARRETCHE, 2006).

Fernando Abrucio (2002) aponta que, para garantir essa coordenação entre níveis de governo, tem de haver equilíbrio das formas de cooperação e competição. A competição entre os entes pode estimular a superação com as inovações na gestão. Já a cooperação pode otimizar a utilização de recursos comuns, além de procurar a simetria entre os entes territoriais. Não se pode confundir com verticalização ou subordinação, mas como um apoio entre os entes que têm mais condição financeira e técnica, àqueles com recursos mais escassos. Também não se pode confundir com uniformização de políticas, que pode levar a uma diminuição da inovação em níveis subnacionais, enfraquecimento do controle de *checks and balances* intergovernamentais e dificuldade de responsabilização

da Administração Pública. Já a competição não pode se tornar desmedida para não desencadear uma piora na questão redistributiva, sendo grande o desafio de encontrar um bom termo entre a cooperação e a competição. A implementação da Lei de Acesso à Informação é um exemplo da necessidade dessa cooperação federativa para que os entes subnacionais tenham sucesso na implementação da política pública nacional de transparência e acesso à informação.

A norma nacional precisou ser regulamentada nos níveis subnacionais, e estes têm a autonomia e competência material para sua implementação. Porém, o governo federal, por meio da Controladoria Geral da União (CGU), criou um programa de auxílio aos entes federados (Programa Brasil Transparente – Portaria CGU 277/2013), disponibilizando diversos instrumentos para implementação local da Lei de Acesso à Informação, além da conscientização sobre a necessidade da implantação da uma política de acesso às informações, para promover a mudança das práticas enraizadas do sigilo para a transparência.

Um dos aspectos apontados pelos estudos organizados por Michener (2016) sobre a LAI, para aferir se sua implementação foi eficiente, é o da estrutura utilizada para sua implementação, em especial a estrutura dos órgãos responsáveis pela chamada transparência passiva, materializada pelos SICs.

A LAI trouxe dois aspectos sobre a forma de disponibilização das informações: a transparência ativa e a transparência passiva. A transparência ativa é a que o Poder Público disponibiliza, independentemente de demanda específica do cidadão, ou por obrigação legal, ou por boas práticas da Administração Pública em seus portais na internet. São informações que despertam um interesse geral da população e são publicadas com certa periodicidade, legal ou não, fazendo parte da rotina de transparência do Estado.

Já a transparência passiva é a que o Estado fornece por demanda específica da sociedade, em pedidos individualizados e sem necessidade

de motivação. Para atender a esse aspecto da transparência, a lei previu a criação dos Serviços de Informações ao Cidadão, em que o interessado realiza o pedido e o Estado internamente localiza a informação para disponibilizar, no prazo estabelecido na lei.

Conforme as diretrizes emanadas pela Controladoria Geral da União (2013), para se atender ao prazo previsto na LAI é importante que haja estrutura organizacional compatível, com atribuições claras. É igualmente recomendado que haja um sistema eletrônico para atender aos prazos legais e facilitar o encaminhamento da demanda internamente. Ademais, os atores envolvidos no processo de atendimento à demanda do cidadão devem ser capazes de localizar, analisar e classificar a informação, resguardando-se o sigilo legal, ou outra restrição de acesso, ou, ainda, se é informação pessoal e, sendo pública, fornecê-la da melhor forma. Isso tudo em um contexto de mudança de paradigma de não mais aceitar que a informação é exclusivamente interna e de que seu acesso é franqueado exclusivamente aos servidores públicos.

O objetivo deste artigo é apresentar um diagnóstico sobre as estruturas dos chamados Serviços de Informações ao Cidadão (SIC), nas 26 capitais dos estados brasileiros, e a utilização das estruturas existentes das ouvidorias para a implementação da transparência passiva.

A metodologia adotada na pesquisa foi a qualitativa, com a aplicação de entrevista semiestruturada, cujo foco das questões foi a observação das estruturas organizacionais adotadas para a implementação do SIC, de onde se pôde colher relatos de alguns atores que implementaram a política nas capitais sobre a estrutura e influência da orientação federal e utilização de estruturas preexistentes, como as ouvidorias.

As entrevistas foram realizadas com agentes públicos de sete capitais (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte), sendo as cinco maiores capitais em número de habitantes (IBGE, 2010), e duas (Porto Velho e Campo Grande) que tinham nota máxima na avaliação Escala Brasil Transparente da CGU, e que tinham aderido ao Programa

Brasil Transparente da CGU, além de não terem previsão normativa de que a ouvidoria estivesse no fluxo do pedido de acesso à informação.

O *corpus* documental deste artigo sobre Lei de Acesso à Informação nas capitais foi construído por meio de perguntas nos SICs e pesquisa nos portais das Prefeituras, das 26 capitais, entre os meses de agosto e outubro de 2018. As normas analisadas estão atualizadas até janeiro de 2020. A análise documental acolheu e analisou: i) normas regulamentadoras sobre a Lei de Acesso à Informação; ii) as avaliações realizadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)³ e a Escala Brasil Transparente da CGU, sobre os SICs; iii) normativas federais sobre a Lei de Acesso à Informação; iv) documentos sobre o Programa Brasil Transparente e adesão das capitais ao programa.

2 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

A transparência pública é um conceito construído ao longo do tempo. Na Constituição Federal de 1988, a previsão do princípio da publicidade dos atos administrativos (caput do art. 37⁴) era originalmente atendida pela publicação dos principais atos e de sua execução orçamentária nos Diários Oficiais dos entes federados ou em jornais de grande circulação. E embora este não fosse o único modo de publicização de informações de interesse público, ressalve-se que a possibilidade de acesso a certidões em cartórios públicos e demais demandas pessoais perante órgãos públicos, deviam ser precedidas pelo legítimo interesse pessoal, que desembocava invariavelmente no dever de motivação do peticionário. A Lei de Acesso à Informação quebra essa lógica ao desobrigar qualquer interessado de motivar o pedido de informação.

Na era da informação, as novas tecnologias migraram a informação da plataforma física impressa para os meios digitais. A Administração Pú-

3 MICHENER, 2016.

4 Constituição Federal de 1988: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”:

blica não se furtou a essa transformação e os mecanismos de transparência foram ampliados pelos portais públicos. A Lei de Acesso à Informação trouxe o entendimento de transparência ativa e passiva⁵ como uma forma de diferenciar a disponibilização da informação pelo Estado.

A transparência ativa tem uma grande importância no acesso à informação, pois a disponibilização de dados em sites da internet, sem necessidade de provocação do cidadão, gera rapidez na consulta. Em geral, o que é disponibilizado nos portais decorre de obrigação legal, o que facilita a adoção de padrões na apresentação da informação⁶.

Por sua vez, a transparência passiva é entendida como a disponibilização da informação pública pelo órgão mediante provocação do cidadão, que solicita o documento, dado ou informação existente no Poder Público. A grande diferença entre essa solicitação com base na LAI e outros instrumentos utilizados para acesso a dados públicos (e.g. habeas data, mandado de segurança, pedido protocolado na repartição) é que não há necessidade de justificar o porquê da solicitação nem sua possível utilização posterior.

A transparência passiva ocasionou a grande alteração do paradigma do sigilo no Poder Público, pois somente se pode negar acesso a um documento produzido ou sob guarda da Administração Pública se estiver com restrição de acesso. E as possibilidades de restrição de acesso são residuais e estão previstas em lei. Logo, pressupõe-se que tudo é público até que o agente público apresente uma restrição de acesso legítima aos olhos da LAI.

Para que a transparência passiva pudesse ser instrumentalizada corretamente, foi previsto na LAI o Serviço de Informações ao Cidadão⁷ (SIC), no qual o interessado pode realizar seu pedido de acesso à informa-

5 Os termos transparência ativa e passiva não estão previstos na lei, mas são costumeiramente utilizados para explicar a diferença entre as informações publicadas nos portais de transparência e as solicitadas pelos serviços de informações ao cidadão.

6 No México, também é utilizado o recurso da previsão normativa de aumento de dados a serem disponibilizados (COSTA, 2017) e também é observada a dificuldade de tratar as diferenças regionais e de capacidade na publicação dessas informações. Entende-se que é mais fácil mudar as normas do que a realidade e o comportamento dos atores.

7 Este nome “Serviço de Informações ao Cidadão” não foi previsto como um nome próprio aos serviços de busca e fornecimentos de informações, definidos pela transparência passiva, mas é utilizado em nível federal e em grande parte dos entes subnacionais para identificar este canal.

ção, diretamente e com base na LAI. O SIC é responsável por tramitar esse pedido e orientar a população sobre o direito de acesso à informação, além de possibilitar que uma resposta seja dada ao solicitante.

A LAI trouxe a previsão dos procedimentos, dos prazos e das instâncias recursais para o governo federal, mas os princípios de transparência e requisitos mínimos são de observância nacional. E, sendo essa uma lei nacional, ela deve ser regulamentada e implementada pelos demais Poderes e entes federativos, havendo previsão expressa, para tanto, no art. 45 da LAI⁸. A implementação nos entes subnacionais é apontada como um dos problemas para o sucesso da política pública nacional de acesso à informação (ANGELICO, 2012; ARRUDA, 2016; COSTA, 2017; MICHENNER *et al.*, 2018).

2.1 TRANSPARÊNCIA PASSIVA E OS SICS

O conceito de transparência passiva está intimamente relacionado aos serviços de informações ao cidadão, uma vez que são os responsáveis pelo recebimento, pelo processamento e pela resposta do pedido de informação recebido.

Os chamados Serviços de Informações ao Cidadão são os instrumentos para acesso do cidadão à informação, documentos e dados públicos por meio de pedidos ao Poder Público.

A LAI determina, no seu art. 9º, que tais serviços sejam criados em localização física, com condições apropriadas para atender e orientar presencialmente ao público, informar sobre a tramitação de documentos nas suas unidades e protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações. Além disso, há a necessidade de gerenciar o pedido de informação dentro da sua organização ou no ente federado.

Assim, o SIC não pode ser entendido apenas como um sistema eletrônico de recebimento e encaminhamento de pedidos, mas um amplo sis-

8 Art. 45. “Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III”.

tema, com recursos humanos, organograma, fluxos e procedimentos definidos para o atendimento da lei. Como exemplo, temos o entendimento do estado de São Paulo, que, no exercício de sua competência regulamentar local, expediu um “Roteiro para a Instalação do Serviço de Informações ao Cidadão”⁹, utilizado no início da vigência da lei e que detalhava a estrutura física e os recursos necessários para a instalação do SIC nos órgãos da Administração Pública estadual, tais quais: i) designação do responsável SIC; ii) identificação do local onde o serviço será instalado; iii) recursos tecnológicos necessários, e iv) perfil esperado para o atendente SIC (que conheça a estrutura e o funcionamento do órgão, tenha bom relacionamento interpessoal para facilitar a busca pela informação e saiba utilizar os recursos tecnológicos mínimos). Porém, é comum se associar o SIC ao sistema eletrônico. Nas entrevistas realizadas para a pesquisa que originou este artigo, nos questionamentos aos responsáveis SIC, tinha de ser reiteradamente esclarecido que se questionava sobre a implantação do SIC em seu conceito amplo, não apenas a implantação do sistema eletrônico correlato.

Pelo fato de o SIC, previsto na LAI, ser um local para receber pedidos e protocolizar documentos, observou-se, na coleta dos dados, que houve uma associação prática com serviços de protocolo e de ouvidoria já estabelecidos nas organizações públicas.

Com relação à ouvidoria, a associação é frequente e observada em diversas capitais, inclusive sendo utilizados os mesmos sistemas eletrônicos para recebimentos de solicitação de informações previstas na LAI e demandas de ouvidoria. No governo federal, houve necessidade de integração entre o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) e o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que gerou o chamado Fala.br para o direcionamento correto das informações recebidas por cada um dos canais.

Entretanto, as demandas de ouvidorias são diferentes dos pedidos

9 Disponível em: http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/DGSAESP_Roteiro-SIC.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

SIC. Os pedidos objetos do SIC são documentos e informações produzidos e acumulados pela Administração Pública. Já no Manual do SIC da CGU¹⁰ há clara diferenciação entre ambos, uma vez que as manifestações da ouvidoria seriam:

- Sugestão: proposição de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de políticas e serviços prestados pela Administração Pública federal.
- Elogio: demonstração ou reconhecimento, ou satisfação, sobre o serviço oferecido ou atendimento recebido.
- Solicitação: requerimento de adoção de providência por parte da Administração.
- Reclamação: demonstração de insatisfação relativa a serviço público.
- Denúncia: comunicação de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo.

Conforme diagnosticado no manual da CGU e no roteiro do estado de São Paulo, devido à escassez de recursos humanos e também à otimização dos recursos públicos é comum que SICs e ouvidorias ocupem o mesmo espaço e a mesma pessoa compartilhe ambas as atribuições¹¹, devendo ser capaz de diferenciar o tratamento de demandas de naturezas diferentes.

Quanto aos sistemas informatizados, tais instrumentos são importantes para a facilidade na solicitação do cidadão e para o encaminhamento dentro da organização pública. A necessidade de sistema informatizado é apontada por Michener e outros (2018) como uma certeza para o sucesso na implementação dos SICs nos órgãos públicos¹² e um dos obstáculos para a implementação subnacional, por demandar recursos financeiros.

¹⁰ Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/MANUAL%20e-SIC%20-%20GUIA%20DO%20SIC.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.

¹¹ Esta possibilidade é prevista tanto no Manual da CGU (2013) quanto no Manual do Estado de São Paulo (2012).

¹² Mas não pode ser a única forma para solicitação de informações. No México, foi necessária a implementação de serviço telefônico para atendimento aos cidadãos que não tinham acesso à internet, anos após a regulamentação da lei de acesso do país.

3 FEDERAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO

No Brasil, como um Estado federado, em que seus entes subnacionais têm autonomia executiva e legislativa, as leis emanadas do Congresso Nacional necessitam de complementação normativa e de criação de estruturas organizacionais locais. Dependem de um movimento subnacional de produção legislativa que vai desde leis orçamentárias para previsão de receitas, abertura de concurso público, alterações nos organogramas a eventuais produções normativas quando no exercício de competência concorrente e complementar, para que o comando normativo nacional tenha sua aplicação na esfera subnacional. Esse movimento se deu no caso da aplicação local da Lei nº 12.527/2011.

A Lei de Acesso à Informação prevê as diretrizes a serem seguidas pela União, estados, Distrito Federal e municípios, pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e demais entidades que recebam recursos públicos, mas, em alguns artigos, prevê estruturas e procedimentos apenas para o Poder Executivo federal.

A própria LAI determina que estados, Distrito Federal e municípios a regulamentem, respeitando as normas gerais estabelecidas, em especial os serviços de informações ao cidadão, a divulgação da lei e os graus e procedimentos recursais¹³. Contudo, não apenas os entes subnacionais devem regulamentar, e não apenas esses pontos legais devem ser regulamentados pelos órgãos abrangidos pela LAI.

A norma local contribui para melhor definir as especificidades. Assim, não basta, no caso da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação, disponibilizar um canal para recebimento das demandas; é necessário definir prazos, fluxos, responsáveis e graus recursais. Também não basta definir todos os pontos e regulamentar a lei sem que haja um

¹³ Lei nº 12.527/2011 – “Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto nos art. 9º e na Seção II do Capítulo III”.

esforço da Administração Pública para que o serviço funcione e alcance os seus propósitos.

Em Estados federados, quando há necessidade de regulamentação normativa pelos entes subnacionais, podem ser observadas repetições de textos normativos e de estruturas entre estados, municípios e o Distrito Federal. Inclusive, observou-se, na coleta de dados, que houve uma espera, por parte dos entes subnacionais, por orientações federais para a regulamentação e a implementação da política local de acesso à informação. Esse fenômeno de espera de regulamentação federal pôde ser observado em 17 capitais, objeto desta pesquisa, que iniciaram o processo de regulamentação local da LAI a partir de 2013, ou seja, um ano após a entrada em vigor da lei e um ano após a regulamentação federal.

A LAI, diferentemente da Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei Complementar nº 101/2000, não tem previsão de sanção expressa caso os entes subnacionais não a regulamentem ou implementem no seu âmbito de atuação, tampouco estabeleceu prazo para essa regulamentação. Na Lei Complementar nº 131/2009, há a previsão de impedimento de transferências voluntárias, caso não houvesse transparência, quer dizer, divulgação ampla de informações sobre receitas e despesas por prazos determinados pela própria Lei Complementar nº 131/2009¹⁴.

14 LC nº 101/2000 alterada pela LC nº 131/2009: “Art. 23. [...] § 3o Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I – receber transferências voluntárias;

[...]

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

A LAI não tem essa previsão nem garantia de repasse financeiro para colaborar na implementação da política de acesso à informação. Não há um modelo ideal definido em lei, além de um rol mínimo de transparência ativa exigida dos entes federativos. Esses pontos tornaram a implantação da política pública de acesso à informação uma tarefa de complexa execução para atender aos requisitos internacionais. Na ausência de um comando legal, as boas práticas de transparência e acesso à informação se tornaram essenciais para guiar os agentes públicos na implantação da LAI localmente. Como observado na coleta de dados, a replicação dessas boas práticas ocorreu em muitas capitais de estados, induzindo a uma homogeneização de estruturas e fluxos de trabalho nas cidades pesquisadas.

Pela teoria das instituições, é possível explicar os fenômenos políticos e suas alterações. Alterações de comportamentos organizacionais podem ser analisados de diversas formas e, neste trabalho, a teoria institucional apresenta uma relevância na análise das estruturas existentes e necessárias para a implementação da LAI e dos SICs (HALL; TAYLOR, 2003).

As instituições fornecem modelos morais e cognitivos que envolvem o indivíduo e afetam a sua identidade, imagem e preferências em realizar suas ações. E elas resistem ao serem radicalmente confrontadas, pois, a partir das suas mudanças e decisões, o indivíduo pode adotar eventual reforma afetando as estruturas das instituições (HALL; TAYLOR, 2003).

O ambiente institucional ampliou sua definição com uma nova con-

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

[...]

Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:

I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;

III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.

Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.

Art. 73-C. O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23.”

ceituação do campo organizacional. DiMaggio e Powell (RIBEIRO et al., 2016) definem campo organizacional como um conjunto de organizações que integram uma área institucional. E os processos de institucionalização e isomorfismo têm dependência de condição com essa evolução social e histórica (RIBEIRO et al., 2016).

O isomorfismo, no caso da LAI, pôde ser observado na modalidade isomorfismo competitivo, decorrente das avaliações e das classificações sobre a LAI, realizadas por organização pública (CGU) e privada (FGV). Também foi observado o isomorfismo coercitivo pelo fato de normas gerais e requisitos mínimos estarem previstos na lei nacional. A pressão internacional para a abertura de dados e a utilização pela mídia dos dados disponibilizados com base na LAI são outras formas de observar o isomorfismo coercitivo.

O isomorfismo mimético pôde ser observado entre os entes públicos pela quebra de paradigma: do sigilo à transparência. O sigilo passa a ser exceção, e a publicidade, a regra, além da previsão da possibilidade de o cidadão solicitar qualquer informação de forma mais prática, sem justificar e com prazo preestabelecido a ser cumprido pela Administração Pública. Tal alteração de paradigma, em um cenário de incerteza, contribuiu para que os modelos adotados fossem semelhantes aos que estavam mais adiantados em outras capitais, utilizando-se de práticas de serviços existentes, como protocolos, ouvidorias e canais de recebimento de serviços.

As estruturas utilizadas e os profissionais envolvidos podem ser fontes de isomorfismo normativo. Observou-se, na coleta dos dados, que o fato de, em nível federal, um órgão de controle interno (CGU) ter fundamental papel na implementação da LAI gerou replicação de modelo nos entes subnacionais. Com algumas exceções, os órgãos que capitanearam a implementação e o monitoramento da LAI, nas capitais brasileiras, foram os de controle interno. Os dados obtidos nas entrevistas apontam para a conclusão de que o advento da LAI colaborou para a reestruturação dos entes públicos e dos próprios órgãos de controle interno. Assim, características de isomorfismo

foram observadas nas capitais dos estados brasileiros. Todavia, a replicação de modelos não pode ser dada como garantia de eficiência no processo de implantação da política pública (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

4 ANÁLISE NORMATIVA DAS 26 CAPITALIS

A importância da regulamentação normativa local da Lei de Acesso à Informação foi destacada neste trabalho. A análise dessas regulamentações buscou explicar como funciona, nas 26 capitais brasileiras, excluído o Distrito Federal, o Serviço de Informações ao Cidadão, qual a sua estrutura organizacional e o fluxo interno na instituição para o atendimento da demanda.

Durante esta análise, foram realizadas as classificações por categoria. Categoria normativa adotada para a regulamentação da LAI:

- 3 por lei
- 18 por decreto
- 5 por lei e decreto

Não há uma imposição legal sobre a regulamentação da LAI, por lei ou por decreto. Cada gestor analisou a melhor configuração normativa local para o ente e verificou os atores envolvidos nesse processo. Ambos os tipos normativos têm vantagens e desvantagens, sendo possível a escolha pela Administração Pública de qual o modelo a ser adotado.

A seguir, há um quadro elaborado pela CGU publicado no seu *Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em Municípios e checklist* sobre as diferenças entre lei e decreto no que tange à LAI:

Tabela 1 – Diferenças entre lei e decreto na regulamentação subnacional da LAI

Norma	Rito de Aprovação	Força Normativa	Abrangência
Lei	<ul style="list-style-type: none"> - Submete-se ao processo legislativo municipal; - Via de regra, a Câmara Municipal discute e aprova e o Prefeito sanciona. 	<ul style="list-style-type: none"> - A Lei é um ato normativo primário, ou seja, pode inovar a ordem jurídica, e tem maior força normativa e figura no topo da hierarquia das normas locais; - A Lei pode inovar na esfera jurídica, instituindo novos elementos para a lei de acesso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pode vincular toda a Administração Pública Municipal, abrangendo os Poderes Executivo e Legislativo.
Decreto	<ul style="list-style-type: none"> - Não se submete ao processo legislativo; - Processo mais célere; - É elaborada e assinada pelo Prefeito. 	<ul style="list-style-type: none"> - Trata-se de ato administrativo; - Apresenta detalhamentos e procedimentos, sem inovação jurídica; - Em geral, por se tratar de ato normativo secundário, apenas regulamenta a lei, especificando seus mandamentos gerais da Lei. 	<ul style="list-style-type: none"> - Restrita apenas à Administração Pública Direta ou Indireta Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Municipal.

Fonte: Adaptada da CGU (2013).

Das capitais que optaram pela publicação exclusiva de lei (Goiânia, João Pessoa e Macapá) ou pela publicação conjunta de lei e decreto (Cuiabá, Recife, Rio Branco, Salvador e Vitória), todas inovaram na esfera jurídica, prevendo um, dois ou quatro graus recursais para o pedido de acesso à informação. É certo que a Lei nº 12.527/2011, neste ponto de recursos, tem aplicabilidade federal, devendo cada ente federativo adequá-la à sua realidade, produzindo as normas locais.

Cuiabá também regulamentou por lei, mas previu três graus recursais; no entanto, não seguiu exatamente o previsto na lei federal, sendo uma regulamentação confusa, em que há previsão do primeiro recurso para o órgão de controle interno, mas com apreciação preliminar da autoridade hierarquicamente superior, sem previsão clara de prazos e procedimentos. Cuiabá também inovou quanto ao prazo para entrega inicial da informação, reduzindo-o para 15 dias.

Os prazos também são as maiores alterações observadas nas re-

gulamentações das capitais, em relação aos estabelecidos pela LAI, em especial para a apreciação recursal. O prazo para atendimento inicial do pedido com base na LAI segue, em sua maioria, os 20 dias prorrogáveis por mais dez dias, exceto Cuiabá e Palmas, que preveem um prazo de 15 dias, prorrogáveis por mais dez dias, sendo mais benéfico para o cidadão e impondo uma pressão maior sobre a Administração Pública.

Nos prazos para apreciação recursal, há uma variação maior entre as capitais, em especial quando a estrutura prevista é muito distinta da previsão federal. No entanto, no geral, os prazos para apreciação por parte dos órgãos recursais são de dez dias, diferentemente do previsto na LAI para a apreciação da autoridade, e da CGU, que é de cinco dias. Uma hipótese possível para justificar isso seria que tal alteração, embora seja prejudicial ao cidadão, trata-se de uma adequação estrutural para melhor atender ao propósito da lei de acesso.

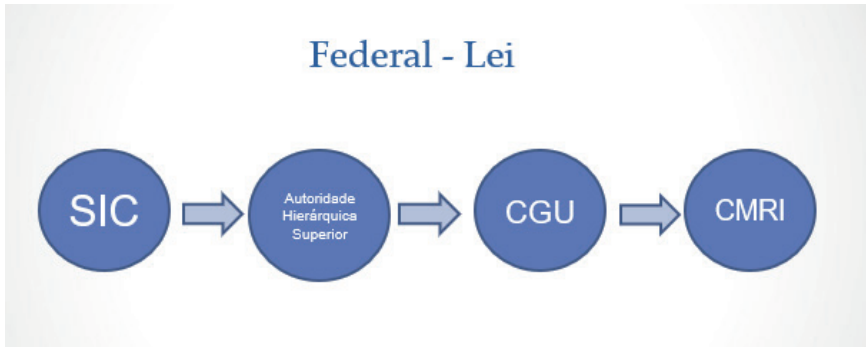
O Programa de Transparência Pública da FGV, na sua pesquisa sobre transparência local (MICHENER, 2016), não avaliou especificamente os prazos recursais, mas o funcionamento da instância recursal para conseguir a informação. O resultado da avaliação não foi positivo.

Categoria sobre graus recursais:

- 2 com quatro (4) graus
- 9 com três (3) graus
- 10 com dois (2) graus
- 5 com um (1) grau

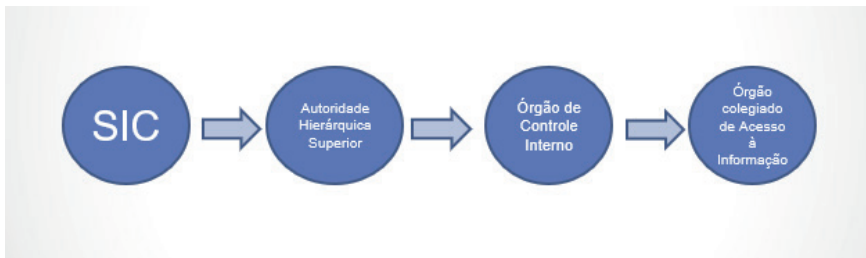
Dessa classificação, foi observada a repetição da estrutura federal em entes subnacionais, neste caso, em 9 capitais (Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Cuiabá, Fortaleza, Manaus, Porto Velho, São Luís, São Paulo) que, além de prever a mesma quantidade de graus recursais, preveem órgãos de mesma atribuição ou semelhantes, seguindo o modelo da CGU:

Figura 1 – Graus recursais em âmbito federal



Fonte: Elaborada pelas autoras com base na Lei nº 12.527/2011.

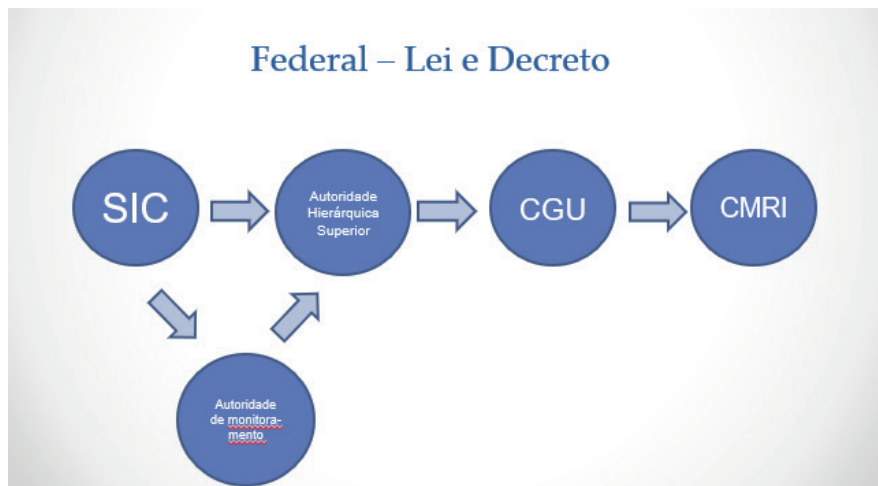
Figura 2 – Graus recursais em nove capitais



Fonte: Elaborada pelas autoras com base nas normativas das capitais, elencadas na Tabela Anexo.

Da análise das normativas, não se pôde afirmar que, mesmo prevenindo uma estrutura recursal semelhante à da CGU, houve uma repetição das normativas federais. A Lei nº 12.527/2011 é uma lei nacional e necessitou de regulamentação do próprio Poder Executivo federal, realizada por meio do Decreto nº 7.724/2012. No Decreto federal, foi previsto que, caso não fosse cumprida a determinação de entrega da informação, poderia o solicitante realizar uma reclamação à autoridade de monitoramento.

Figura 3 – Estrutura recursal do SIC no governo federal



Fonte: Elaborada pelas autoras com base na Lei nº 12.527/2011 e no Decreto nº 7.724/2012.

A previsão da autoridade de monitoramento, como instância para reclamação, está prevista nas estruturas normativas de Fortaleza, João Pessoa, Palmas, Porto Velho, Salvador e Vitória. No caso de Salvador e Vitória, há diferenciação de modelo, uma vez que não há previsão de encaminhamento de novo recurso para um órgão de controle interno. As cidades de João Pessoa e de Palmas também se diferenciam pela quantidade de graus recursais, que são quatro.

Os dados coletados apontam que não houve uma repetição integral entre o previsto nas normas federais e das capitais estudadas, destacadamente no que concerne à estipulação de prazos para apreciação recursal pela autoridade hierarquicamente superior. Das nove capitais com estrutura recursal semelhante à prevista no nível federal, somente Boa Vista, Fortaleza, Manaus, Porto Velho e São Paulo, ou seja, um pouco mais da metade, têm a previsão de prazo para a apreciação de recurso igual ao federal, que é de cinco dias.

Assim, regulamentação igual ao previsto para o Poder Executivo federal, com três graus recursais, reclamação para autoridade de monitoramento e prazo de apreciação de cinco dias para a autoridade hierarquicamente superior, somente foi encontrada em Fortaleza e em Porto Velho.

Com as análises normativas, também foi observado que houve um esforço em adaptar as estruturas e os procedimentos da LAI à realidade local. Nove capitais publicaram as regulamentações da LAI em 2012, ano da entrada em vigor da lei, sendo que seis publicaram em maio de 2012, mês da entrada em vigor. Assim, oficialmente, não se sabia como seria a regulamentação federal por decreto, pois se tinha como base apenas a LAI. Após a expedição do decreto federal, dessas nove capitais três revogaram suas normativas e publicaram novas normas, e outras três alteraram seus dispositivos.

Das três que mantiveram suas normativas sem alterações – Curitiba, Florianópolis e Vitória –, as estruturas e os fluxos previstos não são semelhantes aos previstos nas normas federais. É importante observar que Curitiba é a única, entre as capitais, que previu a gestão documental na sua regulamentação, sendo o Arquivo Público Municipal o responsável pela gestão transparente dos documentos. Também cabe observar que, entre as capitais, apenas Florianópolis não obteve notas elevadas nas avaliações da FGV e CGU – essas avaliações fazem parte dos documentos analisados para este artigo.

A regulamentação de Cuiabá não é clara quanto aos prazos recursais e às suas autoridades. Depreende-se, da lei, que o cidadão tem dez dias para entrar com recurso na Controladoria Geral do Município (CGM), porém, antes, deve haver uma apreciação da autoridade recursal, não tendo sido definindo prazo para isso.

Em João Pessoa, há a previsão normativa de quatro graus recursais e que, após dez pedidos sobre o mesmo assunto, este deve ser convertido em informação a ser fornecida pela transparência ativa, isto é, deve ser

publicado no Portal da Transparência. Em Macapá, há previsão de recurso de ofício para o órgão colegiado. E, em Florianópolis, o recurso de ofício é para o ouvidor-geral do município. Rio Branco também tem recurso de ofício para o prefeito, como última instância recursal. Em Natal, a autoridade que analisa o primeiro recurso é a mesma que exarou a primeira resposta.

Segundo as normativas analisadas, em Recife são utilizadas a sigla PAI – Pedido de Acesso à Informação e SAI – Serviço de Acesso à Informação, em substituição ao SIC. E, em Manaus, o decreto revogado utilizava SAI. Já em Salvador, há a previsão de abuso do direito de pedir, por parte do cidadão.

Em 12 capitais (Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Cuiabá, Fortaleza, Macapá, Manaus, Palmas, Rio de Janeiro, Salvador, Teresina, São Paulo), a ouvidoria faz parte da estrutura de acesso à informação prevista nas regulamentações de forma explícita. Das 26 capitais que tiveram suas regulamentações analisadas, apenas Curitiba não tem a participação de algum órgão de controle interno¹⁵ na estrutura de funcionamento da LAI. Em alguns casos, o pedido inicial é recebido por setores alheios a qualquer órgão de controle interno, mas há a participação de algum órgão de controle interno como uma das autoridades recursais, conforme previsto em Porto Velho.

4.1 OUVIDORIA × SIC

As ouvidorias públicas no Brasil começaram a ser instituídas com a redemocratização nos anos de 1980, com a ideia da instituição sueca do *ombudsman* como um órgão público responsável por acolher as expectativas sociais e a introduzi-las no Estado¹⁶.

15 Segundo o modelo da CGU e a PEC nº 45/2009, o controle interno é constituído de quatro macrofunções: auditoria governamental, controladoria, correição e ouvidoria. Não são todos os órgãos centrais de controle interno (controladorias gerais ou secretarias) que têm essas quatro macrofunções.

16 CGU. **História das ouvidorias**. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/cidadao/conhec-a-ouvidoria/historia-das-ouvidorias#:~:text=A%20primeira%20ouvidoria%20p%C3%BAblica%20brasileira,participa%C3%A7%C3%A3o%20nas%20delibera%C3%A7%C3%B5es%20do%20Estado>. Acesso em: 1 out. 2020.

Os Poderes e entes federados instituíram suas ouvidorias, tendo a necessidade de estruturá-las para o recebimento das demandas dos cidadãos, em especial a respeito dos serviços prestados pelo Estado.

Quando houve a publicação da Lei de Acesso à Informação, observou-se alguma similaridade com o serviço de ouvidoria. Porém, como já apresentado, o objeto da LAI é diferente das demandas destinadas à ouvidoria, bem como se afasta de suas competências institucionais previstas na Lei nº 13.460/2017. No entanto, a integração entre ouvidorias e SICs foi realidade em muitos entes federados, seja com o ouvidor como responsável pelo atendimento do SIC, seja com a ouvidoria como órgão recursal no fluxo da demanda da LAI.

Há, explicitamente, nas normativas de regulamentação das 12 capitais a previsão de que a ouvidoria faz parte da estrutura do atendimento ao acesso à informação, sendo que em nove capitais são a porta de entrada dessas demandas.

Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Florianópolis, Salvador e Rio de Janeiro recebem as demandas pelo mesmo sistema das demandas de ouvidorias. Em especial, Salvador e Rio de Janeiro recebem as demandas pelo mesmo canal de todos os serviços do município (Fala Salvador e Sistema 1746, respectivamente). O fato de receberem demandas diversas pelo mesmo canal pode alterar o tratamento que deve ser dado aos pedidos SIC e o cumprimento de prazos e recursos, além de interferir nos dados estatísticos sobre a quantidade de demanda recebida pelos órgãos.

Analisando os relatórios estatísticos dos SICs de Belo Horizonte e de Salvador, foi verificado que há uma subjetividade no encaminhamento das demandas para tratamento nas ouvidorias e nos SICs. Essas duas capitais recebem as demandas de LAI e de ouvidoria pelo mesmo canal. Pelas informações do censo do IBGE de 2010, o número de habitantes de ambas é bem semelhante, sendo Salvador mais populosa. No entanto, pelos relatórios no ano de 2018 Salvador recebeu 181 pedidos com base na LAI, e Belo Horizonte, 1157.

Tais números tão discrepantes em capitais com a quantidade de habitantes equivalentes podem levar ao questionamento sobre o impacto da subjetividade nos atos de classificar e de encaminhar as demandas de ouvidoria e de LAI, o que poderia ser objeto de uma pesquisa específica. A importância do encaminhamento correto do que seja uma demanda de SIC e uma demanda de ouvidoria, além de gerar um bom fluxo da informação na estrutura da Administração Pública municipal, abre a possibilidade de o usuário solicitar a revisão (recurso) em caso de negativa de acesso à informação.

Outro ponto observado é que a profusão de canais de recebimento de demandas do cidadão, além de inflar os números nos relatórios estatísticos, pode gerar tratamentos díspares, fornecendo respostas diversas, para o mesmo fato, ao cidadão demandante. Quando o ouvidor é o responsável pelos dois canais, essa possibilidade diminui. Entretanto, em municípios maiores, como é o caso das capitais, dificilmente é o ouvidor o responsável exclusivo por essas demandas, conforme observado nas entrevistas realizadas, mas sim a equipe da ouvidoria, sendo um grupo de servidores que recebem essas duas demandas e devem tratá-las de forma correta.

Como já referido, em nível federal, houve uma alteração e a Controladoria Geral da União unificou os dois canais de recebimento de demandas de ouvidoria e da LAI, tendo sido disponibilizado, em agosto de 2019, o módulo de acesso à informação do Fala.Br. Esse sistema tem um módulo próprio que também pode ser utilizado pelos entes subnacionais e poderia facilitar a unificação dos canais de ouvidoria e de acesso à informação nos municípios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011 busca quebrar o paradigma do sigilo na Administração Pública prevendo que a transparência é a regra, e a exceção é a restrição de acesso à informação. A sua

importância para a abertura de dados e o controle social é enorme, mas, para que se efetive essa mudança, são necessárias alterações nos fluxos e nos processos da gestão pública nos entes federativos subnacionais, bem como a construção de um suporte normativo complementar local.

Como essa lei altera procedimentos e determina a criação de serviço de informação ao cidadão em todos os Poderes e entes federados, a sua regulamentação e a sua implementação não são automáticas. O fato de o Brasil ser uma federação contribuiu para a dificuldade na sua regulamentação nos entes subnacionais, diante da grande pulverização de entes federados, com autonomia constitucional garantida. No entanto, a CGU se propôs a coordenar essa mudança em nível nacional e ofereceu subsídios técnicos, normativos e institucionais para que a LAI fosse implementada em âmbito nacional.

Ao estudar os SICs nas capitais brasileiras, sob a óptica das teorias institucional e do isomorfismo, observou-se que as capitais seguiram a tendência de similaridade, buscando legitimarem-se, e utilizaram os modelos já existentes, em nível federal, como base para implementar localmente a política pública de acesso à informação.

O isomorfismo, como hipótese inicial da pesquisa, foi confirmado pela análise qualitativa realizada, tanto nas estruturas quanto nos procedimentos adotados pelas capitais brasileiras, no âmbito da implantação do SIC.

Ao longo da pesquisa, com as leituras dos documentos e com a coleta dos dados, observou-se que a competição entre as capitais, para figurar bem nas avaliações que foram realizadas pela FGV e pela CGU, reforçou a busca por replicação de estruturas e de procedimentos que tenham sido bem pontuados nessas avaliações como uma forma de emulação de melhores práticas.

No que concerne à modelagem dos graus recursais aplicáveis à LAI, observou-se que houve uma maior variação e liberdade de adoção de modelos entre as capitais, com maior flexibilidade de acordo com a

realidade institucional local.

As estruturas organizacionais das capitais foram mapeadas e relacionadas. Observou-se a utilização de estruturas organizacionais já existentes, como as das ouvidorias. Da mesma forma, verificou-se a importância dos órgãos de controle interno para a implementação e para a fiscalização da aplicação da LAI e dos SICs nas capitais.

Observou-se, igualmente, o isomorfismo nas regulamentações locais, quando comparado com o marco normativo federal, com grande influência da CGU. Seja pelo Programa Brasil Transparente, seja pela avaliação do Escala Brasil Transparente, o suporte da CGU foi visto como essencial para a implementação dos SICs nas capitais. Esse espelhamento também foi verificado pelo fato de a implementação da LAI, localmente, ter a participação dos órgãos de controle interno (ouvidorias), o que pode ter colaborado para as reestruturações das controladorias e das ouvidorias nas capitais.

A repetição de modelos entre as capitais também foi observada na utilização de sistema informatizado, como canal principal para recebimento de demandas da LAI, ou no fato de, em alguns casos entrevistados, o canal de recebimento ser único para SIC e ouvidoria, havendo uma colaboração entre os serviços.

A pesquisa alcançou o objetivo de realizar um diagnóstico preliminar sobre as estruturas utilizadas nos SICs, de 2012 a janeiro de 2020, e a sua relação com o modelo federal e com modelos de outras capitais para sua implantação nas 26 capitais brasileiras. Novas análises seriam interessantes, por exemplo, pesquisas sobre a eficiência dos recursos administrativos para o acesso à informação, ou avaliações sobre se a utilização de sistemas únicos informatizados colabora para a qualidade das respostas, ou, ainda, sobre o fortalecimento ou não dos órgãos de controle interno, com a publicação de leis como a LAI.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos Anos FHC. *In: O Estado numa Era das Reformas: os anos FHC*. Brasília: MP, Seges, 2002. v. II.

ANGÉLICO, F. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO. **Roteiro para a instalação do Serviço de Informações ao Cidadão: ação estratégica para a implementação do Decreto nº 58.052/2012**. São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.governoaberto.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/DGSAESP_RoteiroSIC.pdf. Acesso em: 15 out. 2019.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, [s. l.], v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.

ARRUDA, C. E. G. **Transparência subnacional: um estudo das variáveis determinantes para o atendimento da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros**. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.724/2012, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 6 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 6 jul. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 set. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a

disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 6 set. 2019.

CGU. **Manual da Lei de Acesso à Informação para estados e municípios**. Brasil Transparente. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf. Acesso em: 19 dez. 2018.

CGU. **Guia técnico de regulamentação da Lei de Acesso à Informação em municípios e checklist**. Brasil Transparente. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/guia_checklist.pdf. Acesso em: 19 dez. 2018.

CGU. **Relatório sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio-2017-web.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2019.

CGU. **Manual do Fala.br: Módulo Acesso à Informação – Guia para SICs**. STPC: Brasília, 2020. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/46648/1/Manual_FalaBr_SIC_versao2.pdf. Acesso em: 1 out. 2020.

COSTA, A. B. L. da. **Transparência e seus avessos: direito de acesso à informação no México**. 2017. 232 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília. 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24232>. Acesso em: 7 abr. 2021.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL W. W. Agaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE: Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p.74-89, abr./jun. 2005.

MICHENER, G. (org.). **Transparência local no Brasil**: avaliando a aplicação da Lei de Acesso nos estados e nas grandes cidades. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: Open Society Foundations, 2016.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando o acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&tlng=en. Acesso em: 16 jan. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>.

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C.; SANTANA, J. L. Considerações sobre formas, processos e isomorfismo nas estruturas de controle interno da federação brasileira. *In*: BLIACHERIENE, A. C.; BRAGA, M. V. A.; RIBEIRO, R. J. B. (coord.). **Controladoria no setor público**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 25-36.

SITES

CGU: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente>

ESCALA BRASIL TRANSPARENTE: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>

FALA.BR: <https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>

IBGE: <https://cidades.ibge.gov.br/>

MPF: <http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>

OGU: <http://www.ouvidorias.gov.br>

ANEXO – REGULAMENTAÇÃO DA LAI NAS CAPITAIS

CAPITAIS	REGULAMENTAÇÃO
Aracaju	Decreto nº 5.360/2016
Belém	Decreto nº 83.857/2015
Belo Horizonte	Decreto nº 14.906/2012 alterado pelos Decreto nº 14.966/2012, Decreto nº 16.134/2015 e Decreto nº 17.049/2019 ¹⁷
Boa Vista	Decreto nº 204/2013
Campo Grande	Decreto nº 13.2014/2017 revogou Decreto nº 11.842/2012
Cuiabá	Lei nº 5.715/2013 Decreto nº 5.477/2014
Curitiba	Decreto nº 1.135/2012
Florianópolis	Decreto nº 9.988/2012
Fortaleza	Decreto nº 13.305/2014
Goiânia	Lei nº 9.262/2013 alterada pela Lei nº 9.923/2016
João Pessoa	Lei nº 12.645/2013
Macapá	Lei nº 2.265/2017
Maceió	Decreto nº 8.052/2015
Manaus	Decreto nº 4.157/2018 revogou Decreto nº 1.882/2012
Natal	Decreto nº 11.264/2017 revogou Decreto nº 10.087/2013
Palmas	Decreto nº 462/2013
Porto Alegre	Decreto nº 19.990/2018 revogou Decreto nº 18.302/2013
Porto Velho	Decreto nº 14.565/2017 revogou Decreto nº 13.974/2015
Recife	Lei nº 17.866/2013 Decreto nº 28.527/2015

¹⁷ Esta última alteração ocorreu após o levantamento normativo, mas foi noticiado pelo responsável da Prefeitura de Belo Horizonte, e sua análise foi incluída na pesquisa.

Rio Branco	Lei nº 1.915/2012 alterada pela Lei nº 1.988/2013 Decreto nº 3.556/2012 alterado pelo Decreto nº 1.455/2013
Rio de Janeiro	Decreto nº 44.745/2018 revogou Decreto nº 42.671/2016 e Decreto nº 35.793/2012
Salvador	Lei nº 8.460/2013 alterada pela Lei nº 8.914/2015 Decreto nº 24.806/2014
São Luís	Decreto nº 47.272/2015
São Paulo	Decreto nº 53.623/2012 alterado pelo Decreto nº 54.779/2014 Resolução nº 01/2014
Teresina	Decreto nº 14.605/2014
Vitória	Lei nº 8286/2012 Decreto nº 15.520/2012

Fonte: Elaborado pelos autores, 2021.

Indicadores de corrupção e Tribunais de Contas: uma revisão da literatura

Corruption indicators and Courts of Auditors: a literature review

Gilson Piqueras Garcia¹

RESUMO

Apesar de a corrupção ser considerada um dos maiores problemas contemporâneos, existe muita dificuldade e pouco consenso sobre as suas formas de medição. Por isso, o objetivo geral deste trabalho é fazer uma revisão da literatura sobre indicadores de corrupção. Os objetivos específicos são estudar a literatura sobre economia e corrupção, pesquisar os indicadores de corrupção de percepção (subjetivos) e revisar o estado da arte sobre os indicadores de corrupção objetivos regionais baseados em dados dos Tribunais de Contas. Esta pesquisa se justifica na medida em que indicadores são fundamentais para implementar e controlar políticas públicas de combate à corrupção. A técnica usada no estudo é a revisão bibliográfica narrativa. O estudo conclui sugerindo que se busque um indicador de corrupção objetivo regional, válido e consistente, baseado em fontes de dados acessíveis, confiáveis e permanentes.

Palavras-chave: Corrupção. Indicador. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

Although corruption is considered to be one of the biggest contemporary problems, there is a lot of difficulty and little consensus on its forms of measurement. Therefore, the general objective of this paper is to review the literature on corruption. The specific objectives are to study the literature

¹ Coordenador técnico da Escola de Gestão e Contas, e auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Doutor em Ciência e Tecnologia pela UNESP, engenheiro civil e mestre em Engenharia pela USP. E-mail: gilson.piqueras@gmail.com

on economics and corruption, do research on perception (subjective) corruption indicators and review the state of art on the objective regional corruption indicators based on data from the Courts of Auditors. This research is justified in the sense that indicators are fundamental to implement and control public policies to fight corruption. The technique used in the study is the narrative bibliographic review. The study concludes by suggesting the search for an objective, valid and consistent regional corruption indicator based on accessible, reliable and permanent data sources.

Keywords: Corruption. Indicator. Court of Auditors.

Recebido: 05-02-2021

Aprovado: 16-03-2021

1 INTRODUÇÃO

A corrupção tem sido um dos temas mais presentes na sociedade contemporânea. Diversos estudos mostram que ela influi negativamente em importantes dimensões do desenvolvimento humano como renda, saúde e educação, por meio da redução de investimentos e má alocação de recursos, entre outros fatores. Por isso, é importante a implementação de políticas públicas de combate à corrupção. Para o monitoramento dessas políticas públicas, é necessária a existência de indicadores válidos e consistentes, que permitam comparações entre países, estados e municípios e ao longo do tempo.

Primeiramente, a mensuração da corrupção é imprescindível para que se possam desenhar políticas públicas eficazes e menos sujeitas às práticas corruptas. Em segundo lugar, destaco a necessidade de se buscar associações entre as características de desenho das políticas públicas, características municipais e o fenômeno da corrupção. Dessa forma, mesmo que não sejam identificadas relações causais claras, a indicação de algum grau de correlação entre essas características e a incidência da corrupção pode auxiliar os agentes públicos no desempenho de

suas funções e na proposição de políticas públicas menos suscetíveis à ocorrência de fraudes. (LOPES, 2011, p. 8)

Segundo o Banco Mundial (WORLD BANK, 1997) corrupção é “o abuso de cargos públicos para ganhos privados”. A Transparência Internacional (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2021a) define corrupção de forma semelhante:

O que é corrupção?

Definimos corrupção como o abuso do poder confiado para ganho privado.

A corrupção corrói a confiança, enfraquece a democracia, prejudica o desenvolvimento econômico e agrava ainda mais a desigualdade, a pobreza, a divisão social e a crise ambiental.

Expor a corrupção e responsabilizar os corruptos só pode acontecer se entendermos como a corrupção funciona e os sistemas que a permitem.

A Organização das Nações Unidas (ONU) trata da corrupção na meta 16.5 (“reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas”) do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ODS16): “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (NAÇÕES UNIDAS, 2021).

Marani *et al.* (2018) fazem uma revisão da literatura orientada para os sentidos da pesquisa em corrupção, argumentando que o número de artigos dedicados exclusivamente à revisão da literatura é “parco ou quase inexistente”. Os autores agrupam os textos em seis sentidos: introdutório; conceitual e fenomenológico; percepção, causas e efeitos; formas de controle; e tratamento pela mídia. Desses sentidos, o que mais dialoga com o presente trabalho é o de percepção, causas e efeitos. Quanto às causas, destaca-se Rose-Ackerman (1975, 1978, 1999), que estuda a origem econômica da corrupção, baseada no comportamento racional dos agentes econômicos, que procurariam maximizar sua renda (*self-seeking*

ou rent-seeking). A percepção é importante porque ela é a base dos indicadores de corrupção mais antigos e mais globalmente utilizados (ABRAMO, 2005; DREHER; KOTSOGIANNIS; MCCORRISTON, 2007; SAH, 2007; OLKEN, 2009). Os autores concluem afirmando que a produção brasileira de artigos sobre a corrupção na administração pública tem sido muito baixa.

2 METODOLOGIA

A técnica usada no estudo é a revisão bibliográfica narrativa:

Os artigos de revisão narrativa são publicações amplas, apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento ou o “estado da arte” de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual. [...] Constituem, basicamente, de análise da literatura publicada em livros, artigos de revista impressas e/ou eletrônicas na interpretação e análise crítica pessoal do autor. Essa categoria de artigos têm um papel fundamental para a educação continuada pois, permitem ao leitor adquirir e atualizar o conhecimento sobre uma temática específica em curto espaço de tempo; porém não possuem metodologia que permitam a reprodução dos dados e nem fornecem respostas quantitativas para questões específicas. São considerados artigos de revisão narrativas e são qualitativos. (ROTHER, 2007)

Foram pesquisadas as bases de dados *Google Acadêmico*, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), Portal de Periódicos Capes e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

3 ECONOMIA E CORRUPÇÃO

Os primeiros trabalhos sobre corrupção originam-se do movimento Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*), que procura explicar o Direito, principalmente por meio da escola de pensamento economi-

co-neoclássica. A Análise Econômica do Direito teve origem no Realismo Jurídico norte-americano, corrente preocupada com os aspectos concretos da aplicação da lei, o mundo do ser, em oposição ao Positivismo, predominante na Europa Continental, escola voltada para os aspectos abstratos do Direito; o mundo do dever ser.

O Prêmio Nobel de Economia, Gary Stanley Becker (1968), publicou um primeiro trabalho que, sem tratar diretamente sobre corrupção, influenciou estudos posteriores sobre ela. Ele desenvolve um modelo econômico para crime e punição. Becker especifica que o modelo, além dos crimes comuns, seria válido também para os chamados “crimes de colarinho branco”. O objetivo é formular políticas públicas ótimas de combate ao comportamento ilegal por meio da análise econômica. As variáveis de decisão pública são os gastos com polícia, tribunais etc. que determinam a probabilidade (p) de que um crime seja descoberto e de que os criminosos sejam presos e condenados, o tamanho da punição dos condenados (f) e a forma de punição: prisão, liberdade condicional, multa etc. Os valores ótimos dessas variáveis seriam determinados pelas restrições impostas por três relações: os danos causados por um dado número de ações ilegais denominadas ofensas (O); o custo de atingir um dado p ; e o efeito de mudanças de p e f em O . As decisões ótimas seriam aquelas que minimizassem a perda social por O . Essa perda social seria a soma dos danos, custos de prisão e condenação e manutenção das punições impostas, e poderia ser minimizada em relação aos valores de p e f , e pela forma de f . Na condição ótima, a receita líquida recebida pelos criminosos por atividades ilegais seria menor, na margem do que aquela recebida em atividades legais menos arriscadas, ou seja, no ponto ótimo, “o crime não compensa”. A maior contribuição do trabalho é demonstrar que políticas ótimas de combate ao comportamento ilegal são parte de uma alocação ótima de recursos.

Rose-Ackerman (1975) desenvolveu o primeiro trabalho que trata especificamente sobre corrupção. O estudo considera a estrutura do mercado e a incidência de corrupção nos processos de contratações governa-

mentais, em que três casos são analisados. No primeiro, as preferências governamentais são bem definidas e muitas empresas competem pelo contrato. Quando os produtos são similares, em que existe mercado privado para os produtos e não existe redução de custos para fornecer grandes quantidades para o governo, a corrupção pode ser facilmente evitada. O governo vai comprar os produtos ao preço do mercado privado, qualquer desvio pode ser facilmente detectado e os vendedores não terão incentivo para subornar o governo porque poderão vender os produtos no mercado privado. Se não houver mercado privado para os produtos, o suborno poderá ser evitado por meio de propostas fechadas, embora esse procedimento de margem para a formação de conluíus se o número de fornecedores for relativamente pequeno. Quando os produtos são diferentes, as reduções de custos para fornecer para o governo são substanciais e os produtos não são comercializados no mercado privado, o que aumenta a possibilidade de corrupção. No segundo caso, as preferências governamentais são vagas, ou seja, não existe uma função de preferência bem definida. No terceiro, são eliminadas as hipóteses de competição e o caso é de monopólio bilateral. Para os três casos, a autora constrói modelos de decisão, que têm como variáveis valor do suborno, penalidades para o agente público e para o fornecedor, quantidades, preços e custos. Segundo a autora, a quantidade de corrupção descoberta não é apenas função dos recursos gastos em fiscalização e aplicação da lei. Se as estruturas de mercado forem modificadas de formas mais propícias à desonestidade para formas em que os incentivos para o suborno sejam limitados ou inexistentes, a corrupção pode ser mais facilmente descoberta. Do mesmo modo, quando os agentes públicos especificam suas preferências com maior precisão os custos de fiscalização são reduzidos e a probabilidade de detecção de corrupção aumenta.

Estudos posteriores utilizaram a Teoria dos Jogos, um desenvolvimento da Análise Econômica do Direito. Macrae (1982) usa a Teoria dos Jogos para estudar o subdesenvolvimento e a economia da corrupção. A Teoria dos Jogos poderia explicar com mais eficiência as bases para a de-

cisão de um homem racional se tornar corrupto. Nessa análise, a situação típica “modelo do prisioneiro” aparece com a complicação adicional de que o juiz e o carcereiro podem ser corruptos. O agente público não aceitaria suborno de mais de uma empresa e seria impossível prever qual empresa seria contratada. O autor analisa os principais efeitos da corrupção no equilíbrio geral e conclui que o efeito provável é um desenvolvimento econômico negativo.

Cadot (1987) propõe um modelo em que a corrupção é um jogo simples, e os jogadores são um agente público e um agente privado. O agente público tem o poder de conceder uma licença solicitada pelo agente privado mediante a aplicação de um teste. O modelo trabalha com diferentes hipóteses: informações perfeitas de ambos os lados, informação assimétrica e informação imperfeita de ambos os lados. São mostrados diferentes níveis de equilíbrio e a interação da corrupção entre os diferentes níveis hierárquicos da administração. O modelo se concentra na relação entre o poder de um agente público e seu salário. Se a corrupção for descoberta, o agente público perde os salários e os subornos futuros. A hipótese é que o agente público maximiza a utilidade esperada de seus salários e subornos considerando a possibilidade de ser denunciado e demitido. Mostra-se que uma menor aversão ao risco e um menor salário induzem o agente público a ser mais corrupto. Ainda, segundo o modelo, quando a corrupção é generalizada e dividida entre os diversos níveis hierárquicos, diminui a probabilidade de que uma denúncia leve à demissão. Os níveis mais altos protegem os níveis mais baixos em troca de suborno, com ambos os níveis se encorajando reciprocamente. A conclusão é que uma condição em que a administração tem baixos salários e grandes poderes é um incentivo à corrupção, um fenômeno que se observa em países do Terceiro Mundo. Nesse contexto, políticas de repressão à corrupção poderiam ser ineficazes.

Segundo Schleifler e Vishny (1993), a estrutura das instituições governamentais e o processo político são importantes determinantes do nível

de corrupção. Governos fracos, que não controlam seus agentes, experimentam altos níveis de corrupção. Os autores exemplificam com o caso da Rússia pós-comunismo, onde os investidores estrangeiros tinham de subornar cada agente envolvido no investimento. O resultado óbvio foi que os investidores estrangeiros deixaram de investir na Rússia. Ainda, a ilegalidade e a necessidade de sigilo tornam a corrupção mais custosa e causadora de distorções do que qualquer taxaço. A necessidade de sigilo transfere investimentos de alto valor social, como saúde e educação, para outros menos importantes, como defesa e infraestrutura, se estes oferecerem melhores oportunidades de corrupção sigilosa. A necessidade de sigilo causa, ainda, a manutenção de monopólios e desencoraja inovações. Isso explicaria porque, em países menos desenvolvidos, a corrupção é tão alta e tão custosa para o desenvolvimento. O quadro 1 mostra os principais autores e teorias sobre economia e corrupção.

Quadro 1 – Economia e corrupção

Autor (ano)	Modelo
Becker (1968)	Modelo econômico para crime e punição. No ponto ótimo, “o crime não compensa”.
Rose-Ackerman (1975)	Primeiro modelo econômico específico para corrupção: comportamento racional dos agentes públicos, que procurariam maximizar sua renda (rent-seeking). Nível de corrupção é consequência da estrutura do mercado.
Macrae (1982)	Teoria dos Jogos. Corrupção causa crescimento econômico negativo.
Cadot (1987)	Teoria dos Jogos. Administração pública com baixos salários e altos poderes são um incentivo à corrupção
Schleifer e Vishny (1993)	Corrupção é determinada pela estrutura das instituições governamentais e pelo processo político.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

4 INDICADORES DE CORRUPÇÃO SUBJETIVOS

Segundo Jannuzzi (2017), uma das classificações básicas de indicadores é a divisão entre indicadores objetivos e subjetivos. Os **indicadores objetivos** referem-se a fatos concretos da realidade e são construídos com

dados brutos levantados das estatísticas públicas ou registros administrativos disponíveis. Os **indicadores subjetivos**, por outro lado, são construídos com a medição da percepção de especialistas ou pessoas comuns, referentes a diferentes aspectos da realidade, normalmente com dados originados por pesquisas de opinião. Outra classificação dos indicadores se refere à complexidade metodológica com que eles são construídos ou à quantidade de informação que eles embutem. Nesse critério, eles são divididos em primários e em compostos. Os **indicadores primários** são calculados a partir de estatística pública, registro administrativo ou pesquisa de opinião específica, referente a uma dimensão escolhida do conceito a ser medido. Os **indicadores compostos**, também conhecidos como índices, são construídos a partir de uma aglutinação de dois ou mais indicadores primários, referentes a diferentes dimensões do conceito, normalmente calculados com base na média ponderada deles. O Índice de Percepção da Corrupção (IPC), por exemplo, é um indicador subjetivo composto.

4.1 ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC)

O indicador de corrupção mais usado no mundo é o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), ou *Corruption Perception Index (CPI)*, publicado pela Transparência Internacional desde 1995: “O CPI pontua e classifica países com base no grau de corrupção do setor público de um país por especialistas e executivos de negócios”. (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2021b). O IPC é um indicador subjetivo composto, produto de 13 fontes de dados, baseadas em pesquisas coletadas em 12 instituições de renome. O IPC captura os aspectos políticos e administrativos da corrupção. A pontuação do IPC varia de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito íntegro). A pontuação do Brasil foi de 38 em 2020 e ficou na posição 94^a entre 180 países (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2021).

4.2 CONTROLE DE CORRUPÇÃO (CC)

O Controle de Corrupção (CC) faz parte do projeto Indicadores de Governança Mundial, *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, do Banco Mundial, e é publicado desde 1996: “O controle da corrupção captura as percepções da extensão em que o poder público é exercido para ganho privado, incluindo pequenas e grandes formas de corrupção, bem como captura do Estado pelas elites e interesses privados”. O Banco Mundial utiliza seis fontes de dados selecionadas para incluir a visão de empresários, especialistas, acadêmicos e cidadãos comuns, nos setores público, privado e organizações não governamentais (ONGs). O indicador varia de -2,5 (mais corrupto) a 2,5 (menos corrupto). Em 2019, a pontuação do Brasil foi de -0,33. (WORLD BANK, 2021).

Hamilton e Hammer (2018) encontraram uma correlação extremamente alta (0,98) entre o IPC e o CC para o ano de 2010, o que é um resultado esperado, uma vez que os dois indicadores medem o mesmo tipo de corrupção, têm metodologias parecidas e utilizam algumas fontes de dados em comum.

4.3 BARÔMETRO GERAL DA CORRUPÇÃO (BGC)

O Barômetro Geral da Corrupção (BGC), ou *Global Corruption Barometer (GCB)*, é publicado desde 2003. Ao contrário do IPC, que reflete a opinião da elite (especialistas e empresários), o BGC, que também é publicado pela Transparência Internacional, possui vários indicadores baseados em pesquisas de opinião com pessoas comuns que respondem a questões como: “Você pagou suborno? A corrupção aumentou em seu país? O seu governo está combatendo a corrupção de forma eficaz?” (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2021c).

4.4 INTERNATIONAL COUNTRY RISK GUIDE (ICRG)

O indicador de corrupção do *International Country Risk Guide (ICRG)*, varia de 0 a 6 pontos e, de forma semelhante ao IPC, quanto maior o valor do indicador, menor a percepção de corrupção. O ICRG é construído a partir de consulta de especialistas, para avaliação de riscos de investimento, elaborado pelo *Political Risk Services Group*, uma empresa privada: “Esta é uma avaliação da corrupção dentro do sistema político.” (POLITICAL RISK SERVICES GROUP, 2021). A corrupção causaria uma redução na eficiência dos setores público e privado e uma instabilidade no processo político. O ICRG existe desde 1984 e é fornecido mediante pagamento. O Quadro 2 resume os indicadores subjetivos de corrupção.

Quadro 2 – Indicadores de corrupção subjetivos

Indicador	Entidade	Tipo
Índice de Percepção da Corrupção (IPC)	Transparência Internacional	composto
Controle de Corrupção (CC)	Banco Mundial	composto
Barômetro Geral da Corrupção (BGC)	Transparência Internacional	Sistema de indicadores primários
<i>International Country Risk Guide (ICRG)</i>	<i>Political Risk Services Group</i>	composto

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Tais indicadores subjetivos, apesar do papel extremamente importante na divulgação do problema da corrupção, não retratam a corrupção real, mas a corrupção percebida. Indicadores objetivos e subjetivos de uma mesma dimensão podem indicar tendências diferentes, ou seja, a corrupção percebida pode ser bem diferente da corrupção real. Além disso, uma das propriedades desejáveis dos indicadores é sua desagregabilidade territorial para ser possível fazer diagnósticos para políticas públicas

(JANNUZZI, 2017). Os indicadores subjetivos mencionados são calculados apenas para países e, por isso, apesar de permitirem comparações entre eles, não permitem comparações entre regiões, estados ou municípios dentro de um mesmo país. Para superar essas limitações, diversos estudos propuseram indicadores objetivos regionais. Apresenta-se, a seguir, uma revisão da literatura dos trabalhos que propuseram indicadores objetivos regionais (estaduais e municipais) de corrupção baseados em cadastros de tribunais de contas brasileiros.

5 INDICADORES DE CORRUPÇÃO OBJETIVOS REGIONAIS BASEADOS EM CADASTROS DE TRIBUNAIS DE CONTAS

Todos os indicadores apresentados a seguir são indicadores de corrupção **objetivos** e **regionais** (estaduais ou municipais), embora haja diferentes tipos entre eles. Alguns são **absolutos** (por exemplo, quantidades de contas irregulares) e outros são **relativos** (quantidade de contas irregulares por milhão de habitantes, por exemplo). Alguns são **primários** e outros **compostos**, conforme classificação explicada no item anterior. Por fim, existem indicadores **não transformados**, quando eles são apresentados na escala original, ou **transformados**, quando existe uma mudança de escala. Os indicadores transformados dos estudos a seguir foram todos **normalizados**, isto é, a escala original foi transformada, proporcionalmente, para uma escala que varia entre zero e um, com o valor zero para o mínimo e o valor um para o máximo.

Boll (2010) desenvolve um indicador para medir a corrupção nos estados brasileiros utilizando como fonte principal de dados o Cadastro de Contas Irregulares do Tribunal de Contas da União (Cadirreg), o Indicador de Corrupção Governamental por Estados (ICE ou ICG) e o Indicador de Corrupção Governamental Brasil (ICB). Para construir o indicador, também foram coletados dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), da popu-

lação dos estados e do Produto Interno Bruto (PIB) estadual. Quando as contas são julgadas irregulares, as penas mais comuns que o TCU aplica são multas e o recolhimento do débito apurado, no caso de dano ao erário. No caso de existir mais de um responsável pelo débito, eles respondem solidariamente. Para determinar o valor do débito das contas julgadas irregulares por estado, os valores das multas e da multiplicidade de débitos solidários foram excluídos. Os indicadores **compostos** foram calculados a partir de quatro indicadores primários por estado e por ano: valor no Cadirreg/população; valor no Cadirreg/PIB; valor no Cadirreg/LOA; e quantidade de processos no Cadirreg/quantidade total de processos no Cadirreg. Depois de calculados, os indicadores primários foram **normalizados**. Os indicadores foram calculados de acordo com as seguintes fórmulas:

$$\begin{aligned} \text{Indicador de Corrupção Governamental Estadual (ICE ou ICG)} = & \\ & 0,33 * \{[(\text{valor Cadirreg/população normalizado}) + \\ & (\text{valor Cadirreg/PIB}) \text{ normalizado}] / 2\} + \\ & 0,33 * (\text{valor Cadirreg/LOA normalizado}) + \\ & 0,33 * (\text{número anual de processos irregulares no Cadirreg por esta-} \\ & \text{dos/número total anual de processos irregulares no Cadirreg normalizado}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{Indicador de Corrupção Governamental no Brasil (ICB)} = & \\ \Sigma [(\text{população do estado/total da população dos estados}) * \text{ICE por} & \\ \text{estado}] & \end{aligned}$$

Cinelli (2011), ao correlacionar a corrupção e as transferências voluntárias do Tesouro Nacional para os estados brasileiros, utiliza os valores e as quantidades de processos no Cadirreg apresentados por Boll (2010), mas não usa o ICG. O autor conclui que existe uma correlação positiva entre as transferências e a corrupção.

Carraro *et al.* (2015) propõem uma nova versão para o indicador de corrupção ICG (BOLL, 2010). O novo indicador é construído com o mé-

todo dos componentes principais da análise multivariada e usa a mesma base de dados do Cadirreg (valor dos débitos e quantidade de processos), além da LOA para o mesmo período (1998 a 2008) do estudo de Boll (2010).

Botelho (2016) construiu um indicador **composto** para estudar a eficiência do Poder Judiciário no combate à corrupção, baseado parcialmente no trabalho de Boll (2010): o Índice de Combate à Corrupção do Poder Judiciário (ICC-PJ). Como base de dados, foi utilizado o Cadirreg do TCU (valor dos débitos e quantidade de processos), a LOA, o número de processos envolvendo corrupção julgados e metas estabelecidas para o Poder Judiciário brasileiro, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para as unidades da federação, entre 2003 e 2014. Os autores concluem que a eficiência ao combate à corrupção aumentou nos tribunais.

Azevedo (2017) analisa a corrupção sobre o desempenho socioeconômico dos municípios paranaenses em 2016. Foi conduzida uma regressão com dados em painel que resultou em uma correlação negativa fraca (-0,13) entre o indicador de corrupção e o IDH. O indicador de corrupção, o Índice de Corrupção Municipal (ICM), foi construído baseado no ICG de Boll (2010), substituindo o Cadirreg do TCU pela lista de agentes com contas reprovadas disponibilizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) e o valor do orçamento (LOA) pela receita municipal:

Receita municipal – o ICG foi desenvolvido utilizando o valor do orçamento publicado pelos estados na LOA – Lei Orçamentária Anual. Entretanto, estas leis a nível municipal eram divulgadas muitas vezes em jornais em papel, sendo inviável o levantamento de valores anteriores à 2011, marco da Lei Federal nº 12.527/11, conhecida como Lei da Transparência (BRASIL, 2011). Neste sentido, optou-se metodologicamente por utilizar a Receita Total do município, uma vez que possuem valores próximos ao orçado na LOA. (AZEVEDO, 2017. p. 65)

Silva *et al.* (2017) analisam a relação entre corrupção e gastos com pessoal nos municípios de Pernambuco. O indicador de corrupção utilizado foi a quantidade de processos do Cadirreg do TCU por município de 2011 a 2015. Foram analisados apenas os municípios com pelo menos um processo. Os resultados mostraram uma relação positiva fraca (0,27) entre corrupção e gastos com pessoal.

Sousa (2018) propõe um indicador **composto** para medir a corrupção nos municípios do Ceará de 2002 a 2011. O estudo foi semelhante à pesquisa de Boll (2010) com adaptações. Os dados de julgamentos de contas irregulares e de débitos aplicados foram disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Assim como em Azevedo (2017), houve dificuldade com os dados de orçamentos municipais:

O estudo foi aplicado em 180 cidades do Ceará tendo sido retirados da pesquisa os municípios de Alcântaras, Chaval, Fortaleza e Reriutaba em virtude de não estarem disponíveis os valores do orçamento pago, respectivamente, nos anos de 2002 a 2004, 2004, 2003 e 2004. (SOUSA, 2018, p. 5)

Também ocorreu um problema, em um dos indicadores primários que compõe o indicador composto; o indicador débitos aplicados/PIB:

Verifica-se [...] valores exorbitantes de débitos aplicados em comparação aos PIB's municipais em todos os anos analisados, com maior destaque para o Município de Mombaça no ano de 2011 no qual os débitos aplicados representaram 8.000% do valor do seu PIB no ano em questão. (SOUSA, 2018, p. 28)

Costa *et al.* (2020) analisam a relação entre a corrupção e a transparência pública nos estados brasileiros, no ano de 2016. Foi proposto um indicador de corrupção **primário** baseado em uma modificação dos indicadores primários propostos por Boll (2010):

Um dos indicadores elaborados utilizou-se do número anual de processos de contas irregulares registrados no CADIRREG por

estado, indicando o percentual correspondente ao número de processos irregulares no CADIRREG por estados.

[...]

A fim de tornar o indicador obtido mais equilibrado, adequando-o aos efeitos da diferença entre os tamanhos dos estados brasileiros, após obter o número de processos por ano e estado, multiplicou-se o resultado obtido pelo logaritmo decimal da estimativa da população de cada estado.

[...]

Os dados foram filtrados de acordo com o ano do processo, selecionando o período de 2013 a 2019[...] (COSTA *et al.*, p. 9)

Esse indicador de irregularidades (IREG) foi, então, normalizado e calculado para os anos de 2013 a 2019. O Ranking Nacional da Transparência, do Ministério Público Federal, foi utilizado como indicador de transparência pública. O teste de correlação resultou em uma correlação negativa fraca (-0,29) entre os indicadores. O Quadro 3 mostra um resumo dos indicadores de corrupção objetivos regionais baseados em cadastros dos Tribunais de Contas brasileiros.

Quadro 3 – Indicadores baseados em Tribunais de Contas

Autor (data)	Dados	Tipo	Território
Boll (2010)	Cadirreg (TCU), LOA, PIB, população	relativo composto normalizado	estadual
Cinelli (2011)	Cadirreg (TCU)	2 indicadores absolutos primários não transformados	estadual
Carraro (2015)	Cadirreg (TCU), LOA	relativo composto normalizado	estadual
Botelho (2016)	Cadirreg (TCU), LOA, dados do Poder Judiciário	relativo composto normalizado	estadual
Azevedo (2017)	Cadirreg (TCE-PR), receita, PIB, população	relativo composto normalizado	municipal (PR)

Quadro 3 – Indicadores baseados em Tribunais de Contas (continuação)

Silva <i>et al.</i> (2017)	Cadirreg (TCU), gastos com pessoal	absoluto primário não transformado	municipal (PE)
Sousa (2018)	Cadirreg (TCE-CE), LOA, PIB, população	relativo composto normalizado	municipal (CE)
Costa <i>et al.</i> (2020)	Cadirreg (TCU)	relativo primário normalizado	estadual

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Souza e Araújo (2017) estimaram a correlação entre o indicador ICG, proposto por Boll (2010), e o IPC, da Transparência Internacional, no período de 1998 a 2013. Os autores encontraram uma correlação positiva fraca (0,29) entre os índices e apontam uma desvantagem no ICG proposto por Boll:

Apesar do período 1998 a 2008 já ter sido calculado por Boll (2010), optou-se por recalculá-lo para garantir a robustez dos resultados para os anos seguintes. Os valores para o período analisado por Boll diferem dos calculados nesse trabalho, devido a atualização da fonte de dados do CADIRREG, uma vez que houve a inclusão de valores por meio de processos julgados posteriormente à construção do mesmo indicador desenvolvido e calculado por este autor. (SOUZA, ARAÚJO, 2017)

Uma das vantagens de dispor de um indicador objetivo regional de corrupção é estudar suas causas e efeitos nos estados e nos municípios. A seguir, apresentam-se trabalhos que relacionaram o indicador de corrupção proposto por Boll (2010) com outras variáveis, para os estados brasileiros.

Carraro (2011) analisa a relação entre corrupção e empreendedorismo nos estados brasileiros, de 2000 a 2005. Foi conduzida uma regressão com dados em painel, e os resultados confirmaram uma relação negativa entre empreendedorismo e corrupção.

Sobral (2014) estudou os efeitos da corrupção sobre o crescimen-

to econômico regional brasileiro por meio de uma regressão com dados em painel, de 1998 a 2008. Foi encontrada uma baixa correlação positiva (0,17) entre corrupção e crescimento econômico.

Melo, Sampaio e Oliveira (2015) conduziram uma regressão com dados em painel para verificar o efeito da corrupção sobre o empreendedorismo, nos estados brasileiros, entre 2000 e 2008. Os resultados indicaram uma correlação positiva entre o indicador de corrupção e a abertura de empresas.

Azevedo *et al.* (2018) estudaram a relação entre a corrupção e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para os estados brasileiros. Foi conduzida uma regressão linear múltipla, tendo o IDH municipal como variável dependente, e foi encontrada uma relação negativa entre a corrupção e o IDH.

Matos (2018) avalia o impacto da corrupção na dívida consolidada líquida como razão do produto interno bruto dos estados brasileiros, entre 1998 e 2008. Uma regressão com dados em painel foi conduzida e os resultados mostraram haver uma relação positiva entre corrupção e endividamento.

Por fim, Lucio, Pereira e Gomes (2020) investigaram os efeitos da corrupção na renda per capita nos estados brasileiros de 2005 a 2013. Foi efetuada uma regressão com dados em painel e os resultados mostraram uma relação negativa entre corrupção e renda per capita. O Quadro 4 mostra um resumo dos estudos que relacionaram o indicador e a corrupção de Boll (2010) com outras variáveis, para os estados brasileiros.

Quadro 4 – Relação entre corrupção e outras variáveis

Autor (data)	Variável relacionada	Correlação
Carraro (2011)	empreendedorismo	negativa
Sobral (2014)	crescimento econômico	positiva fraca (0,17)
Melo, Sampaio e Oliveira (2015)	empreendedorismo	positiva
Azevedo (2018)	IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)	negativa
Matos (2018)	dívida consolidada líquida/ produto interno bruto	positiva
Lucio, Pereira e Gomes (2020)	renda per capita	negativa

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

6 VANTAGENS E DESVANTAGENS DOS INDICADORES

Hamilton e Hammer (2018) revisaram as forças e as fraquezas de vários indicadores objetivos e subjetivos de corrupção, usando critérios de validade e confiabilidade, para identificar os indicadores mais apropriados para medir o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16. A preocupação do estudo é descobrir como os indicadores de corrupção retratam modificações na percepção da corrupção (variável independente) entre países e ao longo do tempo, para informar o efeito de políticas públicas de combate à corrupção (variável independente) para os seus formuladores. Os autores concluem que os indicadores de corrupção compostos baseados em pesquisa de opinião, com destaque para o índice de Percepção da Corrupção (IPC) e o Controle da Corrupção (CC) do Banco Mundial, apesar das reservas e das limitações, são as medidas mais válidas da magnitude da corrupção em muitos países. Os autores recomendam, contudo, que esses indicadores subjetivos sejam, sempre que possível, cruzados com indicadores objetivos, mesmo quando estes tenham escopo mais estreito e uma disponibilidade temporal mais limitada.

O critério de validade significa que o indicador é substantivamente focado em medir corrupção. O critério de consistência indica se o indicador mede consistentemente a corrupção entre países e ao longo do tempo. Quanto à validade, os indicadores subjetivos têm as seguintes vantagens: os problemas típicos dos instrumentos de pesquisa de opinião podem ser controlados; estudos mostram suas correlações com variáveis que estão teoricamente relacionadas à corrupção; e eles capturam a complexidade e a interação de diferentes atores (formuladores de políticas, partes interessadas e cidadãos comuns). Os indicadores subjetivos têm como desvantagem não quantificar o que efetivamente ocorreu, mas o que é percebido. Além disso, os respondentes dos questionários podem falsear as respostas ou não se lembrar com precisão dos fatos. A vantagem dos indicadores subjetivos quanto à confiabilidade é a consistência, isto é, as mesmas per-

guntas são feitas para os respondentes ao longo do tempo ou entre países. A desvantagem é o fato de que não usam, ao longo do tempo, as mesmas fontes para estabelecer a pontuação de um país. Por isso, embora as comparações entre países (seções transversais) sejam robustas, as comparações ao longo do tempo (longitudinais) são desencorajadas. O Quadro 5 resume as vantagens e as desvantagens dos indicadores subjetivos de corrupção.

Quadro 5 – Vantagens e desvantagens dos indicadores subjetivos de corrupção

Critério	Vantagens	Desvantagens
Validade	captura a complexidade e a interação de diferentes atores	não quantificam os fatos, mas o que é percebido
Confiabilidade	mesmas perguntas e respondentes: comparações entre países são robustas	fontes diferentes ao longo do tempo: comparações ao longo do tempo são desencorajadas

Fonte: Adaptado de HAMILTON; HAMMER (2018).

A enorme vantagem dos indicadores objetivos de corrupção, quanto à validade, é o fato de os números serem reais, isto é, eles medem ações e resultados observados. Como desvantagem, quanto à validade externa, muitos indicadores objetivos, muitas vezes, medem apenas um tipo limitado de atividade, por exemplo, as propinas pagas por motoristas de caminhão (OLKEN, 2009) ou o uso irregular de tickets de estacionamento (FISMAN, 2006), que não é necessariamente representativo dos vários níveis de corrupção. Os índices objetivos são difíceis de interpretar: uma alta taxa de processos por suborno indica um alto nível de corrupção ou um sistema de controle eficiente?

Para os indicadores objetivos, quanto ao critério confiabilidade, a vantagem é que, se for medido o mesmo objeto entre países e ao longo do tempo, o indicador é confiável. Uma desvantagem é o fato de que, quando os contextos em que as medições feitas forem diferentes entre países ou ao longo do tempo, os indicadores não serão confiáveis (por exemplo, comparar o custo de construir pontes entre diferentes países para inferir corrupção). Problemas podem surgir na comparação entre países e tam-

bém para o mesmo país ao longo tempo. Por exemplo, embora índices de corrupção detalhados, baseados em custos de projetos de infraestrutura, possam ser feitos para um país, é difícil fazer comparações com todos os países, porque os custos são sensíveis a um grande número de variáveis não controláveis ou identificáveis. As vantagens e desvantagens dos índices objetivos de corrupção estão resumidos no Quadro 6.

Quadro 6 – Vantagens e desvantagens dos indicadores objetivos de corrupção

Critério	Vantagens	Desvantagens
Validade	enorme vantagem: número real – medem ações e resultados observados	medem apenas um tipo limitado de atividade - não é representativo dos vários níveis de corrupção
Confiabilidade	se for medido o mesmo objeto entre países e ao longo do tempo, o indicador é confiável	se os contextos em que as medições forem feitas forem diferentes ou mudarem com o tempo, os indicadores poderão não ser confiáveis

Fonte: Adaptado de HAMILTON; HAMMER (2018).

Os autores argumentam que as vantagens e as desvantagens dos indicadores servem para testar suas fraquezas. Em especial, os indicadores subjetivos, de amplo escopo, se forem válidos, devem estar altamente relacionados com indicadores objetivos mais restritos.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indicadores de corrupção válidos e confiáveis são fundamentais para a implementação e para o monitoramento de políticas públicas de combate à corrupção. São importantes, ainda, para estudar as causas e os efeitos da corrupção relacionando-os com outros indicadores. Os indicadores mais antigos de corrupção, como o Índice de Percepção da Corrupção, além do importantíssimo papel de divulgação do problema, possibilitam comparações entre países e ao longo do tempo. Permitem, também, a

realização de muitos trabalhos, em que tais índices são relacionados com outros indicadores para estudar os efeitos da corrupção sobre a educação, saúde, renda etc. Da mesma forma, permitiram estudos sobre as causas da corrupção como tradição religiosa, estrutura burocrática e democracia.

Apesar disso, por serem baseados em pesquisas de opinião, esses indicadores não refletem a corrupção real, e o grau de descolamento entre a corrupção percebida e a real pode variar muito de acordo com uma série de circunstâncias. Além disso, por poderem usar diferentes fontes de pesquisa nos diferentes anos, as comparações ao longo do tempo são desencorajadas, porque podem ser inconsistentes. Mais ainda, só permitem comparações entre países, não possibilitando comparações entre regiões, estados e municípios, e também não permitem comparações regionais ao longo do tempo.

Para superar essas limitações, começaram a surgir diversos estudos com propostas para indicadores objetivos regionais de corrupção. No Brasil, destaca-se o trabalho pioneiro de Boll (2010), que utilizou dados do Cadirreg do TCU para construir um indicador composto objetivo regional de corrupção, o ICG. Os diversos estudos posteriores que usaram o ICG, ou variações e dados dele, demonstram a importância de tal tipo de indicador. Esses trabalhos permitiram comparações entre estados ou entre municípios e ao longo do tempo, relacionando o indicador de corrupção a outros indicadores, por meio de regressões com dados em painel, por exemplo.

O ICG, a despeito de sua enorme contribuição, pode ser fruto de alguns questionamentos. Primeiro, ele é um indicador composto. Boll (2010) não discorre sobre a motivação de escolher um indicador composto em vez de um indicador primário. Talvez a escolha se deva ao fato de os indicadores subjetivos de corrupção, por exemplo o Índice de Percepção da Corrupção, baseados em pesquisas de opinião, serem compostos, o que pode não ser adequado para indicadores objetivos regionais. Como é sabido, os indicadores compostos têm uma série de desvantagens.

Outro problema é que o ano-base do ICG é o ano do processo subtraído de um ano, para tentar capturar o ano do ato de corrupção.

Como o TCU julga processos de anos anteriores, a base de dados e, conseqüentemente, o indicador, para cada ano-base, é frequentemente atualizado durante muito tempo depois do seu cálculo, o que é um grande inconveniente, conforme apontaram Souza e Araújo (2017). Para superar tal dificuldade, talvez o mais adequado fosse escolher o ano do julgado como ano-base, pois não haveria mais modificações depois de encerrado o ano.

Além disso, existem alguns dados de difícil obtenção, como o valor dos débitos do Cadirreg, que demandou a abertura de um processo no TCU e a espera de vários meses, o que pode ser adequado para um trabalho acadêmico, mas talvez não para a atualização anual de um indicador. Por fim, o indicador primário de quantidade de processos por estado, que compõe o indicador composto ICG, deveria ser dividido por um dado que levasse em conta o tamanho do estado, como população, orçamento ou renda, para não introduzir um viés que penaliza os estados maiores. Por isso, sugere-se que estudos futuros continuem trabalhando na busca de um indicador objetivo regional, válido e consistente, não enviesado, baseado em fontes de dados acessíveis, confiáveis, consistentes e permanentes, que possa ser utilizado para comparações entre estados e municípios, e ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 73, p. 33-37, 2005.

AZEVEDO, E. B. **Corrupção e governança**: relações e impactos no desempenho socioeconômico de municípios paranaenses. 2017. 109 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Administração, Curitiba, 2017.

AZEVEDO, E. B. *et al.* Corrupção, governança e desenvolvimento: uma análise seccional de dados para o Brasil. **Globalización, Competitividad y Gobernabilidad de Georgetown/Universia**, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 48-62, 2018.

BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.

BOLL, J. L. S. **A corrupção governamental no Brasil**: construção de indicadores e análise da sua incidência relativa nos estados brasileiros. 2010. 75 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

BOTELHO, M. M. **Análise econômica da eficiência do Poder Judiciário no combate da corrupção**: aplicações de métodos de fronteira para os Estados brasileiros (2003-2014). 2016. 261 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

CADOT, O. Corruption as a gamble. **Journal of Public Economics**, [s. l.], v. 33 p. 223-244, 1987.

CARRARO, A.; MENEZES, G.; CANEVER, M. D.; FERNANDEZ, R. Formação de empresas e corrupção: uma análise para os estados brasileiros. *In*: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL-ANPEC/SUL, 2011, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, v. 14, p. 1-17, 2011.

CARRARO, A.; BOLL, J. L. S.; MACHADO, I. B.; CANEVER, M. D. Proposta para a estimação da corrupção regional no Brasil. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 14, n. 31, 2015.

CINELLI, C. L. K. Transferências voluntárias e corrupção municipal no Brasil: evidências preliminares do cadastro de contas irregulares do TCU. **Economia & Tecnologia**, [s. l.], v. 27, p. 89-97, 2011.

COSTA, A. R. F. *et al.* Corrupção e transparência: análise de sua incidência a partir da relação entre as irregularidades das contas públicas e o indicador de transparência dos estados brasileiros. *In*: 10º CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS, 2020, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis, p. 1-18, 2020.

DREHER, A.; KOTSOGIANNIS, C.; MCCORRISTON, S. Corruption around the world: evidence from a structural model. **Journal of Comparative Economics**, [s. l.], v. 35, p. 443-466, 2007.

FISMAN, R.; MIGUEL, E. **Cultures of corruption**: evidence from diplomatic parking tickets. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2006.

HAMILTON, A.; HAMMER, C. Can we measure the power of the grabbing hand? A comparative analysis of different indicators of corruption. **Policy Research Working Paper**, Washington, The World Bank, n. 8299, Jan. 2018. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/113281515516828746/pdf/WPS8299.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2021.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**. 6. ed. Campinas: Alínea, 2017.

LOPES, M. F. M. **Corrupção**: estudo sobre as formas de mensuração, seus determinantes e perspectivas sobre as formas de combate. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

LUCIO, F. G. C.; PEREIRA, R. A. C.; GOMES, J. W. F. Grease or sand the wheels? A state-level approach on corruption in Brazil. **Theoretical Economics Letters**, [s. l.], v. 10, p. 620-634, 2020.

MACRAE, J. Underdevelopment and the economics of corruption: a game theory approach. **World Development**, [s. l.], v. 10, n. 8, p. 677-687, 1982.

MARANI, S. C. Z.; BRITO, M. J.; SOUZA, G. C.; BRITO, V. G. P. Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 52, n. 4, p. 712-730, 2018.

MATOS, P. Uma nota sobre o impacto da corrupção no endividamento dos estados brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, [s. l.], v. 72, n. 2, p. 186-195, 2018.

MELO, F. L. N. B.; SAMPAIO, L. M. B.; OLIVEIRA, R. L. Corrupção burocrática e empreendedorismo: uma análise empírica dos estados brasileiros. **RAC – Revista de Administração Contemporânea**, [s. l.], v. 19, n. 3, p. 374-397, 2015.

OLKEN, B. A. Corruption perceptions vs. corruption reality. **Journal of Public Economics**, [s. l.], v. 93, n. 7-8, p. 950-964, 2009.

ONU BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16**: paz, justiça e instituições eficazes. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 12 mar. 2021.

POLITICAL RISK SERVICES GROUP. **ICRG Methodology**. Disponível em: <https://www.prsgroup.com/explore-our-products/international-country-risk-guide/>. Acesso em: 8 jan. 2021.

ROSE-ACKERMAN, S. The economics of corruption. **Journal of Public Economics**, [s. l.], v. 4, n. 2 p. 187-203, 1975.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption: a study in political economy**. New York: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, S. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática × revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi , jun. 2007.

SAH, R. Corruption across countries and regions: some consequences of local osmosis. **Journal of Economic Dynamics and Control**, [s. l.], v. 31, n. 8, p. 2573-2598, 2007.

SCHLEIFLER, A.; VISHNY, R. W. Corruption. *In: The Quarterly Journal of Economics*, [s. l.], v. 108, n. 3. p. 599-617, 1993.

SILVA, N. *et al.* Corrupção e despesas com pessoal: qual a relação entre as duas? **Veredas Favip-Revista Eletrônica de Ciências**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 126-145, 2017.

SOBRAL, E. F. M. **Corrupção e os seus efeitos sobre a dinâmica do crescimento econômico regional: uma análise do caso brasileiro**. 2014. 56 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2014.

SOBRAL, E. F. M.; FERREIRA, M. O.; BESARRIA, C. N. Corrupção e os seus efeitos sobre a dinâmica do crescimento econômico regional: uma análise do caso brasileiro. XLIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONO-

MIA, ANPEC - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 2016. **Anais** [...], 2016.

SOUSA, M. C. **A corrupção governamental nos municípios do Ceará nos anos de 2002 a 2011: construção de indicadores e análise**. 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado em Economia) –Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2018.

SOUZA, A. I.; ARAÚJO, M. P. Uma análise econômica da corrupção no Brasil a partir de indicadores objetivos e subjetivos 1998-2013. **Revista Espacios**, [s. l.], v. 38, n. 9, 2017.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Índice de percepção da corrupção 2019**. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/ipc/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=IPC%202019&utm_term=%C3%8Dndice%20da%20Corrup%C3%A7%C3%A3o&gclid=CjwKCAiAouD_BRBIEiwALhJH6HPzZzmY56oYon6e2_R3MGNJWFvCd9M9Z2Sp1UH8XK9t-85io9IbTRoCf_QQAvD_BwE. Acesso em: 8 jan. 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is corruption?** Disponível em: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#>. Acesso em: 6 jan. 2021. 2021a.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/cpi>. Acesso em: 8 jan 2021. 2021b.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Global Corruption Barometer**. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/gcb>. Acesso em: 9 jan. 2021c.

WORLD BANK. **Helping countries combat corruption: the role of the World Bank.** Washington, 1997. p. 8. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2021.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators.** Disponível em: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Acesso em: 9 jan. 2021.

A organização partidária brasileira à luz da Constituição de 1988

Brazilian party organization in light of the 1988 Constitution

Amandino Teixeira Nunes Junior¹

RESUMO

Este artigo intenta examinar a organização partidária brasileira à luz da Constituição de 1988, com foco nas disposições normativas relativas à estrutura e ao funcionamento dos partidos políticos. Discute a origem e a evolução histórica dos partidos políticos, seu conceito, suas funções e sua tipologia de acordo com Maurice Duverger. Discute, também, o pluripartidarismo, a liberdade e a autonomia partidárias, a disciplina e a fidelidade partidárias, e o caráter nacional dos partidos políticos como princípios norteadores da organização partidária.

Palavras-chave: Organização partidária. Partido político. Pluripartidarismo. Fidelidade partidária.

ABSTRACT

This paper attempts to examine Brazilian party organization in light of the 1988 Constitution, focusing on rules and regulations concerning the structure and functioning of political parties. It discusses the origin and historical evolution of political parties, their concept, their functions and their typology according to Maurice Duverger. It also discusses the multiparty system, party freedom and autonomy, party discipline and fidelity, and the national character of political parties as guiding principles of party organization.

Keywords: Party organization. Political party. Multiparty system. Party fidelity.

¹ Graduado em Direito pela PUC Minas, mestre em Direito pela UFMG, doutor em Direito pela UFPE, doutor em Ciência Política pela UnB, pós-doutor em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra (Portugal), professor universitário e consultor legislativo aposentado da Câmara dos Deputados.
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4100-0026>.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende examinar a organização partidária brasileira, com base na Constituição de 1988. Inicialmente, são abordadas a origem e a evolução histórica dos partidos políticos no Brasil e em outros países.

Em seguida, são discutidos o conceito, as funções e a tipologia dos partidos políticos, segundo Maurice Duverger. Adiante, são estudados os partidos à luz da Constituição de 1988, com foco na sua natureza jurídica e na sua importância para o sistema democrático, bem como nos princípios do pluripartidarismo, da liberdade e da autonomia partidárias, e da disciplina e da fidelidade partidárias.

Finalmente, à guisa de conclusão, é exposta a opinião do autor sobre a temática aqui estudada.

2 ORIGEM E EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Segundo Duverger (1996, p. 9), “en general, el desarrollo de los partidos políticos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias”. O surgimento dos partidos políticos, portanto, está intimamente ligado à necessidade da participação dos setores da sociedade civil na formação das decisões políticas.

Assinala Motta (2008, p. 14) que, já no século 18, começaram a ocorrer movimentos de contestação aos excessos praticados pelo poder monárquico-absolutista. Também teve desenvolvimento um corpo de ideias liberais, que defendiam a liberdade individual frente ao Estado. No reinado de Carlos II, formaram-se os partidos Whig e Tory, cuja evolução veio a dar no Partido Liberal e no Partido Conservador. Mais tarde é que se formou o Partido Trabalhista, de origem sindicalista.

Na França, os partidos políticos começaram a se formar no decorrer da nova ordem liberal implantada pela Revolução de 1789, inicialmente, porém, em forma de associações civis e clubes. A mais importante dessas agremiações foi a Sociedade dos Amigos da Constituição, posteriormente transformada no Clube dos Jacobinos, que reunia deputados e líderes monarquistas que aderiram ao movimento republicano após a execução de Luís XVI. Com Napoleão Bonaparte, eclipsaram-se os partidos nascentes, reaparecendo, em 1814, sob a égide da Carta Constitucional de Luís XVIII. Reuniram-se, assim, as várias correntes dispersas na formação dos dois poderosos partidos: o Partido Conservador e o Partido Liberal.

Na Alemanha, as primeiras formações partidárias datam da Revolução de 1848, também sob as denominações Conservador e Liberal, nos moldes clássicos da política inglesa.

Nos Estados Unidos, o primeiro partido se esboçou logo no seio da Convenção da Filadélfia de 1787, quando se estruturaram as bases da União das treze colônias libertadas do jugo inglês, sendo organizado por Thomas Jefferson, sob a denominação de Partido Democrático. Mais tarde, em 1854, veio a surgir o Partido Republicano.

No Brasil, o ano de 1831 é indicado como o do surgimento do primeiro partido político – denominado Partido Liberal –, seguido pelo Partido Conservador, em 1838. Essas duas agremiações partidárias revezaram-se no poder durante o Segundo Império, quando, também, os republicanos começaram a se aglutinar para formar, em 1870, o respectivo partido. Na verdade, o movimento republicano fragmentou-se nos partidos estaduais na Primeira República, quais sejam, PRP, PRM, PRRG, PRBA etc.

Assinala Silva (2012, p. 396) que, depois de finda a Primeira República, com a Revolução de 1930,

surgem novas formações partidárias ainda de caráter regional: Partido Democrático em São Paulo, Partido Nacionalista em Minas Gerais, Partido Libertador no Rio Grande do Sul, além

do Clube Três de outubro e a Aliança Renovadora Nacional. Mas foi no período de 1946 a 1965 que floresceu um sistema partidário com alguma institucionalização efetiva com base em três grandes partidos de âmbito nacional – o Partido Social Democrático (PSD), a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – e um conjunto de pequenos partidos de expressão basicamente regional (PSP, PL, PDC, PRT, PTN, MTR), embora o PDC estivesse mais desenvolvido, além do Partido Comunista, na clandestinidade após 1948.

Em 1965, com a edição do Ato Institucional nº 2 (AI-2), são extintos os partidos existentes, dando margem ao surgimento do bipartidarismo representado pela Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que reunia os políticos pró-regime militar, e pelo Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que reunia os políticos de oposição ao regime militar. Esses partidos foram extintos em 1979.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e a redemocratização do país, reimplantou-se, no Brasil, o pluripartidarismo com o funcionamento de um grande número de agremiações partidárias de diferentes matizes. Atualmente, há trinta e três partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Assim, podemos dizer que o sistema partidário brasileiro tende a ser caracterizado, nos dias atuais, como um sistema composto por um grande número de partidos políticos, porém sem enraizamento social e com alto índice de fragmentação partidária. Os partidos são pouco coesos, disciplinados e organizados, na maioria das vezes, para atender a interesses pessoais de líderes ou de grupos hegemônicos. O grande número de partidos existentes hoje, no Brasil, certamente acaba por acarretar alguns problemas; afinal, boa parte das legendas nanicas, atomizadas e de aluguel apenas contribui para inflacionar o número de candidatos a cargos eletivos da vida pública. O eleitor, atônito e ávido pela melhor escolha, vê-se, por fim, atormentado pela ampla oferta no mercado eleitoral.

3 CONCEITO, FUNÇÕES E TIPOLOGIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O conceito de partidos deve incluir três critérios fundamentais: *a lógica de projeto, a lógica de organização e a lógica de mobilização*. Nesse sentido, Seiler (2000, p. 25) afirma que partidos políticos são “organizações visando a mobilizar indivíduos numa ação coletiva conduzida contra outros, paralelamente mobilizados, a fim de alcançar sozinhos ou em coalizão, o exercício das funções de governo”.

Para Silva (2012, p. 396), os partidos políticos são “uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”.

Segundo Gomes (2018, p. 128),

compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, como organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

Em uma definição nossa, podemos dizer que os partidos políticos são instâncias associativas permanentes e estáveis, dotadas de ideologia e programa próprios, destinadas à arregimentação coletiva, tendo em vista a conquista do poder, seja pela ocupação de cargos, seja pela capacidade de influenciar nas decisões políticas.

Observa Aras (2006, p. 243) que

os partidos políticos, ao aglutinarem pessoas e grupos de diferentes matizes sociais, tornam-se depositários da confiança de seus filiados e adeptos na solução dos problemas pessoais

(emprego, educação, lazer), da comunidade (saneamento básico, saúde e segurança públicas) e de realização de suas expectativas (justiça, paz, bem comum).

Assim, os partidos políticos têm como funções fundamentais organizar a vontade popular e exprimi-la na busca do poder, com vistas à aplicação de seus programas de governo.

Do ponto de vista da tipologia, os partidos políticos, segundo Duverger (1996), são de dois tipos: os **partidos de quadros** e os **partidos de massa**. Para o autor, as diferenças entre esses partidos residem na sua origem.

Os partidos de quadros são aqueles criados dentro do poder político. São, em geral, instituídos por grupos parlamentares que residem no interior dos órgãos legislativos. Historicamente, são anteriores ao sufrágio universal.

Os partidos de massa são aqueles criados em decorrência de movimentos sociais, grupos associativos, ligas, sociedades secretas, organizações e sindicatos que atuavam na sociedade, mas que não tinham representação política.

Para Duverger (1996), os partidos de quadros seriam arcaicos e destinados a sucumbir frente aos partidos de massa. Estes representariam o futuro dos partidos políticos. Entretanto, o curso dos fatos parece não ter acompanhado esse cenário.

Com efeito, de um lado, os partidos de massa não só continuaram a existir como têm demonstrado sua força sem sinais de redução; de outro lado, os partidos de massa encontram desafios cada vez maiores em face da diversidade ideológica dos movimentos sociais, mormente os de índole sindical. Na verdade, a redução do poder dos sindicatos nas sociedades atuais tem levado a um enfraquecimento da capacidade plebiscitária dos partidos de massa.

Por fim, observou-se, na dicotomia duvergiana, nos partidos de quadro/partidos de massa a existência de lacunas. Havia partidos políticos

que organizavam e recrutavam o apoio de militantes, ainda que não fossem partidos de massa. Esses militantes desempenhavam um papel coadjuvante, pois cabia ao eleitorado o papel principal.

Surgiram, assim, os partidos de eleitores, distintos dos partidos de massa, pois, mesmo que apresentassem um número maior de militantes, não seriam orientados para seus militantes, como fazem os partidos de massa. Podemos dizer, também, que os partidos de eleitores se diferenciam dos partidos de massa quando recusam o dogmatismo ideológico, tornando seu discurso o mais amplo possível para propiciar a arregimentação do maior número de partidários.

Devemos, ainda, destacar as diferenças entre os partidos de eleitores e os partidos de quadros. A primeira diferença reside na aceitação completa e irrestrita da democracia de massas. Mesmo que, como todos os partidos, venham a se transformar em uma oligarquia mais ou menos aberta, os partidos de eleitores não são elitistas, na sua essência. Ao revés, buscam ser partidos populares. Nesse sentido, não possuem aversão às manifestações populares e aos outros tipos de ação política provenientes das massas.

4 PARTIDOS POLÍTICOS À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988, no seu art. 17, dispõe sobre os partidos políticos como instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos e conferindo-lhes a função de assegurar, resguardados a soberania nacional, o regime democrático e o pluripartidarismo, a autenticidade do sistema representativo e de defender os direitos fundamentais da pessoa humana, e observados os preceitos de caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou de governos estrangeiros ou de subordinação a estes, a prestação de contas à Justiça Eleitoral e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

O art. 17, §1º, do texto constitucional vigente assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento, bem como para adotar os critérios de escolha e do regime de suas coligações eleitorais sem obrigatoriedade de vinculação entre candidatos em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas sobre fidelidade e disciplina partidárias, sendo vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar².

No mesmo sentido, os arts. 2º e 3º da Lei nº 9.096/1995 assim dispõem:

Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (BRASIL, 2020).

Observe-se que a autonomia partidária, deferida constitucionalmente, imuniza o partido político da interferência do legislador ordinário, mas não o imuniza totalmente contra a atuação normativa do Legislativo, desde que compatível com os parâmetros estabelecidos pela Constituição de 1988.

Assim, o partido político, na tipificação das condutas consideradas atos de infidelidade partidária, deve respeitar os preceitos constitucionais (em especial, os direitos fundamentais, como a liberdade de expressão e de consciência) e legais (particularmente, a Lei nº 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos) para a imposição de sanções.

Com efeito, como o mandato, no Brasil, é representativo, não imperativo, o instituto deve ser aplicado com parcimônia, de modo a impedir a formação de uma ditadura partidária ou intrapartidária com o domínio de monopólios ou oligopólios políticos.

² Saliente-se que, em face do princípio da autonomia partidária, torna-se incompetente a Justiça Eleitoral para julgar matéria *interna corporis* dos partidos políticos (Cf. TSE – Pleno – Consulta nº 1251/DF – Rel. min. Carlos Ayres Britto).

Nesse sentido, aduz Clève (1998, p. 31) que

Mesmo que necessário o instituto para manutenção da coesão partidária, ele não pode ser utilizado ao ponto de: (i) ofender a natureza da representação; (ii) substanciar mecanismo de violação aos direitos fundamentais dos mandatários; (iii) implicar desvio de finalidade (a pretexto de manter a coesão partidária facultar-se o controle das minorias oligárquicas sobre os mandatários); (iv) permitir a cassação dos direitos políticos dos filiados eventualmente expulsos. Ou seja, o território da fidelidade partidária não é ilimitado, sendo certo que suas fronteiras derivam também da incidência da Constituição Federal. Apenas uma interpretação sistemática da Constituição é capaz de ilustrar os verdadeiros contornos do instituto. Qualquer interpretação isolada do texto do art. 17, §1º, da Constituição, portanto, ensejará a emergência de um sentido falseado do texto constitucional e, nomeadamente, do regime de fidelidade.

Relativamente à natureza jurídica dos partidos políticos, a Constituição de 1988 os define como pessoa jurídica de direito privado, nos termos do art. 17, §2º, segundo o qual os partidos políticos, depois de adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, após o que terão direito aos recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Por sua vez, o art. 1º da Lei nº 9.096/1995, que “dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14 §3º, inciso V, da Constituição Federal”, diz que “o partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Como se observa, os partidos políticos se apresentam, no ordenamento jurídico brasileiro, como pessoas jurídicas de direito privado e seus estatutos devem ser registrados no cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede (Lei nº 9.096/1995, art. 8º).

Adquirida a personalidade jurídica, na forma da lei civil, os estatutos partidários devem ser, de igual modo, registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Esse fato confere aos partidos políticos a capacidade eleitoral necessária para participar das eleições e da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, além de receber cotas do fundo partidário e defender seus símbolos.

Os partidos políticos constituem, assim, à luz da Constituição de 1988, um dos pilares do regime democrático e funcionam como instrumentos por meio dos quais se realiza a representação política. Em relação a esta, mencione-se o fato de que o sistema eleitoral brasileiro não admite candidaturas avulsas, tendo em vista que o art. 14, §3º, V, da Constituição de 1988, exige a filiação partidária como uma das condições de elegibilidade. A par disso, a Lei nº 13.488/2017 acrescentou à disciplina do registro de candidatura o §14 ao art. 11 da Lei nº 9.504, de 1997 (Lei das Eleições), com o seguinte teor:

Art. 11. [...]

§14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária.

Como exemplo da importância atribuída pela Constituição de 1988 aos partidos políticos, mencione-se o comando do referido §1º do art. 17, que confere aos respectivos estatutos a atribuição de estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias – atribuição essa que não se traduz em mera faculdade, mas em efetivo dever. É dizer que os estatutos partidários terão de prever tais normas acarretando consequências no caso de seu descumprimento.

Observa Silva (2012, p. 407) que

a disciplina não há de entender-se como obediência cega aos ditames dos órgãos partidários, mas respeito e acatamento do programa e objetivo dos partidos, às regras de seu estatuto, cumprimento de seus deveres e probidade no exercício de man-

dados ou funções partidárias, e, num partido de estrutura interna democrática, por certo que a disciplina compreende a aceitação das decisões discutidas e tomadas pela maioria de seus filiados-militantes.

Nesse diapasão, convém mencionar a chamada **cláusula de barreira** que se traduz na limitação ou no impedimento da atuação parlamentar de partido político que não alcança determinado percentual de votos. É adotada pelas legislações de diversos países. No Brasil, essa exigência de votação mínima foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 97/2017, que deu nova redação ao art. 17, §3º, da Constituição de 1988, nos seguintes termos:

Art. 17 [...]

§3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - Obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas;

II - Tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação”. (BRASIL, 1988)

5 DISCIPLINA E FIDELIDADE PARTIDÁRIAS COMO PRINCÍPIOS DA ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

A disciplina e a fidelidade partidárias são erigidas pela Constituição de 1988 à condição de princípios da organização e do funcionamento dos partidos políticos, devendo constar dos estatutos partidários. Não são, repita-se, meras faculdades estatutárias. Na verdade, os estatutos terão que os prever, bem como estabelecer sanções para os atos de indisciplina e de infidelidade partidárias.

Assinala Aras (2006, p. 244-245) que

[a] fidelidade e a disciplina partidárias são figuras que integram o elenco de direitos e garantias fundamentais, de aplicação imediata, cabendo aos partidos políticos estabelecer, nos seus estatutos, as regras descritivas das infrações e respectivas penalidades, dentre as quais, se pode incluir a perda do mandato, sem confrontar nenhuma outra norma da mesma índole constitucional.

Com efeito, a fidelidade partidária figura no §1º do art. 17 da Constituição de 1988, que assim dispõe:

Art. 17. [...]

§1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (BRASIL, 1988)

Como se observa, a Constituição de 1988 remete à regulamentação do instituto para os estatutos partidários, com a exclusão da possibilidade de perda do mandato em razão da infidelidade partidária. É dizer: o texto constitucional vigente não obriga a permanência do agente político (do Poder Legislativo ou do Poder Executivo) no partido sob cuja legenda fora eleito, nem prevê qualquer penalidade para a troca de partidos. Ao revés, até proíbe a perda do mandato por infidelidade partidária, quando, no seu art. 15, declara vedada a cassação de direitos políticos, só admitidas a perda e a suspensão deles nos casos expressamente indicados no mesmo artigo.

Ademais, a Constituição de 1988, ao dispor sobre as condições de elegibilidade, determina, no seu art. 14, §3º, V, a filiação partidária como uma das exigências para o cidadão postular a candidatura a qualquer cargo eletivo.

Condição de elegibilidade e, portanto, pressuposto para a candidatura e a aquisição do mandato eletivo, a filiação partidária, que a Constituição de 1988 exige (art. 14, §3º, V), é fator determinante da fidelidade partidária no sentido de exigir dos filiados a observância dos princípios doutrinários e das diretrizes programáticas constantes dos estatutos partidários. É o que determina, no plano infraconstitucional, a Lei nº 4.737, de 1965, que instituiu o Código Eleitoral, e a Lei nº 9.096, de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos e regulamenta dispositivos da Constituição vigente.

Assim, a Lei nº 4.737, de 1965 (Código Eleitoral), estabelece, no seu art. 87, *caput*, que somente podem concorrer às eleições os candidatos registrados por partidos.

Por sua vez, a Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), determina, no seu art. 15, V, que o estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: “V – fidelidade e disciplina partidária, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa”.

O capítulo V do mencionado diploma legal cuida da fidelidade e da disciplina partidárias, no qual se incluem os arts. 23, 24 e 25, que estabelecem:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto. (BRASIL, 1995).

É a consagração, na legislação infraconstitucional, especificamente na Lei dos Partidos Políticos, do instituto da fidelidade partidária.

Quanto às penalidades decorrentes da infidelidade partidária, os arts. 25 e 26 do mencionado diploma legal estabelecem que:

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.”

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito. (BRASIL, 1995)

Note-se que, consoante o art. 25, acima transcrito, a pena máxima que o estatuto do partido pode estabelecer, no caso de infidelidade partidária, é a desfiliação e a expulsão do filiado.

Na verdade, os casos de perda de mandato estão expressamente previstos no art. 55 da Constituição de 1988, não podendo ser eles ampliados por norma infraconstitucional ou pelo estatuto partidário.

Nesse sentido, cabe apenas ao Poder Legislativo promover a mudança desse dispositivo constitucional para nele incluir a hipótese de perda do mandato por infidelidade partidária, e não a qualquer outro Poder, sob pena de inconstitucionalidade por usurpação de função.

Entretanto, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal entendeu que os mandatos pertencem aos partidos e às coligações, que, por conseguinte, podem preservá-los no caso de cancelamento da filiação partidária ou de mudança de legenda, sem justa causa, ou seja, podem requerer à Justiça Eleitoral a cassação do mandato parlamentar infiel.

Esse entendimento adveio de uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral, proferida no julgamento da Consulta nº 1.398, em 27/03/2007, posteriormente ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, segundo a qual, nos pleitos majoritários e proporcionais, a troca de partido, pelo eleito, sem justo motivo, poderá implicar a perda do mandato, já que este pertence ao partido e às coligações, e não ao político.

Em 2015, o Supremo Tribunal Federal alterou o entendimento até então fixado com relação às eleições majoritárias na apreciação da constitucionalidade da Resolução TSE nº 22.610/2007. Assim, no julgamento da ADI nº 5.081-DF, realizado em 27 de maio de 2015, tendo como relator o ministro Luís Roberto Barroso, o Pretório Excelso decidiu que a perda do mandato em face da troca de legenda não mais se aplica ao sistema majoritário (adotado na eleição de presidente, governador, prefeito e senador) sob a alegação de que este tem lógica e dinâmica distintas do sistema proporcional (adotado na eleição de deputados federais, estaduais, distritais e de vereadores) e que, portanto, a hipótese afronta a soberania popular e as escolhas do eleitor.

Na reinterpretação do instituto da fidelidade partidária em face do julgamento da ADI nº 5.91-DF, entendeu o Excelso Pretório que a Resolução TSE nº 22.610/2007, ao igualar os sistemas proporcional e majoritário em matéria de fidelidade partidária, vulnerou as características essenciais dos sistemas eleitorais e, principalmente, o núcleo do princípio democrático de que faz parte a soberania popular, porque desvirtua a vontade do eleitorado expressa nas eleições.

No ano de 2015, o Poder Legislativo resolveu enfrentar timidamente o tema da fidelidade partidária. A opção do legislador limitou-se a alterar uma hipótese de justa causa para mudança de partido, mantendo todo o regramento de natureza processual constante da Resolução TSE nº 22.610/2007. Assim, com a edição da Lei nº 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral), a criação de novo partido deixou de configurar justa causa para

troca de legenda. Além disso, o legislador criou a chamada “janela partidária” de 30 dias anteriores ao prazo mínimo de filiação – modificado para 6 meses – permitindo a livre migração de parlamentares, independentemente de os partidos serem novos ou antigos.

Por conta da Lei nº 13.165/2015 (Minirreforma Eleitoral), a Rede Sustentabilidade ajuizou a ADI nº 5.398-DF, na qual questiona a sua inconstitucionalidade por excluir a criação de nova legenda como hipótese de justa causa para a desfiliação sem perda do mandato por infidelidade partidária. Em julgamento publicado em 20/11/2018, o Excelso Pretório, por maioria e nos termos do voto do Relator, ministro Luís Roberto Barroso, referendou a concessão parcial da cautelar que determinou a devolução integral do prazo de 30 dias para filiações aos partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral até a data da entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015.

5 CONCLUSÃO

Em síntese conclusiva, podemos afirmar que, oficialmente, os partidos políticos já existem no Brasil há mais de cento e sessenta anos. Nenhum deles, contudo, dos bem mais de duzentos que surgiram nesse período, durou muito tempo. Não há partidos políticos centenários no país, como é comum, por exemplo, nos Estados Unidos, onde o Partido Democrata (desde 1790) e o Partido Republicano (desde 1837) alternam-se no poder. A razão dessa precariedade partidária e da falta de enraizamento histórico dos partidos políticos na vida institucional brasileira é a inconsistência do nosso sistema político.

Devido a acontecimentos bruscos, como mudanças de regime, que golpearam a existência e a permanência das agremiações partidárias, os partidos políticos se viram, muitas vezes, forçados a recomeçar praticamente do zero uma nova trajetória a cada interrupção sofrida. Tais rupturas foram assinaladas pela implantação da República, em 1889, que

sepultou os partidos monarquistas; pela Revolução de 1930, que desativou os partidos republicanos; pelo Estado Novo (1937-1945), que vedou a existência de partidos; e, por fim, pelo Regime Militar de 1964, que, artificialmente, instituiu o bicameralismo, confinando os partidos em uma verdadeira camisa de força.

Nas democracias contemporâneas, os partidos políticos tornaram-se peças fundamentais para o funcionamento do complexo mecanismo democrático. Em alguns casos, como é o brasileiro, os partidos políticos detêm o monopólio da representação popular, não havendo o exercício do poder estatal sem a intermediação partidária. A democracia é impensável sem a presença dos partidos políticos.

Os partidos políticos, no mundo atual, constituem, portanto, canais legítimos de organização e de transformação da vontade popular para exprimi-la na busca do poder, tendo em vista a realização de seu programa de governo.

A Constituição de 1988 define os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito privado, cujos estatutos deverão ser registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Consagra-os como instrumentos necessários e importantes para a preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos e conferindo-lhes a função de assegurar, resguardados a soberania nacional, o regime democrático e o pluripartidarismo, a autenticidade do sistema representativo e de defender os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os preceitos de caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou de governos estrangeiros ou de subordinação a estes, a prestação de contas à Justiça Eleitoral e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

O texto constitucional vigente assegura, ainda, aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento, bem como para adotar os critérios de escolha e do regime de suas coligações eleitorais sem obrigatoriedade de vinculação entre candidatos

em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, devendo seus estatutos estabelecerem normas sobre fidelidade e disciplina partidárias, sendo vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

Ao assegurar a autonomia dos partidos políticos, a Constituição de 1988 diminuiu consideravelmente o controle do Poder Público sobre as agremiações partidárias, visando, como assinalado por Temer (1994, p. 16):

tentar criar (ou fortalecer) partidos políticos sólidos, comprometidos com determinada ideologia político-administrativa, uma vez que o partido há de ser o canal condutor a ser percorrido por certa parcela da opinião pública para chegar ao governo e aplicar o seu programa.

Portanto, à luz da Constituição de 1988, a organização dos partidos políticos deve atender aos princípios do pluripartidarismo, da liberdade e da autonomia partidárias, da disciplina e da fidelidade partidárias, além dos preceitos de caráter nacional e de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

REFERÊNCIAS

ARAS, A. **Fidelidade partidária**: a perda do mandato parlamentar. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 105/2019, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Técnicas, 2020.

BRASIL. **Código eleitoral anotado e legislação complementar**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2020.

CLÈVE, C. M. **Fidelidade partidária**: estudo de caso. Curitiba: Juruá, 1998.

DUVERGER, M. **Los partidos políticos**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2018.

MOTTA, R. P. S. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SEILER, D-L. **Os partidos políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

TEMER, M. **Constituição e política**. São Paulo: Malheiros, 1994.

Fatores determinantes do resultado atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municipais cearenses

Determining factors of the actuarial result of the municipal Special Social Security Systems (RPPS) of Ceará

Francisco Wilson Ferreira da Silva¹
Gleison Mendonça Diniz²

RESUMO

A temática previdência tem se potencializado com a perspectiva de reforma estrutural quanto à metodologia de concessão de benefícios previdenciários, principalmente pela insolvência atuarial dos regimes instituídos: o geral, abarcando os empregados regidos pelas leis trabalhistas; e os Regimes Próprios de Previdência Social, abrangendo os servidores públicos estatutários. A análise de dados por meio de instrumentos estocásticos tem se evidenciado como catalisadora da identificação e correção de variáveis determinantes do resultado atuarial, permitindo o estudo da sustentabilidade requerida para as entidades previdenciárias. A partir de algumas variáveis de natureza biométrica, econômica e financeira, na perspectiva da análise de dados observados dos regimes próprios instituídos no estado do Ceará, indagou-se: quais os fatores determinantes do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS cearenses? Com base na Análise de Regressão Linear e na Análise Fatorial, avaliou-se a relação entre a variável resultado atuarial versus uma ou mais variáveis explicativas, concluindo-se que a variável pensionistas é determinante da variável dependente. Os achados evidenciaram que, quanto maior o número de pensionistas beneficiários de um regime de previdência social próprio no estado do Ceará, menor

1 Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará, graduado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Ceará, técnico de controle externo lotado no Tribunal de Contas do Estado, especialista em contabilidade pública pela FA7, especialista em controle externo e auditoria pela Faculdade Tecnológica Darcy Ribeiro, especialista em controle externo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú. Professor Pesquisador Formador I da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). E-mail: francisco.silva@tce.ce.gov.br.

2 Pós-doutor em Administração e Controladoria (UFC), doutor em Administração de Empresas (Unifor), analista de controle externo e assessor da Vice-Presidência (TCE/CE). E-mail: gleison.diniz@tce.ce.gov.br.

o resultado atuarial e maior a sua possibilidade de insolvência, isto é, a incapacidade de pagamento de benefícios previdenciários no longo prazo.

Palavras-chave: Previdência Social. Regimes próprios. Regressão. Resultado atuarial. Sustentabilidade.

ABSTRACT

The social security theme has been enhanced with the perspective of structural reform regarding the methodology of concession of social security benefits, mainly due to the actuarial insolvency of the instituted systems: the general one, encompassing employees governed by labor laws; and the Special Social Security Systems, covering statutory civil servants. Data analysis by means of stochastic instruments has proven to be a catalyst for the identification and correction of variables that determine actuarial result, allowing the study of the sustainability required for social security entities. From some variables of a biometric, economic and financial nature, in the perspective of the analysis of observed data of special systems established in the state of Ceará, the following question was asked: what are the determinants of the financial and actuarial balance of RPPS of Ceará? Based on Linear Regression Analysis and Factor Analysis, the relationship between the actuarial result variable versus one or more explanatory variables was evaluated, concluding that the pensioners variable is a determinant of the dependent variable. The findings showed that the greater the number of pensioners benefiting from a special social security system in the state of Ceará, the lower the actuarial result and the greater the possibility of insolvency, that is, the inability to pay social security benefits in the long run.

Keywords: Social Security. Special systems. Regression. Actuarial result. Sustainability.

Recebido: 05-02-2021

Aprovado: 16-03-2021

1 INTRODUÇÃO

A previdência social tem sido temática recorrente em todos os setores da administração (nacional e internacional), principalmente quando se trata da expectativa dos governantes quanto à sua capacidade de pagamento de benefícios previdenciários futuros (aposentadorias, pensões e outros benefícios).

O *Le Monde* (2018) publicou matéria acerca da insolvência previdenciária na França: “O déficit do sistema pode atingir entre 7,9 bilhões e 17,2 bilhões de euros em 2025”. Yasarlar e Bauraktar (2019) utilizaram as razões entre o ativo e o passivo, na medição de saldos financeiros, e concluíram pela insolvência do balanço atuarial de instituições de previdência social na Turquia no período entre 1973-2013.

No Brasil, a insolvência do Regime Próprio da União e dos Estados é motivo de constantes estudos e publicação em periódicos: o portal G1, coluna Economia (2018), informou que, somados, o déficit atuarial dos RPPS federais, estaduais e municipais importam em cerca de R\$ 6,5 trilhões, o equivalente, quase, ao Produto Interno Bruto (PIB) projetado para o ano de 2018. Portela e Sousa (2020) concluíram que, na lógica da existência de déficit previdenciário, os governantes, em conjunto com o capital financeiro, esforçam-se em desmontar o Sistema Público de Previdência e, com ele, a estrutura dos direitos sociais fundamentalmente marginalizados sem que se tenha a ingerência do Estado.

Na administração pública municipal brasileira, dado que a Constituição Federal, em seu art. 40, permitiu aos entes federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios) instituir Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), a preocupação vai além dos aspectos de solvência, incluindo, também, os processos de gestão previdenciária, de riscos e atuariais, principalmente na averiguação do quanto é determinante a relação entre as variáveis que dão suporte à apuração do resultado atuarial (a possibilidade de arrecadação de receitas e o pagamento de despesas

previdenciárias de longo prazo): déficit ou superávit e, por consequência, a solvência dos regimes próprios de previdência no decurso do tempo (SILVA, 2014).

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2021) tem incentivado a migração dos municípios brasileiros do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o RPPS sob a justificativa de eventual economia em cerca de 50% na folha de pagamento em relação à contribuição social paga ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), razão pela qual 2.087 os instituíram, com uma massa de servidores públicos municipais de 7,6 milhões de trabalhadores, de acordo com dados do Ministério da Previdência Social (MPS, 2019), mas que apresentam um déficit atuarial de cerca de 50 bilhões de reais.

Na Nota Técnica nº 02/2018, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI, 2020) refutou essa justificativa, pois, na instituição e na manutenção de RPPS, o município deverá estabelecer plano de custeio e de benefícios baseados em contribuições consignadas à folha de pagamento de servidores e contribuição patronal, além dos aportes necessários ao equilíbrio financeiro e atuarial, calculados por engenheiro de risco, notadamente um atuário.

Os tribunais de contas são os órgãos de controle externo responsáveis pela fiscalização orçamentária, contábil, financeira patrimonial e operacional da Administração Pública nacional, na forma prevista nos arts. 71 e seguintes da Carta Magna Brasileira, e têm exercido o seu mister à proporção que novas metodologias vão surgindo no cenário administrativo brasileiro. Nessa perspectiva, as Cortes de Contas têm se esforçado para manter os regimes próprios de previdência social sob a óptica do controle externo.

Entretanto, tais cortes, na sua grande maioria, realizam auditoria de regularidade que, em nossa concepção, certifica a regularidade da gestão dos RPPS de forma equivocada (a partir das prestações de contas certifica o ingresso das receitas e das despesas executadas), pois não há instru-

mentos suficientes para, elas mesmas, confeccionarem os demonstrativos do resultado da avaliação atuarial (DRRA), os fluxos de caixa (FC) e os balanços atuariais (BA) de modo a garantir o efetivo cálculo do déficit ou do superávit atuarial. Do mesmo modo, a forma de provisão das reservas matemáticas não equacionadas, que poderá ser amortizada por contribuições suplementares, de acordo com um esquema determinístico ou probabilístico a ser definido, e sem conhecimento técnico e profissional dos investimentos a serem realizados pelos RPPS para a capitalização dos recursos acumulados.

As Cortes de Contas têm buscado realizar uma fiscalização efetiva dos RPPS com base em critérios de materialidade (situação financeira e atuarial), relevância (massa de contribuintes ativos e seus potenciais beneficiários futuros) e risco (déficits atuariais e financeiros sem o devido plano de amortização e aportes necessários ao equilíbrio do RPPS) na tentativa de avaliar a sua sustentabilidade quanto aos aspectos atuariais, estruturais, financeiros, orçamentários e patrimoniais, nos termos da legislação e jurisprudência aplicáveis à matéria, e normas de auditoria, contabilidade e atuária geralmente aceitas.

Em relação aos Tribunais de Contas, Chadid (2019, p. 215) acrescenta que: “exercem a função de auxílio no cumprimento das demandas sociais e das execuções dos programas governamentais...”, fazem a defesa do indivíduo, do patrimônio público e dos valores sociais e “procuram incrementar a correção de políticas públicas que possam concretizar benefícios à sociedade”.

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU, 2016), tem-se adotado estratégias de longo prazo para o aperfeiçoamento da regulação e da fiscalização dos RPPS por meio da análise estatística de dados e da consolidação de informações existentes nos sistemas de informação do Ministério da Previdência, combinadas com auditorias realizadas por 29 Tribunais de Contas.

Na esteira do TCU, os demais TCs tendem a construir outros ins-

trumentos que lhes deem as diretrizes endógenas e quantitativas dos resultados financeiros e atuariais dos regimes próprios de previdência próprios (RPPS), pois variadas informações são encaminhadas pelos entes ao Ministério da Previdência Social (MPS), assim como são enviadas às Cortes de Contas e deverão servir de base para a avaliação de determinantes que dimensionem a adequada apuração do resultado atuarial dos entes previdenciários, assim como sejam identificadas e corrigidas hipóteses e modelos adotados, além de outras estratégias que possam evidenciar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência e, por ilação, a sua solvência, razão pela qual este trabalho se justifica.

No estado do Ceará, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-CE) tem sob a sua jurisdição 64 Regimes Próprios de Previdência Social municipais instituídos e, na perspectiva de contribuir para a elaboração de novas estratégias de avaliação de políticas públicas voltadas à temática previdência, por parte dos órgãos de controle externo, de controle social (Ministério Público e controladorias, entre outros) ou pelos administradores públicos municipais, indaga-se: quais os fatores determinantes (variáveis explicativas) do resultado atuarial (equilíbrio financeiro de curto e longo prazo) dos RPPS municipais cearenses?

Para responder a essa problemática, o trabalho tem como objetivo geral identificar a relação estocástica das principais variáveis que constituem a apuração financeira e atuarial dos regimes próprios de previdência dos municípios cearenses, a partir de algumas de variáveis que compõem o resultado atuarial e a sua relação entre tais regimes. Elegeu-se a variável Resultado Atuarial como variável resposta (dependente) e outras como variáveis de composição (independentes), que poderão influenciar a variável resposta.

Uma hipótese que poderá ser determinante para influenciar a variável dependente é a população laboral (massa de contribuintes ativos do RPPS), em razão da sua participação na formação do plano de custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social, a partir de contribuições con-

signadas às suas folhas de pagamento. Outra, de igual importância, pode ser a acumulação de recursos financeiros garantidores do pagamento de benefícios previdenciários (ativos garantidores).

O trabalho está estruturado da seguinte forma: 1) Introdução, apresentando contexto, problemática, hipóteses, justificativa e objetivo; 2) Estado da arte: estudos da solvência dos RPPS, descrevendo pesquisas relacionadas a sustentabilidades dos RPPS à luz de variáveis biométricas, econômicas, financeiras e atuariais; 3) Metodologia, descrevendo os processos estocásticos que serão utilizados para avaliar a relação entre a variável dependente e as variáveis explicativas, assim como as semelhanças e as dissemelhanças entre os entes previdenciários; 4) Resultados, apresentando as características da pesquisa e do ambiente pesquisado, a análise dos dados e a discussão dos achados obtidos no processamento do modelo estocástico; e 5) Considerações finais, apresentando as conclusões dos autores acerca do alcance dos objetivos, confirmação da hipótese apresentada e as respostas obtidas para dirimir a problemática apontada no introito.

2 ESTUDOS DA SOLVÊNCIA DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA PRÓPRIOS SOB A ÓPTICA DE VARIÁVEIS BIOMÉTRICAS, ECONÔMICAS, FINANCEIRAS E ATUARIAIS

A Constituição Brasileira, em seu art. 40, assegurou aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, autarquias e fundações (ativos, inativos e pensionistas) o regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, desde que preservados os critérios de equilíbrio financeiro e atuarial com as seguintes características: a) previsão legal e efetiva das alíquotas de contribuição do ente federativo e da massa de servidores, determinadas pelo cálculo atuarial; b) repasse mensal e integral dos valores das contribuições à unidade gestora do regime pró-

prio; e c) retenção, pela unidade gestora do regime, dos valores devidos pelos beneficiários (inativos e pensionistas) relativos aos benefícios cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade.

O equilíbrio atuarial é o instrumento fundamental na institucionalização e na manutenção de um RPPS, pois traduz a incidência da totalidade de efeitos sobre o plano previdenciário em decorrência das variáveis de natureza demográfica, econômica, financeira e das relativas às políticas de recursos humanos do ente federativo, no longo prazo, utilizando-se de premissas atuariais como expectativa de vida, tábuas de mortalidade e de sobrevivência, taxa de inflação, crescimento real da remuneração, taxa de juros atuariais, entre outras.

O equilíbrio financeiro trata do balanceamento entre a despesa e a receita do RPPS, suficiente para o custeio do pagamento de benefícios futuros (aposentadorias, pensões etc.), em um exercício, bem como para o atendimento de contingências e despesas administrativas.

Assim, verificadas as condições básicas de sua instituição, ser sustentável é a finalidade dos RPPS de modo que, no decurso da vida e da morte das massas que o sustentam, possam ser pagos os benefícios propostos no seu planejamento (aposentadorias e pensões, entre outros), além do estabelecimento de instrumentos gerenciais, como relatórios de longo prazo das possibilidades de vida e de morte (os demonstrativos atuariais), os quais são uma estratégia para o seu equilíbrio financeiro e atuarial, e da sua organização, gestão e sustentabilidade.

Em estudos internacionais da solvência de Fundos de Pensão, como são denominados os regimes de previdência em outros países, Yaşarlar e Bayraktar (2019, p. 145) analisaram o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário turco por meio de “estudos empíricos da análise de variáveis, modelo de regressão linear múltipla, tendo por variável dependente o resultado atuarial e como variáveis independentes dados demográficos: fertilidade, mortalidade, migração e taxas de dependência) e dados eco-

nômicos (força de trabalho, emprego, desemprego, crescimento do PIB, inflação, crescimento dos salários e taxa de juros)”. Entre os resultados, observou-se que a taxa de fertilidade aumenta a razão ativo/passivo do sistema previdenciário no curto prazo, mas esse percentual diminuiu no longo prazo, tendo como causa o aumento do número de aposentados e/ou do aumento do número de dependentes recebendo benefícios do sistema (pensionistas). Para solucionar os achados, os autores sugeriram o aumento da renda das instituições, a redução do emprego informal e o aumento do controle das instituições.

No caso de grandes massas, foi realizado um estudo por Xie *et al.* (2020), acerca da nova política de fertilidade da China, no equilíbrio atuarial do Fundo de Previdência para Trabalhadores Urbanos (UEBEI), por meio de modelo de mortalidade estocástico construído a partir de premissas como crescimento dos salários, tempo de contribuição e a idade de aposentadoria, taxa de contribuição, taxa anual de recomposição salarial, entre outros, e concluiu-se que o aumento da taxa de crescimento da massa salarial, decorrente de fatores sociais; o aumento da rentabilidade dos investimentos do Fundo; a postergação do direito à aposentadoria; e o aumento da taxa de contribuição ao ente são fatores determinantes para a sustentabilidade da UEBEI.

Em nível nacional Rodrigues, Nunes e Sousa (2016, p. 493) utilizaram um modelo de regressão múltipla para estimar os determinantes da seguridade social na economia da renda municipal no estado do Ceará, no exercício financeiro de 2010, tendo como variável dependente a relação entre arrecadação e despesa previdenciária, e como variáveis independentes o Produto Interno Bruto (PIB), a quantidade e proporção de idosos na população, e PIB *per capita*, concluindo que a previdência social cearense, “ao possibilitar a transferência de renda aos municípios mais ricos para os mais pobres”, é importante mecanismo redistributivo em nível local.

Bogoni e Fernandes (2011) buscando identificar os mecanismos de controle de riscos adotados pelos gestores dos RPPS nas atividades de investimento, em uma pesquisa descritiva, (levantamento ou *survey*), com abordagem quantitativa, utilizaram a Análise de Cluster para estudar o agrupamento de 58 RPPS municipais do estado do Rio Grande do Sul identificando três agrupamentos distintos, demonstrando que as melhores práticas de gestão de riscos nas atividades de investimentos são adotadas pelos RPPS dos municípios mais populosos, esses, também, com os maiores volumes de investimento.

Stolle, Kroenke e Cecon (2017) utilizando indicadores financeiros e econômicos extraídos das demonstrações contábeis dos RPPS municipais do estado de Santa Catarina (liquidez, solvência, endividamento e rentabilidade), combinados no modelo de análise multicritério *TOPSIS - Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution*, revelaram que RPPS de menor Produto Interno Bruto (PIB) e população foram variáveis com melhor capacidade de sustentação econômico-financeira do objeto estudado.

Utilizando regressão linear em RPPS municipais do estado de Santa Catarina, José (2017, p. 102) comprovou a significativa relação entre os resultados atuariais com o porte dos municípios, salientando que:

No caso em espécie, a utilização da variável proporcional de resultado atuarial por ativo reforça a veracidade dos resultados, uma vez que exclui correlação entre o número de ativos com a dos resultados atuariais que, em geral, são majorados em um sistema previdenciário mais populoso. O porte, diferenciado em 2 grupos: municípios com população acima de 100 mil habitantes, e municípios com população inferior a 100 mil habitantes; comprova sua relação com o resultado atuarial.

O comportamento do Sistema de Previdência dos Servidores do Estado do Ceará (ISSEC) foi estudado por Koury (2014), por meio de uma função de reação utilizando regressão por Mínimos Quadrados Ordinários

(MQO), concluindo, em suma, pela indicação de uma situação deficitária do instituto pesquisado, com aportes mensais de grande volume para a garantia do pagamento de benefícios previdenciários (déficit financeiro e atuarial), empregando recursos que poderiam ser utilizados em outras políticas públicas, razão pela qual o governo do estado do Ceará deveria envidar esforços para o incremento das receitas previdenciárias com o aumento de alíquotas de contribuição: ente e segurados (CEARÁ, 2019).

Por meio de função de reação fiscal, Pontes (2017) constatou o impacto negativo das contas previdenciárias na política fiscal do estado do Ceará, importante condicionante para o seu desenvolvimento, sugerindo a mensuração dos efeitos das mudanças nas regras de concessão de aposentadorias: imposição de uma idade mínima para aposentadoria superior a 60 anos de idade ou a majoração da contribuição previdenciária de ativos e inativos, minimizando os efeitos negativos que o crescimento do déficit previdenciário teria na economia local.

Estudando a solvência dos municípios de João Pessoa e de Campina Grande, da Paraíba (PB), Oliveira (2017) concluiu que foi demonstrada a capacidade de solvência do primeiro município, uma vez que foi utilizada a estratégia de segregar a massa laboral (massa “jovem” × massa “caduca”); enquanto o segundo município apresentou “situação delicada”, exigindo estudos mais aprofundados para o esclarecimento da possibilidade de pagamento dos benefícios previdenciários.

Existem reiterados estudos acerca da sustentabilidade dos RPPS. Lima e Aquino (2019), na análise da carteira de investimentos de RPPS municipais, discutiram as falhas de governança e os efeitos lock-in na redução de espaço de gestores na busca de soluções transformadoras e ativas para a sua sustentabilidade financeira. Utilizam a carteira de investimentos para o pagamento de benefícios; e Caetano (2016), na simulação de reformas previdenciárias, baseadas em fórmulas de cálculo, mecanismos de indexação, alíquotas de contribuição e formas de financiamento etc. con-

cluiu que, mesmo alterações ambiciosas de alto custo político não logram eliminar o déficit, mas tornam sua trajetória mais gerenciável.

Baeta Filho (2011) analisou o custeio, o déficit e os condicionantes de 854 municípios brasileiros com RPPS realizando testes de correlação para avaliar a correlação entre o resultado da avaliação atuarial (RESULTATR), entre 30 variáveis explicativas coletadas e regressão linear múltipla (stepwise), para avaliar os fatores condicionantes do déficit atuarial. As principais variáveis responsáveis pelo déficit foram: saldo financeiro, número de servidores ativos vinculados ao regime e valor do aporte mensal concedido pelo ente.

Santos Júnior, Azevedo e Andrade (2019), a partir de informações encaminhadas por 1.548 RPPS municipais brasileiros ao MPS, tratados por meio das Análises de Correlação e de Regressão Linear Múltipla, estimaram modelos por macrorregiões e modelo geral conjunto, concluindo que 89,02% apresentam déficit atuarial, com indícios de que a composição das variáveis preditoras em cada modelo é distinta, o que indica que características específicas em cada região influenciam com pesos diferentes no Resultado Atuarial, mas a presença das variáveis Provisão Matemática dos Benefícios a Conceder e Ativos Garantidores dos Compromissos do Plano de Benefícios se faz em todos os modelos, sendo consideradas, portanto, variáveis-chave.

No que se refere aos RPPS municipais cearenses, Silva (2014), tendo por base os demonstrativos atuariais encaminhados pelos entes ao MPS, concluiu que o déficit atuarial consolidado dos entes (63 instituídos) importou em cerca de R\$ 10 bilhões, com ausência do registro de método de amortização efetivo que possibilitasse o aporte de recursos necessários à cobertura do déficit apurado em cada regime previdenciário, enquanto os relatórios apontavam pouco mais de 5 bilhões de déficit atuarial

Os estudos e pesquisas apresentados alhures demonstram, na prática, a busca de instrumentos tecnológicos, estatísticos e/ou econométricos que deem aos gestores dos regimes próprios de previdência e aos órgãos

de controle externo (Tribunais de Contas) e de controle social a possibilidade de utilizá-los como parâmetros para instruírem as suas decisões de gestão e solvência, e comparações com outras variáveis determinantes na apuração dos resultados financeiros e atuariais dos regimes próprios de previdência social, assim como o planejamento de diretrizes para os processos de auditorias internas (do próprio órgão fiscalizado) ou externas (das Cortes de Contas).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa acerca da sustentabilidade de regimes de previdência social, em especial quanto à dependência da variável resultado atuarial (déficit / superávit) é rara, no caso de possibilidades estocásticas, e, muitas vezes, tem como escopo a busca de um padrão nas respostas em detrimento à tentativa de testar ou confirmar hipóteses.

De acordo com o conceito de Mattar (2014), esta pesquisa se classifica como exploratória quanto ao objetivo e ao grau de cristalização do problema, e descritiva quanto à natureza do relacionamento entre as variáveis, buscando a identificação daquelas que possam influir no resultado da apuração atuarial dos RPPS.

Para a sua realização, elegeram-se 63 RPPS municipais do estado do Ceará, dos 64 instituídos, uma vez que foi descartado o município de Caridade, que não encaminhou os registros de sua gestão previdenciária ao MPS desde a sua instituição, utilizando-se estatísticas e informações constantes do Banco de Dados do Ministério da Previdência Social (MPS, 2019):

- a) Base de contribuição do ente federativo;
- b) Demonstrativos de Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR);
- c) Demonstrativos dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA) encaminhados pelos RPPS ao MPS (exercício 2018), disponibilizados no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CadPrev).
- d) Estatísticas da população coberta (servidores ativos, inativos e pensionistas);

- e) Estatísticas dos números de RPPS instituídos;
- f) Valores compromissos (ativos garantidores: bancos e investimentos).

Deve-se ressaltar que o montante das observações contidas no experimento importa em 72 RPPS, incluindo-se a massa segregada³. Por exemplo: o município de Morada Nova, com alto déficit atuarial, e no intuito de minimizá-lo, separou a sua massa laboral em massa previdenciária e massa financeira. A primeira contendo os servidores com entrada mais recente no serviço público do município; enquanto a segunda, com os servidores mais antigos na administração municipal. É uma forma de amortizar o déficit atuarial calculado da massa total, embora haja contravérsias com a sua utilização, visto que, em breve período após a segregação, a massa previdenciária costuma apresentar déficit.

A pesquisa considera relevantes os dados contidos nos registros do MPS, pela significância do número de informações e das premissas adotadas para a elaboração dos demonstrativos atuariais (DRAAs): características da população de beneficiários (ativos, inativos e pensionistas); as alíquotas instituídas para a constituição de haveres, patrocinadas pelo ente e pelos servidores beneficiários (ativos e inativos); receitas e despesas previdenciárias estimadas para a composição do resultado financeiro do exercício (benefícios previdenciários de curto prazo) e resultado atuarial (benefícios previdenciários de longo prazo); e salários de contribuição e ativos (caixa e bancos) a serem capitalizados pelos institutos.

Conforme pode-se averiguar no banco de estatísticas e informações do Ministério da Previdência Social, e outras bases, inúmeras variáveis compõem os resultados de solvência, estrutura, conjuntura e avaliação aplicados aos regimes próprios de previdência: população, produto interno bruto, plano de custeio e aptidão dos gestores ao enfrentamento de riscos inerentes ao sistema previdenciários, com os mais diferentes propósitos (capitalização de recursos, amortização de déficits apurados, entre outros).

³ Segregação de massas é a separação dos membros do regime próprio em dois grupos. Esses grupos serão tratados separados quanto à gestão financeira e contábil e são divididos em dois planos: o financeiro e o previdenciário. *Nota Técnica n° 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS*. Item 56. “k”. Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2016/07/NOTA-TECNICA-03-2015.pdf>.

Entretanto, o estudo está limitado à averiguação da disposição dos RPPS municipais instituídos no estado do Ceará, sem tratamento, e algumas variáveis que compõem o resultado atuarial e a sua relação entre elas, elegendo-se a variável Resultado Atuarial, como variável resposta (dependente), e apresentadas, em seguida, as variáveis de composição (independentes) que podem influenciar a variável resposta, justificadas pelas observações obtidas nos estudos realizados de Santos Júnior, Azevedo e Andrade (2019), mas sem a utilização das variáveis independentes de longo prazo: Valor Presente Atuarial (VPA) dos benefícios a conceder e concedidos, por exemplo.

Para a obtenção dos resultados, utilizar-se-á a Análise de Regressão Linear (ARL) e a Análise Fatorial (AF). A ARL tem por objetivo avaliar a relação entre a variável RESULTATR (explicada) versus uma ou mais variáveis independentes (explicativas), constantes do Quadro 1 (TABACHNICK; FIDELL, 1996 e MARTINS, 2011, p. 521), dada pelo seguinte modelo:

$$Result_{atuarial} = \alpha + Pop_{IBGEX_1} + Pop_{MasX_2} + Aliq_{EntX_3} + Aliq_{ServX_4} + Rec_{PrevEstX_5} - Desp_{PrevEstX_6} + AtivosX_7 - InativosX_8 - PensionistasX_9 + Ativ_GarantX_{10}$$

Onde: α = intercepto da reta; β = inclinação da reta; e e = erro aleatório de Y para a observação.

Quadro 1 - Detalhamento das variáveis a serem utilizadas no modelo

	Variável	Representação	Unidade	Sinal esperado do coeficiente	Fonte
Variável Dependente	RESULT_ATUARIAL	Resultado da projeção atuarial registrada na última Avaliação Atuarial (AvAT) encaminhada ao MPS, referente ao longo prazo (35 anos, mínimo)	Reais	positivo	MPS/CadPrev
Variáveis Independentes	POP_IBGE	População. Censo 2015.	Unidades	positivo	IBGE
	POP_MAS	Razão de dependência entre o montante da massa de beneficiários (ATV + INAT + PENS) constante na última AaAt encaminhada ao MPS e a variável População	Índice	positivo	Calculado
	ALIQ_ENTE	Percentual de contribuição patronal vertida para o RPPS registradas nas AvATs encaminhadas ao MPS	Índice	positivo	MPS/CadPrev
	ALIQ_SERV	Percentual de contribuição dos servidores vertido para o RPPS registrado nas AvATs encaminhadas ao MPS	Índice	positivo	MPS/CadPrev
	RES_PREV_EST	Valor da receita projetada para o 1º exercício constante na AvAT encaminhada pelo RPPS ao MPS	Reais	positivo	MPS/CadPrev
	DES_PREV_EST	Valor da despesa projetada para o 1º exercício constante na AvAT encaminhada pelo RPPS ao MPS	Reais	negativo	MPS/CadPrev

Quadro 1 - Detalhamento das variáveis a serem utilizadas no modelo (continuação)

	Variável	Representação	Unidade	Sinal esperado do coeficiente	Fonte
Variáveis Independentes	ATIVOS	Número de servidores ativos beneficiários do RPPS, de acordo com os registros contidos na última AvAt encaminhada ao MPS pelo RPPS	Unidades	positivo	MPS/CadPrev
	INATIVOS	Número de servidores inativos (aposentados) beneficiários do RPPS, de acordo com os registros contidos na última AvAt encaminhada ao MPS pelo RPPS	Unidades	negativo	MPS/CadPrev
	PENSIONISTAS	Número de servidores pensionistas beneficiários do RPPS, beneficiários da morte de servidor ativo ou inativo, de acordo com os registros contidos na última AvAt encaminhada ao MPS pelo RPPS	Unidades	negativo	MPS/CadPrev
	ATIV_GARRANT	Valor das disponibilidades financeiras capitalizadas pelo RPPS registradas nas AvATs encaminhadas ao MPS	Reais	positivo	MPS/CadPrev

Fonte: Elaborado pelos autores (2019).

A execução do processo foi realizada por meio de dois diagnósticos: *analysis de colinearity* e *variance inflation values*, analisando variâncias e estimando parâmetros em um intervalo de significância de 95%.

A Análise Fatorial é utilizada para a criação de novas variáveis, derivadas das originais, caso a Análise de Regressão Linear demonstre multicolinearidade entre as variáveis independentes.

Como softwares de auxílio à pesquisa, foram utilizados o Excel (versão 2012) para o registro, organização dos dados e construção de ta-

belas, e o *Statistical Analysis System* (SAS) para a sua concepção das análises estatísticas.

A base de dados para a execução do processo estatístico foi nominada base_dados_RPPS_CE_2019_TCC, compilada em uma planilha Excel, contendo a lista de variáveis às quais se pode atribuir as funções da tarefa.

Na regressão linear, importante efetuar uma análise de *colinearidade e multilinearidade*. A primeira para verificar a existência de correlação elevada entre duas variáveis independentes, enquanto a segunda para verificar a “forte” correlação entre mais de duas variáveis independentes, pois a proporção da variação total da variável independente, explicada por X_i pode ser idêntica à proporção da variação total da variável dependente, explicada por $X_{(i+1)}$, e assim por diante, demonstrando a força dessa correlação e/ou multicorrelação (COSTA, 2018).

No SAS, o diagnóstico para a detecção de multicolinearidade é realizado por meio da aba *Tasks Linear Regression Collinearity Analysis*, além do indicador *Variance Inflation Factor* (VIF), verificando a “variância de cada um dos coeficientes de regressão associados às variáveis independentes”.

$$\text{Var}(\hat{\beta}_i) = \sigma^2 \left(\frac{1}{1 - R_i^2} \right) \times \frac{1}{\sum_{j=1}^n (x_{ij} - \bar{x}_{ij})^2}$$

Essa variância é tanto maior quanto maior for a correlação múltipla entre X_i e as variáveis independentes e, se VIF for maior que 5, de acordo com Maroco (2003, p. 666), “estamos diante de problemas com a estimação de β_i associado à variável X_i ”. Segundo Prates (2018, p. 36), é “problemático” se assumir valor superior a 10, sendo “tolerável” até esse segmento, mas com índice de condição entre 10 e 30.

No SAS, Prates (2018) sugere que, na ocorrência de multicolinearidade de variáveis, deve-se utilizar a regressão robusta (utilização do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários) por meio da *procedure* “*proc*

robustreg method=mm data= work.base_dados_RPPS_CE_2019_TCC".

Maroco (2003, 698) sugere que, no caso de se obterem valores de $VIF > 5$, estamos perante problemas de estimação de $\hat{\beta}_i$ em razão da presença de multicolinearidade nas variáveis, devendo-se eliminar uma delas e reestimar o modelo.

Na execução do modelo realizou-se, também, o teste de *heterocedasticidade*, verificando-se a ocorrência de *homocedastia* (se a variância dos resíduos é constante: as mesmas nos vários grupos) e implicações no teste estatístico (ausência de confiabilidade dos resultados), utilizando-se a aba *Tasks Linear Regression Heteroscedasticity Test*.

Após, executa-se a regressão, selecionando-se as seguintes opções na aba Model Selection Method, com destaque na seguinte relação:

a) *Full model fitted (no selection)*, no qual o SAS seleciona a melhor opção para a construção do modelo estocástico;

b) *Forward selection*: o método começa apenas com a constante e adiciona, a cada passo, uma variável independente de cada vez. A primeira variável selecionada é a que apresenta maior correlação com a variável resposta;

c) *Backward selection*: o método incorpora todas as variáveis ao modelo e, depois, por etapas, cada uma pode ser ou não eliminada;

d) *Stepwise selection*: permite resolver problemas de multicolinearidade, tendo por viés a inserção no modelo da variável explicativa que apresentar o maior coeficiente de correlação com a variável dependente; e

e) *Minimum R-squared improvement*: procura encontrar o que melhor se ajusta para um conjunto de dados tentando minimizar a soma dos quadrados das diferenças entre o valor estimado e os dados observados (COSTA, 2018);

Para a regressão tratada no modelo estocástico, utilizou-se no SAS o método *full model*, permitindo ao sistema analisar as melhores estratégias de regressão.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os dados para a análise do presente estudo estão contidos na *Rede Mundial de Computadores*⁴, composto por 63 regimes próprios de previdência municipais instituídos no estado do Ceará, incluindo 62 municípios e o desdobramento de 11 desses RPPS, com segregação de massa, quais sejam: Aracati, Boa Viagem, Caucaia, Eusébio, Maracanaú, Morada Nova, Ocara, Quiterianópolis, Quixadá, Quixeramobim e São Gonçalo do Amarante.

Na Tabela 1 são demonstradas as estatísticas descritivas das variáveis contidas no modelo econométrico.

Tabela 1 – Estatísticas das variáveis de estudo

Variável	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
Pop_IBGE	93.668	304.350	3.720	2.591.188,00
Pop_Mas	0,03	0	0	0,08
Aliq_ent	12,09	2	9	22,00
Aliq_serv	11,03	0	11	13,00
Rec_Prev_Es	33.730.993,70	122.463.045	0,00	831.666.437,83
Des_Prev_Es	38.040.707,62	136.723.985	0,00	858.207.028,43
Ativos	1.444,42	3.293	74	28.412,00
Inativos	350,42	1.468	0	12.540,00
Pensionistas	72,71	370	0	3.176,00
Ativo_Garant	33.953.774,65	82.279.024	0	640.090.749,02
Result_atuarial	-277.052.331,36	1.382.729.676,31	-11.460.129.375,14	191.403.765,55

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

A Análise da Regressão Linear (Tabela 2), com base em *variate inflation* (valores menores que 10), demonstrou que as variáveis POPMAS, ALIQCONT e DESPEST foram significativas. As demais que indicaram *variate inflation* foram consideradas altas, apontando problemas de multicolinearidade entre as variáveis. INAT e PENS tiveram *variance inflation* consideradas exageradas para o modelo adotado.

4 Cf. https://drive.google.com/file/d/1U19BBfovj4__Kk8LV3sfCOSVDOqmmVh/view?usp=sharing

Tabela 2 – Estimativa dos parâmetros das variáveis de estudo

Parameter Estimates							
Variable	DF	Parameter Estimated	Standard Error	t Value	Pr > t	Standardized Estimate	Variance Inflation
Intercept	1	196871396	787.49100	0.14	0.8915	0	0
Pop_IBGE	1	-496554267	2535483397	-6.31	<.0001	-1.09296	64.92884
Mas_Pop	1	-3713226498	2535483397	-1.46	0.1481	-0.03977	1.59339
Aliq_ent	1	-17719988	14476181	-1.22	0.2256	-0.03001	1.29902
Aliq_serv	1	5221037	128467833	0.04	0.9677	0.00088387	1.02218
Rec_Prev_Ex	B	1.20821	1.320894	0.91	0.3639	0.10701	29.57546
Des_Prev_Ex	B	-148030	1.33680	-1.11	0.2724	-0.14637	37.75905
Ativos	1	296278	95085	3.12	0.0028	0.70561	110.82079
Inativos	1	-703533	174403	-4.03	0.0002	-0.74700	74.10651
Pensionistas	1	381094	817507	0.47	0.6427	0.10186	103.17161
Ativo_Garant	1	2.01847	1.34354	1.50	0.1381	0.12011	13.81262

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

A execução da regressão (Tabela 3) demonstrou que o modelo é estatisticamente confiante (a 95%), mas revelou problemas de multicolinearidade nas variáveis *Pop_IBGE*, *Rec_Prev_Es*, *Des_Prev_Es*, *Ativos*, *Inativos*, *Pens* e *Ativo_Garant*, que apresentaram VIF maior do que 10 e, segundo o conceito de Prates (2018), inconsistentes entre os testes F e t (teste F estatisticamente significativo e teste t *não significativo*).

Tabela 3 – Análise das variâncias de estudo

Analysis of Variance					
Source	DF	Sum of Squares	Mean Square	F Value	Pr > F
Model	10	1,34E+20	2,34E+25	209,91	<.0001
Error	62	3,95E+18	6,37E+22		
Corrected total	72	1,38E+26			
Root MSE		252386715	R-Square		0.9713
Dependent Mean		-277052331	Adj R-Sq		0.9667
Coeff Var		-9.109.713			

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Os testes de hipóteses não são confiáveis e podem gerar inversão do sinal dos parâmetros, como de fato ocorreu: as variáveis *Mas_Pop* e *Aliq_ent* apresentaram sinais não esperados (-).

Em razão do problema encontrado e, com base na solução proposta por Prates (2018), utilizou-se outro estimador para a regressão do modelo: *Método de Regressão Robusta*, com o seguinte procedimento no SAS:

```
proc robustreg method=mm data= work.base dados rpps_ce 2019 tcc 0001;
model Result_atuarial = Pop_IBGE Mas_Pop Aliq_ent Aliq_serv Rec_Prev_Ex Des_Prev_Ex
Result_financ Ativos Inativos Pensionistas Ativo_Garant;
run;
```

S-Plus (1997, p. 146-147) nos dá a concepção de regressão robusta (tradução livre):

São um importante complemento às técnicas clássicas de quadrados mínimos, uma vez que fornecem respostas similares aos quadrados mínimos quando existe relação linear entre variáveis com os erros normalmente distribuídos, porém diferem significativamente dos ajustes dos quadrados mínimos quando os erros não satisfazem as condições de normalidade ou quando os dados contêm outliers significantes.

A regressão robusta concebida pelo SAS, com as variáveis originais, apresentou os seguintes resultados, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Estimativa dos parâmetros das variáveis de estudo

Parameter Estimates							
Parameter	DF	Estimate	Standard Error	95% Confidence Limits		Chi-Square	Pr > ChiSq
Intercept	1	-3044213	2,5874E+12	5-1202E8	5.0407E8	0.00	0.9906
Pop_IBGE	1	-185986	212.9471	-603.355	231.3827	0.76	0.3825
Mas_Pop	1	2,201E+11	5.0832E8	-7.762E8	1.2164E9	0.19	0.6650
Aliq_ent	1	-714290	2771023	-6145394	4716815	0.07	0.7966
Aliq_serv	1	-2046092	22978738	-4708E7	42991407	0.01	0.9290
Rec_Prev_Es	1	0.6333	0.2413	0-1604	1.1062	6.89	0.0087
Des_Prev_Es	1	-0.4872	0.2448	-0.9669	-0.0075	3.96	0.0465
Result_fi-nanc	0	0.0000
Ativos	1	32000.65	19720.82	-6651.44	70652.74	2.63	0.1047
Inativos	1	5485620	39468.09	-71870.4	82841.65	0.02	0.8895
Pens	1	-991373	355867.9	-2E+06	-293885	7.76	0.0053
Ativo_Garant	1	-0.0119	0.2625	-0.5264	0.5027	0.00	0.9640
Scale	0	82573424					

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Assim, as variáveis *Rec_Prev_Es* (+), *Desp_Prev_Es* (-) e *Pens* (-) foram consideradas determinantes para *explicar* a variável dependente *Result_atuarial*, com os sinais esperados representados no *modelo*, expresso pela fórmula a seguir:

$$\begin{aligned}
 Resul_Atuarial = & -3044213 - 185986Pop_{IBGE} + 2.201E8.Mas_{Pop} - 714290.Aliq_{Ent} \\
 & - 2046090Aliq_{serv} + 0.6333Rec_{PrevEs} - 0.4872Desp_{PrevEs} + 32000.65Ativos \\
 & + 5485620Inativos - 991373Pensionistas - 0.0119Ativo_garant
 \end{aligned}$$

Em seguida, executou-se nova regressão com as variáveis mais representativas com a agregação das variáveis *Massa_Pop*, *Aliq_Ent*, *Aliq_Serv*, *Rec_Prev_Es* e *Pens*, com os resultados demonstrados na Tabela 5.

Tabela 5 – Estimativa dos parâmetros das variáveis de estudo

Parameter Estimates							
Variable	DF	Parameter Estimated	Standard Error	t Value	Pr > t	Standardized Estimate	Variance Inflation
Intercept	1	-387435816	2059444793	-0.19	0.8513	0	0
Mas_Pop	1	5494396110	2959472731	1.86	0.0678	0.05884	1.02321
Aliq_ent	1	-10552156	20243577	-0.52	0.6039	-0.01787	1.19734
Aliq_serv	1	28816921	186042216	0.15	0.8774	0.00488	1.01041
Rec_Prev_Es	1	0.46636	0.43189	1.08	0.2841	0.04130	1.49040
Pensionistas	1	-3640957	151331	-24.06	<.0001	-0.97312	1.66637

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

Superados os problemas de heterocedasticidade, as variáveis apresentadas na Tabela 5, utilizadas no modelo estocástico, foram testadas como causa e efeito da variável dependente Result_atuarial, conforme se observa na seguinte fórmula:

$$Result_{Atuarial} = 5494396110Mas_{Pop} - 10552156Aliq_{Ent} + 28816921Aliq_{Serv} + REC_{Pre\ Es} - 3640957Pensionistas$$

Desse modo, os resultados indicam que quanto maiores forem as alíquotas de contribuição para o custeio do Regime Próprio de Previdência Social, e quanto menor for o número de pensionistas beneficiários do regime, maior é o resultado atuarial e, por ilação, a sua solvência e sustentabilidade.

Em razão dos problemas de heterocedasticidade encontrados no modelo inicial, e com o objetivo de identificar uma variável em especial que fosse determinante para modificar de alguma forma a variável dependente Result_atuarial, executou-se, no SAS, a análise fatorial.

Conforme demonstrado na Tabela 6, o resultado identificou que a variável Pensionistas é correlacionada em 96,41% da variável depen-

dente Result_atuarial (negativamente). Assim, quanto maior o número de pensionistas beneficiários de um regime de previdência social próprio no estado do Ceará, menor o resultado atuarial e maior a sua possibilidade de insolvência, ou seja, a incapacidade de pagamento de benefícios previdenciários no longo prazo.

Tabela 6 – Matriz de Correlações. Análise Fatorial

Correlations						
	Result_atuarial	Mas_Pop	Aliq_ent	Rec_Prev_Ex	Aliq_serv	Pens
Result_atuarial	1.00000	0.17835	-0.39490	-0.52465	0.02147	-0.96415
Mas_Pop	0.17835	1.00000	-0.01746	-0.07946	-0.06773	-0.12620
Aliq_ent	-0.39490	-0.01746	1.00000	0.26370	0.04630	0.39781
Rec_Prev_Es	-0.52465	-0.07946	0.26370	1.00000	-0.03177	0.57178
Aliq_serv	0.02147	-0.06773	0.04630	-0.03177	1.00000	-0.02335
Pensionistas	-0.96415	-0.12620	0.39781	0.57178	-0.02335	1.00000

Fonte: Elaborada pelos autores (2019).

No estado do Ceará, de acordo com os registros contidos no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CadPrev, os RPPS municipais cearenses têm em sua massa de pensionistas o montante de 5.308 pessoas, representando 5,03% da massa laboral de servidores ativos (105.443).

A massa de pensionistas tem como origem a morte do contribuinte do regime de previdência, que deixa como herança para os seus dependentes o valor de sua remuneração mensal (no serviço público, o valor integral dos seus vencimentos), repartidos entre a companheira ou companheiro, ou aquele ou aquela com quem mantém uma união estável, e os seus dependentes: filhos naturais ou adotados ou que tenham a tutela jurídica até 24 anos de idade (se estiverem realizando curso superior).

O percentual aqui apresentado pode não parecer preocupante, mas parece ser exequível: “No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), por exemplo, tanto nas regras atuais, como nas propostas, as alíquotas

efetivas relativas aos aposentados e pensionistas são mais baixas do que as aplicadas aos servidores ativos, não por conta das alíquotas nominais que são as mesmas. A diferença se deve à não incidência de contribuição sobre a parcela do benefício que vai até o teto do RGPS” (PELLEGRINI, 2019, p. 27).

Em tese, o pensionista não contribui para a previdência e o dispêndio realizado é, negativamente, significativo no modelo estocástico estudado.

Há de se ressaltar que trabalhos referenciados no estudo buscam a tomada de decisões a partir de processos estocásticos representativos e determinantes na apuração de resultados financeiros e atuariais dos RPPS brasileiros, mas, quando a variável preditora trata especificamente do resultado atuarial dos RPPS nacionais (estudos raros ou escassos), merece destaque o trabalho de Santos Júnior, Azevedo e Andrade (2018), que utilizaram 23 variáveis, entre elas o valor atual dos salários, o valor atual das contribuições futuras e compensações a receber, a provisão matemática dos benefícios a receber, a qualificação do gênero dos beneficiários (homem e mulher), que serviram de base para a composição das 11 variáveis que deram supedâneo à presente pesquisa.

5 CONCLUSÕES

A previdência, no caso de regimes próprios municipais, é uma política pública, ainda subestimada pelos edis municipais, muitas delas com resultado atuarial deficitário, o que implica a construção de estratégias de gestão previdenciária contemporâneas e atuais para a sua sustentabilidade.

A literatura tem apontado formas de manutenção da solvência dos RPPS: aportes necessários ao pagamento de benefícios previdenciários (aposentadorias, pensões e auxílios); formas de amortização do passivo atuarial por meio do parcelamento desses ao longo dos anos, dentro dos normativos legais; incremento das contribuições previdenciárias (contribuição patronal e de servidores), entre outras, baseadas em relevantes es-

tudos estocásticos e econométricos que os validam.

As variáveis aqui estudadas indicaram que o resultado atuarial (variável dependente) foi influenciado pelas variáveis *Mas_Pop*, *Aliq_Ente*, *Aliq_Serv*, *Rec_Prev_Est* e *Pensionistas*, principalmente por esta última (-96,41%). Não era o que se esperava, pois a massa de contribuintes ativos era a hipótese inicialmente apontada para justificar o resultado atuarial dos RPPS estudados, em razão de seu iminente caráter contributivo (compulsório), no custeio do regime previdenciário. Todavia, o que se pôde depreender do resultado foi outro, diverso do que se propunha: o *RESUL_ATUAR* é vetor. Quanto mais deficitário o regime próprio de previdência municipal, maior é a possibilidade de impacto socioeconômico e financeiro.

Em tese, o resultado da pesquisa é conclusivo para afirmar que, quanto maior o número de beneficiários (em particular o número de pensionistas), menor a alíquota de contribuição (patronal e servidor) e, quanto menor for a receita prevista (resultado financeiro), maior será o resultado atuarial deficitário e, por conseguinte, menor a possibilidade de solvência dos RPPS municipais e a manutenção da sua sustentabilidade.

Assim, os achados do modelo revelaram que é necessário que os RPPS municipais cearenses tenham o correto conhecimento do perfil dos seus segurados, inativos, pensionistas e demais beneficiários para que, dentro das premissas atuariais, financeiras, econômicas e demográficas, entre outras geralmente aceitas, e baseadas em tábuas de mortalidade, seja possível estimar o fluxo das aposentadorias e o fluxo dos falecimentos, evitando-se o impacto fiscal que, porventura, essa variável, entre as demais estudadas, possa afetar os orçamentos municipais futuros no estado do Ceará.

Os gestores devem preocupar-se, também, com a evolução da possibilidade da ocorrência do evento falecimento dos que contribuem para o RPPS, solicitando aos atuários construtores das avaliações atuariais a projeção desse evento como premissa atuarial e o seu impacto nas projeções de longo prazo nos demonstrativos das avaliações atuariais anuais (DRA-

As), além de adotar estratégias para a minimização desse risco estrutural: aumento de alíquota de contribuição de servidores, segregação de massas (a massa mais nova poderá ter maior probabilidade de sobrevivência), entre outros instrumentos.

O objetivo geral do estudo foi atingido ao identificar a relação das principais variáveis que constituem o resultado financeiro e atuarial dos RPPS municipais cearenses, elegendo-se a variável Resultado Atuarial como variável resposta (dependente) e outras como variáveis de composição (independentes) que poderiam influenciá-la.

Como contribuição do estudo, espera-se permitir que se construam incrementos das possibilidades do poder decisório para os gestores e os beneficiários dos regimes próprios de previdência (municipais, na sua essência), principalmente no controle do fluxo de vida e de morte dos seus segurados e beneficiários, com especial atenção ao controle dos registros e ao acompanhamento dos dependentes econômicos do servidor ativo e/ou inativo, que pode ser incrementado por censo demográfico periódico da população beneficiária do RPPS.

Outros trabalhos poderão comprovar a tese aqui ventilada, propondo aos governos, sobretudo aos municipais, e aos Tribunais de Contas, a quem cabe a responsabilidade da fiscalização orçamentária, financeira e patrimonial desses institutos, a adoção de instrumentos estatísticos e econométricos que garantam a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência ampliando o leque de variáveis que contribuam para um resultado superavitário dos institutos previdenciários. Como sugestão para trabalhos futuros, indica-se o desenvolvimento de um modelo não linear de probabilidade, em que F seja uma distribuição de probabilidade (Modelo *Probit*⁵).

5 *Probit* é abreviação de *probability unit* sendo atribuída a C. R Bliss, de acordo com Aldrich e Nelson (1984) em **Linear probability, logit and probit models**. London: Sage, 1984. 94 p.

REFERÊNCIAS

ALDRICH, J. H.; NELSON, F. D. **Linear probability, logit and probit models**. London: Sage, 1984.

BAETA FILHO, L. P. **Previdência no setor público: análise do custeio e déficit e suas variáveis condicionantes**. 2011. 98 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Faculdade Novos Horizontes, Belo Horizonte, 2011.

BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2006.

BOGONI, N. M.; FERNANDES, F. C. Gestão de risco nas atividades de investimento dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 117-148, jan./abr. 2011. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-23112011000100005&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 30 jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jun. 2019.

CAETANO, M. A.-R. Solvência fiscal de longo prazo dos Regimes Próprios de Previdência dos estados e municípios. *In: Texto para discussão*. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6638/1/td_2195.pdf. Acesso em: 30 jun. 2019.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 167, de 27 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a instituição do Sistema Único de Previdência Social dos Servidores Públicos Civis e Militares, dos Agentes Públicos e dos Membros de Poder do Estado do Ceará - SUPSEC e da respectiva contribuição previdenciária, extingue os benefícios previdenciários e de montepio que indica e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc167.htm>. Acesso em: 30 jun. 2019.

CHADID, R. **A função social do Tribunal de Contas no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CNM. RPPS é uma solução para dívida previdenciária dos Municípios, afirma consultor. **CNM, Notícias**, 9 nov. 2016. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/index.php/areastecnicas/noticias/juridico/rpps-e-uma-solucao-para-divida-previdenciaria-dos-municipios-afirma-consultor>. Acesso em: 9 mar. 2021.

COSTA, G. G. O. **Curso de probabilidades e estatística inferencial: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2018.

G1. **Déficit atuarial da Previdência dos servidores federais, estaduais e municipais chega a R\$ 6,5 trilhões.** *Economia*, 5 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/blog/joao-borges/post/deficit-atuarial-da-previdencia-dos-servidores-federais-estaduais-e-municipais-que-a-r-65-trilhoes.ghtml>. Acesso em: 9 mar. 2021.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados.** 6. ed. Porto Alegre, 2009. *E-book*.

JOSÉ, C. G. **Gestão de recursos nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos municípios do estado de Santa Catarina.** 2017. 79 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/178618/Conrado%20Ramos%20Jos%C3%A9.docx?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 abr. 2021.

KOURY, F. J. F. **Uma função de reação para a análise da sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do estado do Ceará no período 2003-2012.** 2014. 35 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9611/1/2014_dissert_fjfkoury.pdf. Acesso em: 8 jul. 2019.

LE MONDE. **Réforme des retraites: 48 questions pour comprendre le débat.** 2019. Disponível em: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/12/02/reforme-des-retraites-48-questions-pour-comprendre-le-debat_6021344_4355770.html. Acesso em: 9 mar. 2021.

LIMA, D. V. de; AQUINO, A. C. B. de. Resiliência financeira de fundos de regimes próprios de previdência em municípios. **Rev. Cont. Fin.**, São Paulo, v. 30, n. 81, p. 425-445, set./dez. 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rcf/v30n81/pt_1808-057X-rcf-1808-057x201908810.pdf. Acesso em: 30 ago. 2019.

MAROCO, J. **Análise estatística: com utilização do SPSS.** 2. ed. [S. l.]: Edições Sílabo, 2003.

MARTINS, G. A. **Estatística aplicada.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MPS. **CadPrev**. Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social. Disponível em: <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/index.xhtml>. Acesso em: 20 jul. 2019.

MPS. **Estatísticas e informações dos RPPS**. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-no-servico-publico/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps-1/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MPS. **Estatísticas e informações dos RPPS**. Quantitativo de regimes por UF (Atualizado em: 16 maio 2019). Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/03/Quantitativo-de-Regimes-por-UF.csv>. Acesso em: 12 jun. 2019.

OLIVEIRA, R. W. B. de. **Um estudo sobre a solvência financeira e atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios de João Pessoa e de Campina Grande-PB**. 2017. 247 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Atuariais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/3992/1/RWBO19042018.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

PELLEGRINI, J. **A situação das previdências estaduais**. In: IFI, Brasília, Estudo especial, n. 9, jun. 2019. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf. Acesso em: 30 ago. 2019.

PONTES, P. A. A manutenção do sistema previdenciário afeta a sustentabilidade fiscal do governo? Um estudo de caso do governo do estado do Ceará. In: X CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, CONSAD, 2017, Brasília. **Painel [...]**. Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães,

2017. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-44_03.pdf. Acesso em: 15 ago. 2019.

PORTELA, A.; SOUZA, B. C. N. de. A nova ofensiva ao sistema previdenciário brasileiro: um paralelo com o modelo privatista chileno. **Revista Direito Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, Ahead of print, 2020. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/1192>. Acesso em: 9 mar. 2021.

PRATES, R. C. **Métodos quantitativos à auditoria II**. Curso de Especialização em Fronteiras do Conhecimento. Auditores do Século XXI. Instituto Plácido Castelo. Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Notas de aula, PowerPoint, mar. 2019. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Ydkdm4k6J248A3MyXsuSjmmbJihCbsZ_/view?usp=sharing.

RODRIGUES, R. E. A; NUNES, E. S.; SOUSA, E. P. de. A Previdência como determinante da distribuição de renda no estado do Ceará. *Revista de Políticas Públicas*, [s. l.], v. 20, n. 2, p. 493-513. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica /article/download/6347/4251>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SANTOS JUNIOR, L. C.; AZEVEDO, F. I. X. de; ANDRADE, L. M. B. Resultado atuarial e seus determinantes. *In: Regimes Previdenciários e Situação Atuarial*. Brasília: MF: SPREV, 2018. p. 294-316 (Coleção Previdência Social, Série Estudos. v. 36). Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/images/2018/06/colprev36.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SILVA, F. W. F. da. **Estudo da solvência atuarial, econômica e financeira dos regimes próprios de previdência social municipais cearenses.**

2014. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/9618/1/2014_dissert_fwfsilva.pdf. Acesso em: 30 jun. 2019.

S-PLUS. **S-Plus 4: guide to statistics**. Seattle: MathSoft, Inc., 1998. 902 p. Disponível em: <https://www2.stat.duke.edu/courses/Spring00/sta242/SGUIDE.PDF>. Acesso em: 2 ago. 2019.

STOLLE, Cristiane; KROENKE, Adriana; CECON, Bianca. **Análise da capacidade de sustentação financeira dos regimes próprios de previdência próprio dos municípios catarinenses**. Disponível em: <http://anteriores.admpg.com.br/2017/down.php?id=2791&q=1>. Acesso em: 14 ago. 2019.

TABACHNICK, B.; FIDELL, L. S. **Using multivariate statistics**. 3. ed. New York: Harper Collins, 1996.

TCE-PI. **Nota Técnica 02/2018**. Orientação aos jurisdicionados do TCE/PI acerca de pressupostos fáticos quando da criação de Regimes Próprios de Previdência Social, de que tratam as IN nº 03/17 e 09/17. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Nota-T%C3%A9cnica-N-02-2018-1.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2021.

TCU. **Relatório de Auditoria**. Grupo O – Classe V. Plenário. Processo n.º 008.368/2016-3. 2016. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/355831731/008-368-2016-3-Previd-ncia-Estados-pdf>. Acesso em: 30 ago. 2019.

YAŞARLAR, Y.; BAYRAKTAR, Y. **Sustainability of the actuarial balance: Turkey's experience between 1972-2013**. Doğu Üniversitesi Der-

gisi, 20 (1) 2019, 141-158. Disponível em: <http://journal.dogus.edu.tr/index.php/duj/article/view/1167>. Acesso em: 9 mar. 2021.

XIE, Y.; ZHANG, X.; LV, H.; GUO, X. **The new fertility policy and the actuarial balance of China urban employee basic endowment insurance fund based on stochastic mortality model.** Disponível em: <https://www.hindawi.com/journals/mpe/2020/3596384/>. Acesso em: 9 mar. 2021.

O descompasso da Lei de Responsabilidade Fiscal frente às despesas de pessoal em tempos de crise financeira: os casos do estado do Rio Grande do Sul e da covid-19

The mismatch of the Fiscal Responsibility Law in relation to personnel expenses in times of financial crisis: the cases of the state of Rio Grande do Sul and covid-19

Gustavo da Silva Santanna¹
Felipe Scalabrin²
Jadson Lopes Castanho³

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal busca normatizar a gestão do erário, o controle e a prestação de contas públicas. Após duas décadas, porém, é preciso refletir se essa norma ainda atende às finalidades traçadas, especialmente quando surgem situações de crise financeira, ou seja, quando não há, necessariamente, um aumento de despesas, mas sim uma queda (abrupta) na receita. Para tanto, o presente artigo analisará, especificamente, as despesas de pessoal do estado do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2015 e 2017, a partir de pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas do

1 Doutor e mestre pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Especialista em Direito Ambiental Nacional e Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Direito Público pelo Instituto de Desenvolvimento Cultural (IDC). Professor de graduação do Complexo de Ensino Superior Meridional (IMED), professor da especialização em Direito do Estado da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professor da especialização em Direito Digital, Gestão da Inovação e Propriedade Intelectual da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), professor da Fundação Escola Superior da Defensoria Pública do Rio Grande do Sul (FESDEP), revisor técnico da SAGAH Educação S.A. e procurador do município de Alvorada/RS. E-mail: gssantanna@hotmail.com.

2 Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), vinculado à linha hermenêutica, constituição e concretização de direitos. E-mail: fscalabrin@gmail.com.

3 Bacharel em Direito pelo Complexo de Ensino Superior Meridional (IMED). Bacharel em Administração e Tecnólogo em Administração Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Especialista em Segurança Pública com ênfase na mediação de conflitos e em maçonologia, história e filosofia. Tenente da Brigada Militar do Estado do Rio Grande do Sul. Assessor militar do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: castanho@tce.rs.gov.br

Estado. Serão, também, matéria de investigação os novos instrumentos legislativos criados em razão do agravamento fiscal gerado pela covid-19. Amparando-se a uma pesquisa bibliográfica e normativa, e baseada no método dedutivo e dialético, conclui-se que as mudanças legislativas efetuadas na Lei de Responsabilidade Fiscal são uma condição de possibilidade para que os administradores públicos tenham critérios mais adequados na avaliação de suas contas em tempos de crise financeira.

Palavras-chave: Covid-19. Crise financeira. Despesas de pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law seeks to regulate the treasury management, control and public accountability. After two decades, however, it is necessary to reflect whether the law still meets these purposes, especially when crisis situations arise, that is, when there is not necessarily an increase in expenses, but an (abrupt) decrease in revenue. To this end, this paper will analyze, specifically, personnel expenses of the state of Rio Grande do Sul, between the years 2015 and 2017, based on the opinion of the State Court of Auditors. The new legislative instruments created as a result of the tax increase generated by covid-19 will also be a matter of investigation. Supported by a bibliographic and normative research, based on the deductive and dialectical method, it is concluded that legislative changes made in the Fiscal Responsibility Law are a condition of possibility for public administrators to meet more adequate criteria in the evaluation of their accounts in times of financial crisis.

Keyword: Covid-19. Financial crisis. Personnel expenses. Fiscal Responsibility Law. Rio Grande do Sul.

Recebido: 16-02-2021

Aprovado: 25-03-2021

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem a responsabilidade de bem conduzir os interesses do cidadão, uma vez que é por meio dela que se buscam soluções mediante o planejamento governamental para atender aos interesses da coletividade. Os agentes públicos incumbidos da gestão desfrutam de deveres constitucionais que prescrevem princípios indispensáveis no trato da coisa pública e norteiam a atuação dos gestores dos três poderes e nas três esferas de governo.

Quanto ao controle da atividade financeira do Estado, o principal balizador é a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000). Ela surge no ordenamento jurídico brasileiro justamente com o objetivo de reger a gestão do erário, o controle e a prestação de contas públicas. A partir da tríade planejamento, controle e transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ordena a fiel observância do equilíbrio receita versus despesa, do limite de gastos com pessoal e o controle do endividamento público, possuindo como essência a atuação no auxílio da administração para coibir abusos e ações que afrontam a legislação. Trata-se, pois, de mais um instrumento que direciona a Administração Pública para um contexto gerencial (SANTANNA, 2013).

Por outro lado, as dificuldades práticas relacionadas ao cumprimento das regras de responsabilidade fiscal diante de um quadro de queda nas receitas públicas dos estados brasileiros, notadamente no estado do Rio Grande do Sul (a ponto de tornar ainda mais difícil a realização das prestações públicas esperadas pelo texto constitucional), trazem à tona o debate sobre a harmonia e a compatibilidade dessas disposições legais com contextos de crise social. Nesse sentido, traz-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: a Lei de Responsabilidade Fiscal é (está) compatível com os momentos de crise financeira (queda de receita) das administrações? Nesse âmbito, tal questionamento é relevante no sentido

de que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi idealizada considerando-se o aumento de gastos limitados à receita, mas, aparentemente, não cuidou da possibilidade da queda da receita sem o necessário aumento da despesa.

Nesse cenário, busca-se, no presente texto, identificar se a Lei de Responsabilidade Fiscal, a despeito de ser um importante instrumento de planejamento e controle, está adequada a momentos de crise, seja em razão de grave retração econômica, naquilo que se convencionou denominar “calamidade financeira”, seja mesmo em virtude de fatos completamente inesperados e com profundo impacto econômico, como a crise sanitária, fruto da pandemia do coronavírus (covid-19), expressamente declarada como “calamidade pública” pelo Congresso Nacional no ano de 2020 (BRASIL, 2020b).

Para identificar com mais clareza a adequação da Lei de Responsabilidade Fiscal, após um breve aceno ao regime jurídico da responsabilidade fiscal e da atuação dos Tribunais de Contas Estaduais, pretende-se analisar a situação fiscal do estado do Rio Grande do Sul antes da pandemia, especialmente a partir do exemplo privilegiado dos gastos de pessoal e da influência decorrente da tentativa de entrada no Regime de Recuperação Fiscal anteriormente elaborado pelo governo federal. Na sequência, busca-se revisar o contexto de origem e ascensão da crise sanitária para, então, perquirir novamente acerca da adequação do regime jurídico da responsabilidade fiscal existente e já em franca modificação.

A partir do exame dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pretende-se apresentar, com elementos concretos, a existência de inconsistências entre a aplicação prática e o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, será abordada a real situação de fragilidade do erário do estado do Rio Grande do Sul quanto à efetivação dos mecanismos de freios do endividamento público da administração após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Utilizaram-se, para a construção do referido estudo, pareceres emitidos

pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, bibliografia e legislação pertinente à matéria.

2 O REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE FISCAL ANTES DA PANDEMIA

O regime jurídico da responsabilidade fiscal abrange disposições constitucionais (em especial nos arts. 70 e 71) e infraconstitucionais, como a já citada Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) e tantas outras disposições esparsas. Além disso, o controle das contas públicas se manifesta a partir de três diferentes espécies, todas previstas no texto constitucional. São elas: (a) controle interno; (b) controle externo; (c) controle popular. O controle externo, que será a matéria de investigação nesse estudo, é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados e, no âmbito federal, configura-se com a participação do Tribunal de Contas da União.

2.1 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS DO CONTROLE FISCAL

A Constituição Federal apresenta regras e princípios que estão direta e/ou indiretamente relacionados à responsabilidade fiscal da Administração Pública, começando pelos princípios constantes no art. 37, *caput* (BRASIL, 1988), em que existe a imposição de que a Administração Pública seja guiada pela legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e, por fim, pelo princípio da eficiência.

O título VI, capítulo II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que trata das finanças públicas, traz inúmeras obrigações à administração, com o intuito de manter o equilíbrio financeiro e impedir o crescimento do endividamento público. Nesse sentido, por exemplo, o art. 163 da CF/88 prevê que a lei complementar disporá sobre finanças públicas, dívida pública, concessões de garantias por parte de entes públicos, fiscalização

financeira da administração, demonstrando a preocupação do constituinte com essa temática, impulsionando o nascimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (FALCÃO, 2013). Impende salientar que a exigência de lei complementar para essas áreas reforça a intenção de permanência e de durabilidade do regime jurídico da responsabilidade fiscal, já que essa espécie normativa exige quórum diferenciado (maioria qualificada) para aprovação (SILVA, 2005).

Ainda na perspectiva constitucional, merece ênfase o art. 169 (BRASIL, 1988), destinado ao controle dos gastos com pessoal, a partir da imposição de que sejam observados limites para tal despesa e a vedação para a concessão de aumentos de salários, criação de cargos ou vantagens, sem previsão orçamentária específica e autorização legislativa. O mesmo dispositivo prevê consequências rigorosas, a partir de instrumentos a serem adotados quando os limites impostos não forem observados, como redução de cargos de confiança e exoneração de servidores efetivos não estáveis (art. 169, §2º, §3º e §4º da CF (BRASIL, 1988)).

2.2 ASPECTOS INFRACONSTITUCIONAIS DA RESPONSABILIDADE FISCAL

Até o final da década de 1990, não havia obrigatoriedade de o gestor público manter um controle efetivo dos atos administrativos, realidade que estimulava o descontrole, pois não precisava focar no equilíbrio receita versus despesa nem havia limite efetivo para gasto com pessoal, tampouco de frear a dívida pública, tornando-se mais latente em anos eleitorais, em que se podia assumir dívidas, deixando a conta para o exercício seguinte, muitas vezes inviabilizando a próxima gestão.

Nesse íterim, havendo uma necessidade urgente de mudanças estruturais na Administração Pública, objetivando a construção de um ambiente fiscal sustentável e o atendimento dos direitos sociais, foram colocados na pauta nacional a revisão do modelo de federalismo fiscal e o

aperfeiçoamento da gestão orçamentária com a finalidade de aumentar a eficiência do gasto público. Surge, assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) no ordenamento jurídico brasileiro, acompanhada de uma série de iniciativas resultantes do Programa de Estabilidade Fiscal, datado de novembro de 1998, como a reforma administrativa e a tributária. Conforme já destacado, todas essas mudanças pretenderam orientar a atuação estatal para um modelo gerencial; onda renovatória que consagra o princípio da boa administração pública (FREITAS, 2009).

No âmbito do Direito Financeiro, cabe notar que essa mudança de cultura não surgiu como uma iniciativa isolada do Brasil, e sim como parte integrante de um movimento internacional marcado pela queda do Muro de Berlim e a crise econômica internacional iniciada na Ásia, tendo sido inspirada basicamente nas experiências da Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility*), do Mercado Comum Europeu (Tratado de Maastricht) e Estados Unidos da América (*Budget Enforcement Act*), todos na década de 1990 (DOIA, 2016).

O modelo brasileiro voltado à boa governança trouxe uma regulamentação abrangente, discorrendo sobre diretrizes, metas e limites impostos à gestão fiscal, introduzindo na Administração Pública pátria uma série de procedimentos, dirigidos aos três poderes, inovando em normas de transparência e imposição de sanções, obrigando os gestores a se adaptarem às novas formas de controle sobre seus atos no trato com o erário, devendo, a partir de então, prestar contas adequadamente e justificarem suas atuações aos Tribunais de Contas.

De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige do gestor o trato com o erário de forma a garantir o seu objetivo primário, ou seja, o atendimento do interesse coletivo, assim como a transparência, tornando de conhecimento da população suas condutas e seus gastos ao gerir a “máquina administrativa”, inclusive usando os meios eletrônicos disponíveis para facilitar o controle por parte dos cidadãos, reforçando a previsão constitucional do princípio da publicidade (BEZERRA; BEZERRA; SILVA,

2011). Desse modo, é incentivado o exercício da cidadania, no momento em que fornece meios para que o cidadão faça parte do controle de seus interesses e possa fiscalizar, monitorar e avaliar as atividades desempenhadas pelos gestores públicos.

Com forte apelo ao princípio da eficiência, a Lei de Responsabilidade Fiscal busca regular o gasto público a fim de tornar a administração orçamentária e financeira do Estado cada vez mais eficiente, controlando as receitas, as despesas e freando o endividamento, proibindo os gastos excessivos em anos de eleição, estimulando uma cultura de boa gestão pública, voltada à coletividade, o que deve se iniciar no berço do gasto público, ou seja, em um planejamento eficiente, que atenda a seus objetivos (CARRA, 2015).

No plano dogmático, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) estabelece que serão “consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público” as despesas que não atendam às previsões dos arts. 16 e 17. Portanto, além da exigência de previsão orçamentária e de autorização legal, existem restrições infraconstitucionais quanto à geração de gastos públicos; tudo a reforçar a responsabilidade fiscal. A previsão, aliás, foi considerada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Constitucionalidade nº 2.238/DF (BRASIL, 2020i). Os mencionados artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal criam um verdadeiro regime jurídico de atuação do gestor e que impõem diretrizes acerca das despesas de ação governamental, das despesas de caráter continuado e, especialmente, das despesas com pessoal.

De fato, os gastos com pessoal, segundo dispõe a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) – Lei de Responsabilidade Fiscal –, recebem um tratamento ainda mais rigoroso, pois abrangem “o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, por exemplo, vencimentos e vantagens, fixas e variáveis; subsídios; proventos

da aposentadoria; reformas e pensões, inclusive adicionais; gratificações; horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência” (art. 18 da referida norma). Até mesmo o “terceirizado”, contratado em substituição ao servidor, entra no cômputo pela redação do art. 18, §1º, Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000). Além disso, essa apuração deve considerar o mês de referência e os doze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência conforme estipula o art.18, §2º, Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000).

O art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) estabelece os limites de gastos com pessoal para cada ente da federação, conforme previsto no caput do art. 169 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), sendo que, para os estados, o limite de gastos com pessoal não poderá exceder 60% da Receita Corrente Líquida. E, quando a despesa com pessoal alcançar 95% desse limite, haverá uma série de imposições restritivas, elencadas nos incisos do art. 22 (BRASIL, 2000d) do mesmo diploma legal, como proibição de concessão de vantagem, aumento ou reajuste; criação de cargos, empregos ou funções; alteração de estruturas de carreira que implique aumento de despesas; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, salvo reposição decorrente de vacância nas áreas de saúde, educação e segurança, entre outras.

Sobreleva pontuar, contudo, que, em razão do enrijecido regime de endividamento previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), mesmo antes da pandemia decorrente da covid-19, já havia uma verdadeira “válvula de escape”. Isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal já antevia que, na hipótese de “calamidade pública”, deveriam ser observadas algumas regras especiais, isto é, regras mais flexíveis no controle dos gastos (BRASIL, 2000).

Sob o aspecto legal, a “calamidade pública” compreende “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impli-

quem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação” (BRASIL, 2020h). De outra banda, para que seja viável o emprego do regime financeiro diferenciado, esse estado de calamidade deverá ser reconhecido expressamente pelo Congresso Nacional conforme determina o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000).

Nota-se a importância do regime especial decorrente de reconhecida calamidade pública, já que, de acordo com o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000): (a) serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 da Lei de Responsabilidade Fiscal e; (b) serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no artigo 9º da mesma norma. Vale lembrar: (i) o art. 23 trata dos limites de despesa com pessoal e das medidas de verificação do cumprimento de metas para eliminar o excedente de despesas; (ii) o art. 31 aborda a recondução da dívida aos limites legalmente autorizados; (iii) o art. 70 também traz uma regra sobre a recondução da dívida com pessoal a patamares exigidos; (iv) o art. 9º apresenta regras sobre limitação de empenho para o ente que possivelmente não teria recursos para adimplir futuramente suas obrigações.

Destarte, com tantas restrições destinadas à manutenção do sadio ciclo de receitas e despesas do poder público, o ordenamento jurídico ainda prevê intensos instrumentos de controle. O principal deles envolve a atuação dos Tribunais de Contas.

2.3 ASPECTO FISCALIZATÓRIO POR MEIO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas brasileiros são órgãos com independência administrativa, financeira e operacional, que têm como função constitu-

cional auxiliar na fiscalização dos atos da Administração Pública, sobretudo no controle financeiro.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo presidente, mediante parecer prévio; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis (sentido amplo) por dinheiro, bens e valores públicos, e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, entre outras competências destinadas ao exercício do controle externo da Administração Pública (art. 71).

Cabe ressaltar que, embora os Tribunais de Contas tenham o papel constitucional de auxiliar o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, não há nenhuma hierarquia entre ambos, conforme esclarecido pelo ministro Celso de Melo, na ADIMC nº 4.190/RJ (BRASIL, 2009), verbis:

Cabe enfatizar, neste ponto, uma vez mais, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que inexistente qualquer vínculo de subordinação institucional dos Tribunais de Contas ao respectivo Poder Legislativo, eis que esses órgãos que auxiliam o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais possuem, por expressa outorga constitucional, autonomia que lhe assegura o autogoverno, dispondo, ainda, os membros que os integram, de prerrogativas próprias, como os predicamentos inerentes à magistratura.

Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a ideia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinado, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico.

Dessa forma, pode-se concluir que os Tribunais de Contas são órgãos técnicos, que detêm total autonomia ao exercer seu mister, não estando subordinados a nenhum dos Poderes, sendo caracterizados como órgãos fiscalizadores do poder, auxiliando o controle externo por parte do Legislativo, tendo funções essencialmente de natureza fiscalizatória da atividade financeira do Estado. Além disso são responsáveis por apreciar anualmente as contas dos chefes do Poder Executivo, emitindo o respectivo parecer prévio e julgando as contas de todos aqueles que lidam com o erário, tendo suas condenações, eficácia de título executivo, devendo ser lançados como dívida ativa, pretendendo ressarcir os cofres via execução fiscal (SANTANNA, 2015).

Em verdade, o presidente da República, os governadores e os prefeitos têm a obrigação constitucional e legal de prestar contas anualmente, das quais, e de posse das informações apresentadas, os Tribunais de Contas efetuam uma análise minuciosa e emitem os chamados pareceres prévios, os quais são enviados aos respectivos legislativos para que subsidiem a atuação precípua desse Poder, que é efetuar o controle externo e julgar as contas dos governantes. De fato, a competência para apreciar as contas dos gestores é do próprio Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2016).

Embora o parecer prévio das contas de governo se assemelhe ao processo de julgamento de contas dos demais gestores públicos, com este procedimento não pode ser confundido, uma vez que não há investigação ou perquirição da responsabilidade pessoal do chefe do Poder Executivo (LIMA; OLIVEIRA; CAMARGO, 2018). E, apesar do caráter opinativo, o parecer prévio tem importante papel político e colabora com a transparência na condução dos gastos públicos.

3 A SITUAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ANTES DA PANDEMIA

A situação fiscal do estado do Rio Grande do Sul antes da pandemia, em um contexto que já era de crise no equilíbrio receita versus despesa, pode ser um excelente indicativo dos desafios entre a prática orçamentária e as previsões legais atinentes ao tema. E o exemplo privilegiado envolve justamente os gastos com pessoal.

Ao se analisar a série histórica no cenário do estado do Rio Grande do Sul (RS), levando em consideração o método de aferição utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que é divergente do adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2020j), vislumbra-se que, no ano de 2015, a despesa com pessoal no estado representou 53% da despesa total no exercício, sendo que, desse montante, 21,97% referem-se a pessoal ativo, e 26,32% a inativos e pensionistas (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Em 2016, representou 54% da despesa total, sendo 21,62% ativos e 28,18% inativos (RIO GRANDE DO SUL, 2017b). E, em 2017, essa despesa também representou 54% da despesa total, sendo 20,81% para ativos e 28,92% para inativos e pensionistas (RIO GRANDE DO SUL, 2018). Certamente, a despesa com pessoal e encargos sociais é um dos maiores entraves de uma política de ajuste fiscal, principalmente por demonstrar uma curva ascendente no número de inativos em relação aos servidores ativos (LUQUE; SILVA, 2004).

Assim, aspirando manter o equilíbrio fiscal verdadeiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou um parâmetro chamado Receita Corrente Líquida (RCL), sendo o somatório das receitas tributárias arrecadadas, excluindo as transferências constitucionais, tendo seus critérios de mensuração criados pela própria lei, e, esta, associada à disponibilidade real de recursos para fixar despesas.

Conforme demonstram os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas (RIO GRANDE DO SUL, 2016, 2017a, 2018), o gasto com

pessoal totalizou, em 2015, o percentual de 79,54%; em 2016, 73,10%; e, em 2017, 77,30% da Receita Corrente Líquida. Note-se que estão acima do limite imposto na legislação. Ocorre que, nesta análise do limite máximo de gastos com pessoal em relação às metas fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal (60% segundo determina o art. 19, II, da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000)), o Tribunal de Contas gaúcho excluiu do cálculo o imposto de renda retido na fonte e contribuições previdenciárias, baixando o percentual para 69,36% em 2015, 62,24% em 2016 e 65,42% no ano de 2017. Ainda assim, posteriormente, suprimiu também o gasto com pensões, reduzindo ainda mais o percentual da despesa para 57,48%, 51,95% e 54,95% da Receita Corrente Líquida, respectivamente aos exercícios de 2015, 2016 e 2017, levando os gastos, que a princípio estavam acima do teto imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para limites aceitáveis pela norma.

Dessa forma, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ao exercer sua prerrogativa de fiscal dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, adotou uma matriz de cálculo que flexibilizou a aferição dos gastos com pessoal em atendimento aos limites impostos pela norma. Para melhor elucidar o ponto e aprofundar o exame da crise no contexto das contas do estado gaúcho, cumpre realizar um breve exame dos pareceres prévios referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017, bem como da tentativa de renegociação da dívida com a União que ocorreu antes da pandemia.

3.1 AS CONTAS REFERENTES AO ANO DE 2015

No parecer prévio do ano de 2015 (RIO GRANDE DO SUL, 2016), vislumbra-se o orçamento previsto e executado, demonstrando o déficit orçamentário do estado do Rio Grande do Sul, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Orçamento 2015 do estado do Rio Grande do Sul

Orçamento 2015 (Em R\$ mil)	Receita (A)	Despesa (*) (B)	Resultado (A-B)
1. Previsão	47.978.310	47.978.304	6
2. Execução	40.980.681	45.558.909	4.578.228
3. Diferença (2-1)	6.997.629	2.419.395	4.578.234
4. Resultado obtido nas operações intraorçamentárias	9.232.454	9.596.742	364.288
5. Resultado orçamentário (3+4) - DÉFICIT			4.942.516

Fonte: Rio Grande do Sul (2016).

Conforme se verifica na tabela, embora haja uma previsão orçamentária com equilíbrio receita versus despesa, na prática, durante a execução, houve um déficit na ordem de 4.578.234 bilhões de reais, somando-se o resultado das operações intraorçamentárias (ocorre quando órgãos da Administração Pública efetuam transações entre si, ou seja, a despesa de um é a receita do outro, o que, em geral, acontece quando os órgãos empenham recursos para ingressarem no IPERGS, objetivando o custeio da previdência e assistência à saúde), sendo que, levando em consideração os ajustes necessários, incluindo as despesas pagas sem empenho (precatórios, bloqueios judiciais para saúde e requisições de pequeno valor – RPV) que somaram R\$ 1.120 bilhão, há um déficit no ano de 2015 na ordem de R\$ 5.912 bilhões.

O desequilíbrio, neste caso, não decorreu de excesso de gastos, mas sim da própria crise financeira global, com grande estagnação econômica, impactando diretamente as contas públicas, como, aliás, levantou o relator do parecer prévio, Conselheiro Estilac Xavier (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Nesse cenário de verdadeira dificuldade global, “considerando a conjuntura que decorre do agravamento das crises política e econômica pela qual passou e passa o Brasil, cujos resultados podem ser observados em todos os níveis de governo e na própria sociedade como um todo”, o Tribunal de Contas do Estado foi favorável à aprovação das contas, o que demonstrou a sensibilidade do colegiado para com o tema (RIO GRANDE DO SUL, 2016).

3.2 AS CONTAS REFERENTES AO ANO DE 2016

No parecer prévio do ano de 2016 (RIO GRANDE DO SUL, 2017a), tal como no ano anterior, vislumbra-se o orçamento previsto e executado, demonstrando o déficit orçamentário do estado do Rio Grande do Sul, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 – Orçamento 2016 do estado do Rio Grande do Sul

Orçamento 2016 (Em R\$ mil)	Receita (A)	Despesa (*) (B)	Resultado (A-B)
1. Previsão	52.373	52.373	-
2. Execução	47.011	47.020	9
3. Diferença (2-1)	-5.362	-5.353	-9
4. Resultado obtido nas operações intraorçamentárias	10.333	10.467	-134
5. Resultado orçamentário (3+4) - DÉFICIT			-143

Fonte: Rio Grande do Sul (2017a).

Embora haja uma previsão orçamentária com equilíbrio receita versus despesa, na prática, durante a execução, houve um déficit na ordem de 143 milhões de reais, somando-se o resultado das operações intraorçamentárias, sendo que, levando em consideração os ajustes necessários, incluindo as despesas pagas sem empenho que somaram R\$ 752.8 milhões, há um déficit no ano de 2016 na ordem de R\$ 1.04 bilhões.

Não obstante, este é considerado o menor déficit desde o exercício de 2010, o que não significa melhora nos problemas fiscais enfrentados, pois os resultados foram influenciados pelo ingresso de receitas extraordinárias, como a “venda” da folha de pagamento do funcionalismo público para o Banrisul.

Assim como sucedeu no parecer do exercício de 2015, embora se reconheçam os problemas oriundos do não cumprimento dos ditames legislativos, o voto do relator, Conselheiro Iradir Pietroski, foi no senti-

do de emitir um parecer favorável às contas do governador, declarando atendidos os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

3.3 AS CONTAS REFERENTES AO ANO DE 2017

No parecer prévio do ano de 2017, seguindo o constante déficit orçamentário dos exercícios anteriores, vislumbra-se um orçamento que não condiz com a realidade executada, sendo o equilíbrio receita versus despesa mera peça de ficção, o que dificulta o ajuste das contas públicas, pois há uma superestimação de receita para permitir aumento de despesas que historicamente é subestimado (NUNES; NUNES, 2014), demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 3 – Orçamento 2017 do estado do Rio Grande do Sul

Orçamento 2017 (Em R\$ mil)	Receita (A)	Despesa (*) (B)	Resultado (A-B)
1. Previsão	51.404,88	51.404,88	-
2. Execução	48.545,5	50.185,2	1.639,7
3. Diferença (2-1)	-2.859,3	-1.219,6	1.639,7
4. Resultado obtido nas operações intraorçamentárias	12.262,0	12.291,0	-29
5. Resultado orçamentário (3+4) - DÉFICIT			1.668,7

Fonte: Rio Grande do Sul (2018).

Conforme demonstra a Tabela 3, embora haja uma previsão orçamentária com equilíbrio receita versus despesa, na prática, durante a execução, houve déficit na ordem de R\$ 1.668,70 bilhões, sendo que, levando em consideração os ajustes necessários, incluindo as despesas pagas sem empenho, há um déficit no ano de 2017 na ordem de 1.84 bilhões de reais.

No parecer prévio do ano de 2017, ao final de uma análise criteriosa, por meio da qual são abordados os reflexos da crise fiscal que assolou o estado do Rio Grande do Sul, o crescente endividamento público, os crité-

rios para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, o relator, conselheiro Pedro Figueiredo, manifestou-se pela emissão do parecer prévio favorável à aprovação das contas do governador, recomendando que o Poder Executivo viabilizasse a fiscalização do controle externo sobre a Administração Tributária, principalmente sobre a fiscalização, procedimentos de autos de lançamentos, extinções de crédito e controle de concessões e fruição de benefícios fiscais, incluídos os Termos de Acordo para liberação de créditos do ICMS – Exportação, ou seja, as isenções e renúncias de receita, incluindo as provenientes da Lei Kandir (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

3.4 A TENTATIVA DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA COM A UNIÃO

O cenário de endividamento do estado do Rio Grande do Sul, nos anos anteriores à pandemia, revelou um quadro fático de difícil harmonia com a legislação vigente. Com efeito, não se tratou apenas do excesso de despesas que ficam sob o crivo das metas da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também da gradativa redução da arrecadação fiscal. Em 2015, houve uma redução na ordem de 2,96% da receita proveniente do ICMS em comparação com os anos anteriores, sendo que o ICMS representou 64% de todo o ingresso de recursos nos cofres do estado do Rio Grande do Sul em 2015; em 2016, - 63%; e, em 2017, - 65% (RIO GRANDE DO SUL, 2016, 2017a, 2018).

No estado do Rio Grande do Sul, pesaram também as perdas líquidas decorrentes da Lei Kandir. A título de exemplificação, devido à falta de recomposição adequada por parte da União, somente no ano de 2015 a perda de arrecadação foi na ordem de R\$ 1.348 bilhões; em 2016, de R\$ 1,18 bilhões; e, em 2017, de 1,278 bilhões, perfazendo um montante nominal de 11,62 bilhões de reais nos últimos 16 anos, atualizados pelo IGPM/DI de julho de 2017 (RIO GRANDE DO SUL, 2018). As perdas lí-

quidas entre os anos de 1996 e 2016 somaram mais de 50 bilhões de reais.

Para se vislumbrar a degradação fiscal do estado gaúcho, no ano de 2011, as despesas alcançaram 102,31% da Receita Corrente Líquida, totalizando em reais a soma de aproximadamente 640 milhões. Já em 2015, com o agravamento da crise, esse percentual de despesas chegou a 113,83%, refletindo um déficit de aproximadamente 4 bilhões de reais. Em 2016, as despesas alcançaram 99,08% da Receita Corrente Líquida, gerando um saldo positivo de R\$ 319 milhões, mas isso devido ao não pagamento mensal dos serviços da dívida com a União, calculados em 2,38 bilhões de reais, a redução do quadro de pessoal, a imposição de medidas de contenção de gastos, o aumento das alíquotas de ICMS (não atingiu a previsão, puxado pelo baixo desempenho da atividade econômica) e a “venda” da folha de pagamentos dos servidores ao Banrisul. Em 2017, as despesas alcançaram 104,71% da Receita Corrente Líquida, totalizando 1.566 bilhão de reais (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Devido ao cenário de endividamento dos estados brasileiros, que em boa parte recorreram ao governo federal buscando uma renegociação de suas dívidas, ou seja, socorro financeiro para evitar o colapso das finanças públicas, foi editada, em 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 159/2017 (BRASIL, 2017), trazendo o regramento para que os estados fizessem a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

O regime de recuperação é alicerçado pelo princípio da sustentabilidade econômico-financeira e busca corrigir os desvios que levaram ao desequilíbrio das contas públicas, determinando medidas emergenciais e reformas institucionais que devam ser primeiramente implementadas pela unidade federativa que deseja aderir ao Plano, aspirando reduzir o déficit das contas públicas a partir de uma “reestruturação” administrativa, revedo carreiras, freando despesas com pessoal, trabalhando pelo reequilíbrio financeiro.

Para o estado se habilitar ao regime de recuperação, deve(ria) primeiro preencher alguns requisitos, como ter sua Receita Corrente Líqui-

da menor do que sua dívida consolidada, despesas líquidas com pessoal, somadas aos juros e à amortização que representassem no mínimo 70% dessa receita.

Dessa forma, o estado que aderir ao plano de recuperação deixa de pagar sua dívida com a União pelo prazo de vigência do plano, ficando obrigado a retomar o pagamento das prestações de acordo com critérios estabelecidos pelo Ministério da Fazenda. Para tanto, a Lei dispensou os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme consta no relatório do parecer prévio do ano de 2017 (RIO GRANDE DO SUL, 2018), da lavra do relator conselheiro Pedro Henrique Poli de Figueiredo, o estado do Rio Grande do Sul encaminhou proposta para a Secretaria do Tesouro Nacional para se habilitar ao plano de recuperação e obteve uma resposta negativa por não atender ao requisito de comprometimento dos gastos com pessoal em, no mínimo, 70% da Receita Corrente Líquida. Isso porque, de acordo com a metodologia de cálculo adotada pelo Tribunal de Contas do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2018), as despesas com pessoal somadas com juros e amortizações representavam 57,42% da Receita Corrente Líquida, não atingindo o mínimo exigido pela norma.

Buscando se adequar para aderir ao programa, o Executivo alegou que os critérios adotados pelo Tribunal de Contas Estadual iriam de encontro à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, contrariando os critérios da Secretaria do Tesouro Nacional. O Tribunal de Contas, por sua vez, respondeu que, pelo critério adotado pela Corte de Contas, o estado atingiu o percentual de 57,42% de comprometimento da Receita Corrente Líquida em 2016 e que, se o critério adotado fosse o da Secretaria do Tesouro Nacional, esse percentual passaria para 68,01% de comprometimento (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

Já no documento emitido pelo estado à Secretaria do Tesouro Nacional (RIO GRANDE DO SUL, 2018), pleiteava-se a exclusão do ingresso

de 1,28 bilhões de reais dos recursos provenientes da “venda” da folha de pagamentos para o Banrisul, por ser receita extraordinária. Assim, de acordo com o critério da Secretaria do Tesouro Nacional, o percentual de comprometimento chegaria a 70,55%, atingindo, portanto, o mínimo exigido.

Nas discussões sobre a inclusão do estado do Rio Grande do Sul no Regime de Recuperação Fiscal, verificou-se a divergência entre a matriz de cálculos para aferir a Receita Corrente Líquida e seus comprometimentos entre a Secretaria do Tesouro Nacional e os Tribunais de Contas. Em um primeiro momento, exige-se que todas as Cortes de Contas brasileiras utilizem a matriz definida pela referida Secretaria, e não critérios próprios. A divergência gerou uma diferença considerável de resultados:

Tabela 4 - Cálculo da Receita Corrente Líquida (Critérios TCE e STN)

	Critério TCE	Critério STN
1. Receita Bruta (sem o retorno do FUNDEB)	48.208.055.211,27	48.208.055.211,27
1.1 (-) Contribuição ao FUNDEB	5.339.060.686,97	5.339.060.686,97
1.2 (+) Retorno do FUNDEB	4.158.145.416,00	4.158.145.416,00
1.3 (-) Receita rendimento negativo Fundoprev	16.120.212,23	16.120.212,23
2. Receita Consolidada (1-1.1+1.2-1.3)	47.011.019.728,07	47.011.019.728,07
2.1 (-) Receita de Capital	561.464.651,56	561.464.651,56
3. Receita Corrente (2-2.1)	46.449.555.076,51	46.449.555.076,51
4. Deduções para apuração da RCL	10.861.293.217,39	10.861.293.217,39
4.1 (-) Transferências Constitucionais a Municípios	8.920.589.030,40	8.920.589.030,40
4.2 (-) Contribuição Previdenciária dos Servidores	1.649.068.511,63	1.649.068.511,63
4.3 (-) Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	49.262.933,73	49.262.933,73
4.4 (-) Anulação de Restos a Pagar	150.016.632,69	150.016.632,69
4.5 (-) Saldo entre a receita e a perda c/remun. investim. renda fixa Fundoprev	92.356.108,94	92.356.108,94
5. Subtotal RCL (3 – 4)	35.588.261.859,12	35.588.261.859,12
6. (-) IRRF Ativos, Inativos e Pensionistas	2.114.279.719,79	-
7. (+) Retenção/perda do FUNDEB (1.1-1.2)	1.180.915.270,97	-
8. Receita Corrente Líquida (5-6+7)	34.654.897.410,30	35.588.261.859,12

Fonte: Rio Grande do Sul (2017b).

A divergência de valores na ordem de quase um bilhão de reais refere-se à exclusão do imposto de renda retido na fonte, bem como à inclusão do valor referente ao Fundeb, conforme entendimento da Corte de Contas Gaúcha.

Tabela 5 - Cálculo das Despesas de Pessoal (Critérios TCE e STN)

	Crítério TCE	Crítério STN
1. Despesa com Pessoal Ativo	10.921.266.033,78	11.994.383.983,01
1.1 Pessoal Ativo	11.412.269.345,96	11.412.269.345,96
1.2 Abono Família	39.081.509,38	39.081.509,38
1.3 Obrigações Patronais	2.586.292.736,99	2.586.292.736,99
1.4 (-) Imposto de Renda Retido na Fonte	1.073.117.949,23	-
1.5 (-) Sentenças Judiciais	898.194.781,22	898.194.781,22
1.6 (-) Despesas de Exercícios Anteriores – Ativos	265.859.411,05	265.859.411,05
1.7 (-) Demais Exclusões	879.205.417,05	879.205.417,05
2. Emater	164.200.000,00	164.200.000,00
3. Despesa com Inativos	7.070.062.080,94	7.627.561.379,70
3.1 Inativos	10.765.347.842,86	10.765.347.842,86
3.2 Abono Família – Inativos	10.313.605,86	10.313.605,86
3.3 Obrigações Patronais – Inativos	7.120.144.001,30	7.120.144.001,30
3.4 (-) Contribuição dos Segurados	1.190.966.624,25	1.524.303.004,07
3.5 (-) Imposto de Renda Retido na Fonte	890.835.678,58	-
3.6 (-) Compensação Financeira – CF, artigo 201	49.262.933,73	49.262.933,73
3.7 (-) Despesas de Exercícios Anteriores – Inativos	250.404.976,87	250.404.976,87
3.8 (-) Inativos com Recursos Vinculados	8.444.273.155,65	8.444.273.155,65
4. Despesa com Pensionistas	-	2.673.612.023,21
5. Despesa Total com Pessoal (1+2+3+4)	18.155.528.114,72	22.459.757.385,92

Fonte: Rio Grande do Sul (2017b).

Por outro lado, na apuração da despesa com pessoal, a divergência ficou em aproximadamente quatro bilhões de reais, a menor no critério do Tribunal de Contas do Estado, em que exclui o imposto de renda retido na fonte e há a não inclusão da despesa com pensionistas e consequentes

exclusões das contribuições ao regime de previdência. Tais flexibilizações são fruto das dificuldades impostas aos órgãos de controle por problemas de economia política e crise fiscal (PONTES, 2019).

4 A CALAMIDADE SANITÁRIA E SEU IMPACTO NO ENDI- VIDAMENTO ESTADUAL

Em meados de dezembro de 2019, começaram a surgir notícias sobre o coronavírus (Sars-cov-2), também conhecido como covid-19. O vírus rapidamente se espalhou pelo mundo e, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou o surto em nível de pandemia mundial, situação essa que gera reflexos ainda imensuráveis na ordem social e econômica, assim como no ordenamento político-jurídico como um todo, desafiando a administração pública a adotar medidas excepcionais para fazer frente aos novos desafios, uma vez que as ferramentas já existentes no Direito Administrativo se mostram ineficientes (LACERDA, 2020).

Em virtude dessa situação extraordinária, o governo federal e alguns estados e municípios editaram uma série de leis/decretos instituindo situação de calamidade pública para atender ao art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, assim, flexibilizar as metas e os prazos previstos no diploma legal. O decreto de calamidade pública foi algo inédito no âmbito federal.

O Decreto Legislativo nº 6 (BRASIL, 2020b) do Congresso Nacional reconheceu:

exclusivamente para os fins do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no artigo 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020 (artigo 1º).

É de se lembrar, contudo, que governos estaduais já haviam utilizado o reconhecimento de “calamidade financeira” para justificar o afastamento das travas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, por exemplo, em virtude da crise fiscal enfrentada nos anos de 2015 e 2016, em decorrência da queda da arrecadação, conforme demonstrado anteriormente, entre eles o estado do Rio Grande do Sul, que editou o Decreto nº 53.303, em 21 de novembro daquele ano, devido ao estado de calamidade financeira (ABRAHAM, 2020). O decreto de então era baseado na queda estimada do Produto Interno Bruto em torno de 7% entre os anos de 2015 e 2016, trazendo, assim, trágicas consequências para a arrecadação de tributos; também estava alicerçado no aumento dos gastos com pessoal, com a gravidade da crise econômica e com a necessidade de garantir a prestação dos serviços públicos essenciais.

A calamidade sanitária, contudo, é algo inédito e poderá se traduzir em uma grave crise econômica, com a exponencial elevação dos gastos públicos em curto e em médio prazos, além de uma provável redução na arrecadação em razão da drástica redução da atividade econômica de inúmeros agentes do mercado. Não bastando o avassalador número de vidas ceifadas, a própria saúde fiscal do ente público será colocada à prova.

5 O REGIME JURÍDICO DA RESPONSABILIDADE FISCAL DURANTE A PANDEMIA

Durante a pandemia, a proliferação desenfreada de atos normativos criou um verdadeiro mosaico de regras destinadas à proteção da sociedade, da saúde, da economia e, também, das contas públicas.

É ilustrativa, nesse ponto, a aprovação de uma renda básica para fazer frente ao grave quadro de desemprego por meio do assim chamado “auxílio emergencial”, fruto da Lei nº 13.982/2020 (BRASIL, 2020c). Devido ao quase fechamento total da indústria, comércios e serviços (exceto os declarados essenciais), o governo federal, com a adoção do auxílio

emergencial, antecipou recursos na cifra de 700 bilhões de reais em apenas três meses, para minimizar os impactos sobre a saúde e a economia. Segundo o ministro da Economia, esses recursos deveriam ser utilizados ao longo de oito anos de governo, mas, devido à gravidade da situação, foram disponibilizados em poucos meses (GURGEL, 2020).

Especificamente sobre a responsabilidade fiscal, a quantidade de alterações normativas reforça a presença de um descompasso da Lei de Responsabilidade Fiscal com situações de crise econômica. Algumas dessas mudanças merecem especial destaque.

A Emenda Constitucional nº 106/2020 (BRASIL, 2020e) estabeleceu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o enfrentamento da pandemia. Esse regime extraordinário, entretanto, foi destinado à União (art. 1º), para que pudesse adotar processos simplificados de contratação de pessoal, de obras, de serviços e de compras em caráter temporário e emergencial sem a observância do art. 169, §1º da Constituição Federal (art. 2º).

A Lei nº 13.983/2020 (BRASIL, 2020d), por sua vez, preocupada com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, alterou a Lei Orçamentária Anual de 2020 para ampliar o déficit do setor público para o ano de 2020, flexibilizando e ampliando as metas fiscais. A Lei nº 13.999/2020 (BRASIL, 2020f) instituiu o programa nacional de apoio às microempresas e às empresas de pequeno porte (PRONAMPE) para viabilizar linhas de crédito e, desse modo, minimizar o inevitável fechamento de postos de trabalho e a consequente estagnação econômica no período posterior à pandemia. A Lei Complementar nº 173/2020 (BRASIL, 2020g) alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19. Em seu art. 1º, a norma estabelece o programa, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), para o exercício financeiro de 2020, para suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e demais entes da federação, reestruturando as operações de crédito, bem como estabelece a transfe-

rência voluntária da União na forma de auxílio financeiro para o combate à pandemia. Também dispensa os limites de gastos/fiscais, condições e demais restrições para quem não atingir as metas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, buscando viabilizar a contratação e o adiantamento de operações de crédito, concessões de garantias e o recebimento de transferências voluntárias (BRASIL, 2020g).

Mais recentemente, a Lei Complementar nº 178/2021 (BRASIL, 2021) alterou um amplo feixe de leis, inclusive a Lei de Responsabilidade Fiscal, para estabelecer o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal. O citado programa estabelece metas e compromissos para o estado, o Distrito Federal e o município, e a sua adesão pelos entes da federação proporciona a pactuação no Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal com a União, para eventual adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (art. 1º, §6º).

Ademais, a Lei Complementar n.º 178/2021 (BRASIL, 2021) ainda estabeleceu “medidas de reforço à responsabilidade fiscal” (Capítulo IV). No entanto, entre as disposições, ela prevê que estarão suspensos os prazos e as previsões do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2021. O art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) é justamente a previsão legal que detalha o controle das despesas com pessoal e a exigência de eliminação do excedente de gastos em prazos determinados.

Com a suspensão dos prazos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 178/2021 (BRASIL, 2021) traz uma verdadeira “segunda chance” para o poder público restaurar a degradação das contas públicas ao estabelecer que o excesso deve ser eliminado “à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos artigos 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032” (art. 15).

A Lei Complementar nº 178/2021 (BRASIL, 2021) também encerrou, de uma vez por todas, o debate em torno da matriz de cálculo dos gas-

tos com pessoal⁴. Isso porque agora está expressamente previsto que, para a apuração da despesa total com pessoal, “será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal” (art. 18, §3º (BRASIL, 2000)).

Reitere-se que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul já excluía as deduções e as retenções do cálculo dos gastos com pessoal. Em contrapartida, não serão computadas nos limites de despesas com pessoal a partir da Receita Corrente Líquida as despesas “com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no artigo 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes” (art. 19, §1º, VI (BRASIL, 2021)). Essas duas alterações ilustram um quadro mais abrangente de reviravolta no regime jurídico da responsabilidade fiscal claramente já orientado para os momentos que seguirão na continuidade do desfecho da pandemia.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início do ano de 2021, quando concluído o presente texto, ainda se apresentava imprevisível o real impacto da crise sanitária, gerada pela pandemia (covid-19), para as contas públicas, sendo, certamente, um dos maiores desafios da história.

Nos estados brasileiros, as finanças foram abaladas pela queda de arrecadação com o ICMS, por exemplo, bastante ligada ao ritmo da economia. É certo que, nas últimas décadas, aprofundou-se o desequilíbrio fiscal/orçamentário do Estado, devido ao aumento das demandas sociais e à crise econômica mundial, implicando acréscimos ainda maiores das

4 Contudo, ainda está pendente, no Supremo Tribunal Federal, ação de controle concentrada, que pretende atribuir interpretação, conforme a Constituição, aos arts. 18 e 19 para que as despesas com pensionistas e inativos sejam incluídas nos limites de despesas com pessoal (ADC 69). Ao que tudo indica, porém, a alteração legislativa superveniente tornou prejudicada a ação constitucional em tela (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 69**. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Data: 26/02/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5862852>. Acesso em: 24 mar. 2021).

despesas públicas. Isso leva a um déficit ainda maior, na medida em que tensões sociais sugerem menor incidência tributária, sonegação fiscal, projetando menor arrecadação fiscal.

Com uma curva ascendente de demandas e de recursos limitados, chega-se ao descontrole dos gastos públicos e à escalada da dívida do Estado brasileiro, de modo geral, e, em particular, do estado do Rio Grande do Sul, como foi possível identificar, ainda que em exame preliminar, das contas pretéritas (2015 a 2017). No caso específico do estado gaúcho, também foi possível identificar grave divergência na antiga metodologia de cálculo em torno dos gastos com pessoal, fato que ocasionou o reconhecido cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito local, e a sua negação para a Secretaria do Tesouro Nacional.

Mesmo com as mudanças promovidas pela Lei Complementar nº 178/2021 (BRASIL, 2021), chama a atenção o aumento, ano após ano, do percentual de inativos em relação aos servidores ativos nos gastos com pessoal, sendo que hoje representam a maioria da folha de pagamento dos servidores públicos estaduais, muito devido à incapacidade financeira de o Estado recompor seus quadros. De outro giro, há constante diminuição de receitas, devido ao período pós-crise mundial, estagnação da economia e consequente anomia fiscal.

Em arremate, apesar de a Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) ter inovado na questão da transparência, buscando o equilíbrio orçamentário, fiscalizando a despesa e evitando o endividamento público, a previsão de gatilhos de segurança com limites fixos calculados sobre a Receita Corrente Líquida, sem revisão periódica de acordo com a dinâmica econômica e financeira, confirmou o descompasso da Lei de Responsabilidade Fiscal com as situações financeiras de crise, especialmente no estado do Rio Grande do Sul e no contexto da covid-19.

Na prática, esse desacordo legislativo ocasionou, no âmbito do Tri-

bunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a flexibilização de interpretações contábeis (v. g., a exclusão do imposto retido, pensões etc.), conscientes de que não se pode atribuir apenas à gestão estatal a responsabilidade pelo desequilíbrio entre receitas e despesas.

O advento da crise sanitária desnudou de uma vez por todas as fragilidades da Lei de Responsabilidade Fiscal, que acabou apressadamente alterada em pontos decisivos do controle fiscal, na tentativa de manter algum grau de coerência entre o dever de responsabilidade pelas contas e a imposição inevitável dos fatos sociais.

Em definitivo, as mudanças legislativas mais recentes apresentam-se como capazes e necessárias para restabelecer o fiel cumprimento da responsabilidade fiscal, pois, sem elas, o anacronismo da redação originária da Lei de Responsabilidade Fiscal e os momentos de crise financeira seriam ainda maiores. Além disso, permanece de suma importância a atuação dos Tribunais de Contas em zelar pela eficiência do gasto público e pelo atendimento satisfatório das demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. Coronavírus e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **GENJurídico.com.br**. 23 mar. 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/03/23/coronavirus-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BEZERRA, D. M.; BEZERRA, W.; SILVA, A. C. B. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as exigências relativas a gastos com pessoal: uma análise do cumprimento da norma, no ano de 2009, pelos gestores municipais de PE, segundo os dados contidos no relatório de gestão fiscal. *In*: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 8., 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: FIPECAFI, 2011. p. 1-17. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos112011/343.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 dez. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.190 Rio de Janeiro**. Relator: ministro Celso de Mello. Data: 10/03/2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 848.826 Distrito Federal**. Relator: ministro Roberto Barroso. Data: 10/08/2016. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 69**. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Data: 26/02/2020a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5862852>. Acesso em: 24 mar. 2021.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13982.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.983, de 3 de abril de 2020. Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13983.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm#:~:text=1%C2%BA%20Durante%20a%20vig%C3%AAncia%20de,atender%20%C3%A0s%20necessidades%20dele%20decorrentes%2C. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020**. Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios; e altera as Leis nºs 13.636, de 20 de março de 2018, 10.735, de 11 de setembro de 2003, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.999-de-18-de-maio-de-2020-257394467>. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp173.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10593.htm#art44. Acesso em: 24 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238 Distrito Federal**. Relator: ministro Alexandre de Moraes. Data: 24/06/2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753826907>. Acesso em: 2 out. 2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica SEI nº 12774/2020/ME**. Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19). 07/04/2020. Disponível:

<http://www.igam.com.br/upload/intranet/downloads/nota-tecnica-sei-n-12774-2020-mepdf.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp178.htm. Acesso em: 24 mar. 2021.

CARRA, F. Os níveis de endividamento do Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul nos períodos de 2003 a 2014 frente à Lei de Responsabilidade Fiscal. 2015. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/1738/TCC%20Franciele%20Carra.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 dez. 2020.

DOIA, A. R. L. A importância da lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, ano 1, v. 7, p. 24-36, ago. 2016.

FALCÃO, H. P. A Lei de Responsabilidade Fiscal: pessoal e dívida do estado do Rio Grande do Sul. 2013. 61 fls. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/79238>. Acesso em: 20 dez. 2020.

FREITAS, J. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GURGEL, C. S. Breves anotações sobre a Lei Federal nº 13.982/2020, que criou o auxílio emergencial em tempo de Covid-19. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 25, n. 6123, 6 abr. 2020. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/80884/breves-annotacoes-sobre-a-lei-n-13-982-2020-que-criou-0-auxilio-emergencial-em-tempo-de-covid-19>. Acesso em: 2 dez. 2020.

LACERDA, C. M. V. Os impactos da pandemia de covid-19 nas ações de improbidade administrativa à luz das alterações à Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro. **Migalhas**. 3 abr. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/323740/os-impactos-da-pandemia-de-covid-19-nas-acoes-de-improbidade-administrativa-a-luz-das-alteracoes-da-lei-de-introducao-as-normas-do-direito-brasileiro>. Acesso em: 2 nov. 2020.

LIMA, L. H.; OLIVEIRA, W. de; CAMARGO, J. B. (coord.). **Contas governamentais e responsabilidade fiscal: desafios para o controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A Lei de Responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 404-421, jul./set. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572004000300413&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 dez. 2020.

NUNES, S. P.; NUNES, R. C. **O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento**. 2014. Disponível em: http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_

Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf.
Acesso em: 10 out. 2020.

PONTES, E. Crise fiscal, Lei de Responsabilidade Fiscal e os Tribunais de Contas. **TCE-CE**, 8 fev. 2019. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/artigos/3465-cri-se-fiscal-brasileira-em-busca-de-um-diag-nostico-correto-ou-para-evitar-bodes-expiatorios>. Acesso em: 10 out. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Prestando Contas**: sumário do parecer prévio sobre as contas do governador do estado. Exercício 2015. Porto Alegre: TCE/RS, 2016. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pp_simplificado_2015.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Prestando Contas**: sumário do parecer prévio sobre as contas do governador do estado. Exercício 2016. Porto Alegre: TCE/RS, 2017a. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pp_simplificado_2016.pdf. Acesso em: 20 dez. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Informação nº 21/2017** – SAIPAG. Porto Alegre: TCE/RS, 2017b.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Prestando Contas**: sumário do parecer prévio sobre as contas do governador do estado. Exercício 2017. Porto Alegre: TCE/RS, 2018. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pp_simplificado_2017.pdf. Acesso em: 20 dez. 2020.

SANTANNA, G. S. **Administração pública em juízo**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

SANTANNA, G. S. **Direito administrativo**: série objetiva. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2015.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Condicionantes dos gastos com pessoal nos municípios do Ceará: efeito composição e mudança prematura de prefeito

Conditions of personnel costs in the municipalities of Ceará: composition effect and premature change of mayor

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro¹
Ricardo Brito Soares²
Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior³

RESUMO

Desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, os entes públicos brasileiros estão sujeitos a limitações nos gastos, entre eles, as despesas com pessoal. Entretanto, vários fatores influenciam o aumento desses gastos, como os ciclos políticos, regras fiscais rigorosas e condições socioeconômicas. Esta pesquisa investiga, além desses fatores, como a composição dos funcionários e a mudança prematura de prefeito afetam os gastos com pessoal como proporção da Receita Corrente Líquida. Para isso, a pesquisa utiliza informações dos 184 municípios do Ceará do interstício político de 2013 a 2016 e um modelo de regressão linear com dados agrupados. Os resultados apontam que a mudança prematura de prefeito e o percentual de servidores efetivos são variáveis significantes e contribuem positivamente para o aumento da despesa com pessoal. Portanto, prefeitos substitutos não tendem a implementar ajustes de despesas com pessoal; pelo contrário, adicionam ainda mais na folha de pagamento, com riscos maiores de irregularidades.

1 Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: vn.goes@gmail.com.

2 PhD em Economia pela University of New Hampshire. Professor do CAEN/UFC. E-mail: ricardosoares@caen.ufc.br.

3 Doutor em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: msrodriguesjr@gmail.com.

Palavras-chave: Despesa com pessoal. Lei de Responsabilidade Fiscal. Mudança prematura de prefeito. Proporção de servidores. Ciclos político-econômicos.

ABSTRACT

Since the edition of the Fiscal Responsibility Law, Brazilian public entities have been subject to spending limitations, including personnel costs. However, several factors influence the increase of these expenditures, such as political cycles, strict fiscal rules and socioeconomic conditions. We investigate, in addition to these factors, how the composition of employees and the premature change of mayor affect personnel costs as a proportion of Net Current Revenue. For this, we use information from the 184 municipalities of Ceará from the political interstice from 2013 to 2016 and a linear regression model with grouped data. The results show that the premature change of mayor and the percentage of effective civil servants are significant variables and contribute positively to the increase in personnel costs. Therefore, substitute mayors do not tend to implement personnel costs adjustments; on the contrary, they add even more to the payroll, with greater risks of irregularities.

Keywords: Personnel costs. Fiscal Responsibility Law. Premature change of mayor. Proportion of public civil servants. Political-economic cycles.

Recebido: 05-02-2021

Aprovado: 16-03-2021

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída em 2000, exerce papel fundamental nas finanças públicas brasileiras. A partir da definição dos pilares que devem nortear a condução da responsabilidade fiscal dos governantes, essa legislação se tornou um marco e, portanto, fomentou vários estudos em torno de seus ditames.

Um dos pilares observados na estrutura da LRF reporta atenção aos aspectos de controle das despesas públicas, estabelecendo restrições para os gastos públicos; entre os quais, foram registrados parâmetros limitadores para a Despesa Total com Pessoal. Essa questão já foi objeto de estudo de pesquisas acadêmicas que retratam desde o simples cumprimento do patamar previsto na legislação (GIUBERT, 2005; ALVES *et al.*, 2015; SILVA, 2018) até a análise de determinantes para a elevação dos gastos com pessoal (AZEVEDO *et al.*, 2015; BARRETO; MENDONÇA, 2010) e de fatores que levam ao descumprimento do previsto na legislação (CRUZ; MACEDO; SAUERBRONN, 2013).

Importante frisar que a teoria dos ciclos político-econômicos indica que os gastos públicos podem variar a partir dos interesses eleitorais dos governantes, expandindo as despesas em um período pré-eleitoral e retraindo-as em outros momentos (DOWNS, 1957; NORDHAUS, 1975; ROGOFF, 1990). A perspectiva de reeleição pode influenciar o comportamento do prefeito ao longo de todo o primeiro mandato, aumentando gastos nesse período e contendo-os em um segundo mandato (OLIVEIRA *et al.*, 2017; KUTIANSKI; SCARPIN, 2014; SAKURAI; MENEZES-FILHO, 2008). Nesse contexto, inclui-se a despesa com pessoal, que é o objeto do presente estudo.

O controle das ações governamentais, exercido no âmbito externo pelos Tribunais de Contas, é inerente à administração pública e auxilia no importante papel de garantir a supremacia do interesse coletivo. Repousa, também, sobre a atividade de controle a responsabilidade de mitigar o conflito apontado pela teoria da agência (prevista inicialmente por Jensen e Meckling para o ambiente empresarial), entre o gestor público (agente), que tem responsabilidade de promover o bem-estar do cidadão (principal), mas que tem liberdade para adotar comportamentos que atendam tão somente aos seus interesses particulares. Nessa esteira, é importante ressaltar, ainda, que o cidadão (principal) tem dificuldade de acompanhar as ações ao gestor público (agente), gerando assimetria informacional (SLOMSKI, 2009).

Nesse sentido, a Constituição Federal Brasileira (CF/88) prevê que o controle deve ser exercido tanto internamente, desempenhado usualmente pelas controladorias de cada órgão ou Poder, quanto externamente, pelos Tribunais de Contas. No formato previsto constitucionalmente, os Tribunais de Contas, por serem órgãos fora da estrutura do ente auditado, devem atuar com maior transparência e credibilidade.

Com base nesse pressuposto, esta pesquisa optou por se debruçar sobre os apontamentos destacados nos Relatórios Iniciais das Prestações de Contas de Governo, emanados pelo órgão de controle externo, dos exercícios de 2013 a 2016, e, em especial, identificando a evolução do percentual de gastos com pessoal sobre a receita corrente líquida (RCL) em cada município, atentando para a eventual inobservância do já destacado limite de despesa com pessoal.

Ademais, tendo em vista a variedade de corte de contas existentes no país, optou-se por fazer um recorte territorial, selecionando uma subunidade da federação. Portanto, foram escolhidos os municípios do estado do Ceará.

2 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVO

A partir do levantamento inicial, pretende-se analisar a influência de aspectos políticos e eleitorais, bem como a proporção dos servidores do município sobre a flutuação do percentual da despesa com pessoal sobre a RCL dos municípios, o que caracteriza o objetivo geral do trabalho.

Esta pesquisa busca investigar como determinadas características políticas e socioeconômicas dos municípios e de seus respectivos prefeitos podem impactar nessa despesa com pessoal, que é um dos maiores gastos entre as despesas correntes (BARRETO; MENDONÇA, 2010). Em meio aos vários fatores que podem influenciar já apontados na literatura, este trabalho destaca, em sua contribuição, a própria proporção do pessoal (efetivos, comissionados, estagiários, prestação de serviços) em relação aos funcionários do Poder Executivo do município e a ocorrência de mu-

dança de prefeito no decorrer do mandato no município.

Tratando-se do impacto da composição do pessoal, espera-se que o aumento da proporção dos servidores efetivos, em relação aos funcionários do Poder Executivo do município, influencie no aumento do percentual da despesa com pessoal em relação à receita líquida. Da mesma forma, entende-se que o aumento da proporção dos comissionados reflete no aumento desse percentual.

No que concerne à mudança de prefeito antes do término do mandato, o substituto pode ser mais preventivo, evitando aumentar gastos ou cometer irregularidades. Entretanto, pode ocorrer um aumento no percentual da despesa com pessoal; isso pela possibilidade de o prefeito anterior já ter deixado resultados negativos na sua gestão, acrescido de eventual anseio pela reeleição do atual prefeito empossado, que tenderia a aumentar as suas despesas.

Os impactos esperados de tais variáveis são abordados com maior profundidade no referencial teórico, assim como o detalhamento da variável dependente. Em seguida, a metodologia de estimação para explicar os efeitos, bem como o detalhamento da base de dados, é descrita na terceira seção. A análise e a inferência sobre os resultados constam na seção quatro.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O CONTROLE DOS GASTOS COM PESSOAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS E A LRF

A necessidade de acompanhamento e controle, na utilização dos recursos públicos, é notória diante de constantes relatos de corrupção e má gestão pública.

Os Tribunais de Contas, entes responsáveis pela realização do controle dos bens e recursos públicos, apreciam as prestações de contas de governo que lhes são encaminhadas pelos gestores. No âmbito do estado

do Ceará, no caso dos municípios, o Tribunal de Contas dos Municípios exercia essa atividade; entretanto, com a sua extinção, em 2017, suas funções foram absorvidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Assim, decorrente de sua operação, são detectadas falhas ocasionadas pela má gestão pública e pelo descumprimento de preceitos legais e constitucionais, que podem gerar ambiente propício para a corrupção caso não sejam apontadas.

E, nesse contexto, em pesquisa realizada por Kruger, Krombauer e Sousa (2012), verificou-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000) foi determinante nas ações de controle externo e no aumento da quantidade de falhas identificadas.

Também em pesquisa realizada por Crisóstomo, Cavalcante e Freitas (2015), em uma amostra de contas de governo das prefeituras da região metropolitana de Fortaleza, foi apontado que a LRF era uma importante ferramenta de apoio aos Tribunais de Contas.

Giuberti (2005) ressalta que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não se detém a apenas estabelecer limites de gasto e endividamento, mas também abrange o orçamento como um todo ao tratar diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, o que torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no país.

Desde quando entrou em vigor, os gestores públicos mudaram seu comportamento, ocorrendo uma melhoria na situação das contas públicas. De modo geral, os municípios deixaram de acumular déficits e passaram a ter resultados superavitários. (SANTOLIN; JAIME JR.; REIS, 2009).

Tratando das limitações de gasto público, estabelecidas pela LRF, o controle do gasto com pessoal é uma das verificações realizadas pelos Tribunais de Contas, ao examinar as prestações de contas de governo.

Para Barreto e Mendonça (2010), a despesa com pessoal é um dos maiores dispêndios entre as despesas correntes e, desse modo, deve ser analisada com atenção, propiciando melhor controle dos gastos públicos e do resultado governamental.

A LRF estabelece um limite global de despesa com pessoal, tanto para os estados quanto também para os municípios. No caso do Poder Executivo municipal, o limite é de 54% em relação à Receita Corrente Líquida (RCL).

Além desse percentual, a LRF ainda contempla os limites de alerta (51,30%) e prudencial (48,60%), para os quais os Tribunais de Contas devem alertar os gestores, de modo que possam administrar os gastos com pessoal a fim de não alcançar o limite máximo já citado. Ao final de cada quadrimestre, deve ser feita a verificação desses limites e, caso seja excedido o limite máximo, ou mesmo o prudencial, o Poder fica sujeito a restrições.

Dessa forma, muitas pesquisas buscam fazer o levantamento desses limites e outras vão além, explorando relações com características que possam explicar suas variações nesses percentuais de aplicação da despesa com pessoal em relação à RCL.

3.2 FATORES QUE IMPACTAM NOS GASTOS COM PESSOAL

Muitas são as pesquisas que investigam os fatores que influenciam na variação do valor do percentual da despesa com pessoal em relação à RCL, tais como Confessor *et al.* (2017), Azevedo *et al.* (2015) e Barreto e Mendonça (2010).

Entre as variáveis identificadas como influentes nesses estudos, podem ser citados o próprio gasto com pessoal, a receita corrente líquida (RCL), a reeleição, a pressão da sociedade, o alinhamento político, além de outros aspectos.

Confessor *et al.* (2017), observando o comportamento dos municípios paraibanos, destacam a influência significativa das regras fiscais e do fato de o prefeito ser aliado político do governador na diminuição dos gastos com pessoal.

Azevedo *et al.* (2015) indicam que, nos municípios de São Paulo, a variação no percentual do limite de gasto com pessoal é mais influenciada pela flutuação da despesa com pessoal do que pela receita corrente líquida. Porém, ressaltam que, acima do limite prudencial, esse cenário se inverte.

O estudo de Barreto e Mendonça (2010), ao analisar os determinantes de gastos com despesa com pessoal nos municípios cearenses, concluiu que a pressão da sociedade por bens e serviços públicos, representada pelo tamanho da população, também favorece o aumento desses gastos. Os mesmos autores identificaram que a existência de alinhamento político entre prefeito e governador favorece a redução dos gastos com pessoal. Entre outros aspectos, os autores ainda indicam que a reeleição influencia a redução dos gastos com pessoal no segundo mandato do prefeito reeleito.

A teoria dos ciclos político-econômicos (DOWNS, 1957; NOR-
DHAUS, 1975; ROGOFF, 1990) reforça esse argumento, por indicar que os gastos públicos são maiores no período que antecede à eleição. Esse comportamento pode ser estendido por um período maior quando existe a perspectiva de reeleição. Essa inferência é corroborada pelo resultado da pesquisa de Sakurai e Menezes-Filho (2008), que observaram maiores gastos dos prefeitos durante os seus primeiros mandatos, aumentando as chances de reeleição ou de eleger um sucessor do mesmo partido.

Nessa mesma vertente, Oliveira *et al.* (2017) identificam que o comportamento do percentual dos gastos com pessoal em relação à RCL de municípios mineiros tem um aumento nos anos anteriores à eleição, mantido nos anos imediatamente seguintes, indicando influência do processo eleitoral nesses gastos, o que confirma uma atitude oportunista dos gestores públicos.

Kutianski e Scarpin (2014) também observaram que o volume de gastos com pessoal é impulsionado positivamente no ano eleitoral nos municípios da região Sul do Brasil.

Entretanto, é preciso considerar ainda que os chefes do Poder Executivo estão sujeitos a deixar seus mandatos prematuramente por motivos diversos, entre eles a cassação de mandato, sendo que a maioria desses casos é ocasionada por ato de improbidade administrativa e infração eleitoral, segundo a Confederação Nacional de Municípios – CNM (2013). Dessa forma, a mudança prematura do gestor municipal pode ser motivada por irregularidades cometidas na gestão do prefeito anterior, inclusive o descumprimento do limite com despesa com pessoal, gerada por uma expansão exacerbada desses gastos.

Assim, o prefeito substituto pode ser mais prudente, reduzindo gastos, bem como pode buscar corrigir possíveis problemas oriundos da gestão anterior.

Por outro lado, com a possibilidade de a despesa com pessoal já estar elevada, por atos da gestão anterior, ou ainda com a expectativa de o prefeito sucessor ser reeleito, pode haver aumento desses gastos, já que o seu controle só viria em mandatos futuros, conforme já observado por Barreto e Mendonça (2010).

Por fim, Amaral, Marino Júnior e Bonacim (2008) apontam que a despesa com pessoal dos municípios paulistas tem uma variação proporcionalmente similar ao número de habitantes e à quantidade de funcionários da prefeitura. Azevedo *et al.* (2015), já citados, corroboram a conclusão desses autores.

Azevedo (2013) identificou em seus estudos que, nos municípios paulistas, quando o limite de gastos com pessoal previsto pela LRF não era atendido, havia um aumento da quantidade de servidores efetivos e comissionados. Porém, o autor excetua os municípios de pequeno porte, que apresentavam redução na quantidade de servidores comissionados.

A partir dos estudos aqui apresentados, optou-se por verificar a influência das variáveis explicativas relativas à mudança prematura de prefeitos e à proporção de servidores efetivos e comissionados.

4 METODOLOGIA

A partir da análise de conteúdo dos relatórios emanados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, cujas funções foram incorporadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, foi elaborado um banco de dados contendo o percentual de despesa com pessoal em relação à RCL. Os aludidos relatórios também foram fonte da informação relativa à mudança prematura do prefeito.

Os dados relativos a idade, partido, escolaridade e sexo do prefeito, bem como da ocorrência de reeleição, foram obtidos do IBGE.

As informações relacionadas a transferências correntes e proporção de servidores efetivos e comissionados foram obtidas por meio do SIM (Sistema de Informações Municipais); sistema pelo qual os gestores apresentam suas prestações de contas mensais ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Ressalta-se ainda que o modelo de regressão também foi rodado para municípios com intervalos diferenciados no número de habitantes. Por esse motivo, também foram catalogados os números relativos à população, obtidos no Anuário Estatístico do Ceará, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

Por fim, informa-se que se buscou colher as informações anteriormente citadas para os 184 municípios que compõem o estado do Ceará, para o período de 2013 a 2016, o que resultaria em 736 observações. No entanto, pela falta de alguns dos relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas, bem como pela não identificação de algumas das variáveis explicativas para alguns municípios, em exercícios específicos, a base analisada contempla 674 observações.

A base a ser utilizada abarca a variável dependente do modelo trabalhado, a qual se trata do percentual de despesa com pessoal em relação à RCL (DPRCL).

As variáveis independentes dessa pesquisa foram: mudança prematura de prefeito e proporção de servidores efetivos e comissionados. As va-

riáveis de controle são: reeleição, alinhamento político com o governador, transferências correntes recebidas, além de gênero, escolaridade e idade do prefeito. Pretende-se, portanto, verificar a influência dessas variáveis nas flutuações do percentual de despesas com pessoal em relação à RCL.

A Tabela 1 evidencia um resumo das variáveis independentes ou explicativas sugeridas como condicionantes para modificação do percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, bem como seus formatos numéricos, suas fontes de dados e médias correspondentes.

Tabela 1 – Resumos das variáveis explicativas

Variáveis	Indicador	Fonte do dado	Variação	Médias
Mudança prematura de prefeito (nprefd)	Prefeito substituído	Relatório de Governo do Tribunal de Contas	1 – Prefeito substituído 0 – Mandato completo	0,0372
Proporção de servidores efetivos (ppesefe)	Percentual de efetivos sobre os servidores ativos do executivo	SIM - Tribunal de Contas	Valor obtido pela divisão entre servidores efetivos e o total de servidores municipais	64,657
Proporção de servidores comissionados (ppescom)	Percentual de comissionados sobre os servidores ativos do executivo	SIM - Tribunal de Contas	Valor obtido pela divisão entre servidores comissionados e o total de servidores municipais	11,610
Reeleição (dreeleito)	Prefeito reeleito	IBGE	1 – Prefeito reeleito 0 – Primeiro mandato	0,245
Idade do prefeito (idade_pref)	Idade do prefeito	IBGE	Valor obtido por prefeito	47,645
Gênero do prefeito (dprefmulher)	Gênero do prefeito	IBGE	1 – Mulher 0 – Homem	0,18
Prefeito com ensino médio (pmedio_comp)	Escolaridade do prefeito	IBGE	1 – Possui até o Ensino Médio 0 – De outra forma	0,337
Prefeito com ensino superior (psuperior)	Escolaridade do prefeito	IBGE	1 – Possui até o Ensino Superior 0 – De outra forma	0,587

Tabela 1 – Resumos das variáveis explicativas (continuação)

Variáveis	Indicador	Fonte do dado	Variação	Médias
Alinhamento político com o governador (dpart_gov)	Filiação partidária do prefeito eleito pertence à coligação do governador	IBGE	1 – Pertence à coligação do governador 0 – Não pertence à coligação do governador	0,456
Partido da oposição (partido_PSDB)	Prefeitos eleitos filiados ao PSDB (partido da oposição)	IBGE	1 – Prefeito filiado ao PSDB 0 – Prefeito não filiado ao PSDB	0,066
Transferências correntes (transflm)	Transferências correntes recebidas pelos municípios	SIM - Tribunal de Contas	Valor recebido em transferências correntes (em milhões de reais)	76,84

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

Com base na observação dessas variáveis ao longo dos quatro anos estudados, associando-as com a variável dependente já comentada, utilizou-se o modelo com dados agrupados/empilhados para estabelecer as relações entre as variáveis. O seguinte modelo empírico foi adotado:

$$\text{DPRCL} = \alpha_0 + \beta_1(\text{nprefd it}) + \beta_2(\text{ppesefe it}) + \beta_3(\text{ppescom it}) + \beta_4(\text{dreeleito it}) + \beta_5(\text{idade_predit}) + \beta_6(\text{dprefmulher it}) + \beta_7(\text{pmedio_comp it}) + \beta_8(\text{psuperior it}) + \beta_9(\text{dpart_gov it}) + \beta_{10}(\text{partido_PSDB it}) + \beta_{11}(\text{transflm it}) + \epsilon_{it}$$

Desse modo, foi realizada uma estimação com variância de cluster, corrigindo as heterocedasticidades, visto que na base de dados um mesmo município está se repetindo e, com isso, os seus erros se correlacionam.

Acrescenta-se que esse mesmo modelo foi rodado entre municípios com intervalos diferenciados de habitantes, conforme especificado a seguir: i) municípios com menos de 20 mil habitantes; ii) municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes; iii) municípios acima de 50 mil habitantes.

Na Tabela 2, é possível visualizar as flutuações do percentual da despesa com pessoal nos municípios em cada ano, separadamente:

Tabela 2 – Distribuição dos municípios de acordo com o percentual da despesa com pessoal em relação à RCL

LIMITE	%	2013	2014	2015	2016
Limite máximo	Acima de 54%	35,52%	32,60%	39,08%	33,33%
Limite prudencial (95% do máximo)	Entre 54% e 51,30%	39,89%	33,70%	35,06%	28,93%
Abaixo do limite prudencial (95% do máximo)	Abaixo de 51,30%	24,59%	33,70%	25,86%	37,74%

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

Diante do exposto, observa-se que, entre os exercícios examinados, 2015 foi o ano em que mais municípios excederam o limite máximo de despesa com pessoal disposto pela LRF e, em 2014, o período de menor ocorrência.

Acrescenta-se que, considerando conjuntamente os quatro exercícios examinados, o percentual da despesa com pessoal em relação à RCL, em média, foi de 53,36%, estando abaixo do limite máximo, mas dentro do limite prudencial.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS ECONÔMÉTRICOS

Os resultados da estimação do modelo para todos os municípios e para subgrupos populacionais estão expostos na Tabela 3. A primeira coluna de resultados refere-se ao resultado geral.

Tabela 3 – Resultados dos modelos econométricos para percentual de gastos com pessoal, por tamanho do município no Ceará

Variáveis	Todos os municípios	Abaixo de 20 mil hab.	Entre 20 mil e 50 mil hab.	Acima de 50 mil hab.
Nprefd	2.766 (1.238)*	5.434 (1.325)**	2.810 (1.549)+	-1.607 (2.979)
Ppese	0.041 (0.015)**	0.047 (0.025)+	0.032 (0.028)	0.001 (0.037)

Tabela 3 – Resultados dos modelos econométricos para percentual de gastos com pessoal, por tamanho do município no Ceará (continuação)

Ppescom	0.008 (0.036)	0.023 (0.040)	0.019 (0.078)	-0.231 (0.067)**
Variáveis	Todos os municípios	Abaixo de 20 mil hab.	Entre 20 mil e 50 mil hab.	Acima de 50 mil hab.
Dreeleito	-3.293 (0.852)**	-3.290 (1.064)**	-2.023 (1.574)	-3.938 (3.115)
idade_pref	0.061 (0.032)+	0.100 (0.063)	0.044 (0.038)	0.053 (0.048)
Dprefmulher	-1.679 (0.986)+	-0.774 (1.240)	-3.417 (2.393)	-2.743 (1.469)+
pmedio_comp	0.434 (1.339)	-0.025 (2.191)	1.354 (1.457)	1.331 (1.329)
Psuperior	0.082 (1.295)	-0.327 (2.128)	1.570 (1.105)	
part_gov	0.188 (0.672)	0.990 (0.966)	0.056 (1.260)	-1.081 (1.225)
partido_PSDB	1.063 (1.442)	1.426 (1.999)	1.444 (1.407)	-0.093 (2.987)
transf1m	-0.003 (0.001)**	0.077 (0.049)	-0.062 (0.037)+	-0.002 (0.001)**
2014bn.ano	-0.925 (0.320)**	-1.204 (0.602)*	-0.336 (0.527)	-1.261 (0.662)+
2015.ano	-0.141 (0.459)	-0.313 (0.839)	0.003 (0.810)	0.098 (0.973)
2016.ano	-1.385 (0.474)**	-1.867 (0.867)*	-1.261 (0.947)	-0.189 (0.984)
Constant	49.060 (2.384)**	44.499 (3.994)**	52.199 (4.668)**	54.346 (3.191)**
R²	0.12	0.15	0.15	0.29
Número de observações	674	310	237	127

+ Significante a 10%; * Significante a 5%; ** Significante a 1%. Desvio padrão robusto para cluster de município entre parênteses

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

Entre as variáveis explicativas examinadas, algumas se mostraram

não significantes para justificar a variação do percentual de despesa com pessoal. Uma delas foi a proporção de servidores comissionados (ppes-com). Tal fato pode ser explicado pela baixa representatividade dos servidores comissionados (11,61%, em média) quando comparado com os servidores efetivos (64,66%, em média), que foi significativa.

No tocante à proporção de servidores efetivos, verificou-se que o aumento da proporção destes ocasiona um aumento de 0,041 no percentual de gasto com pessoal em relação à receita corrente líquida. Tal resultado segue as conclusões de Amaral, Marino Júnior e Bonacim (2008), Azevedo (2013) e Azevedo *et al.* (2015), corroborando a expectativa de correlação positiva. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que, normalmente, os salários dos servidores efetivos são maiores em comparação aos dos estagiários e demais prestadores de serviços.

Em relação à mudança prematura de prefeito, constata-se a influência positiva de 2,77 no percentual de despesa com pessoal (DPRCL), ratificando o entendimento disposto no referencial teórico, isto é, ou a despesa com pessoal já está elevada, por atos da gestão anterior, ou a expectativa do prefeito sucessor de ser reeleito ocasionou o aumento desses gastos e o seu controle só virá em mandatos futuros do recém-empossado.

Em relação às variáveis de controle, observa-se que, nos municípios onde se contemplam prefeitos reeleitos, ocorre uma redução de 3,29 no percentual de despesa com pessoal (DPRCL), reforçando o estudo de Barreto e Mendonça (2010), que também avaliou a influência dessa variável, nos municípios cearenses, para o período de 1998 a 2008.

O fato de os gastos municipais com pessoal serem maiores nos anos que antecedem as eleições caracteriza um comportamento oportunista dos gestores públicos municipais, explicado pela teoria dos ciclos político-econômicos (SAKURAI; MENEZES-FILHO, 2008; OLIVEIRA *et al.*, 2017; KUTIANSKI; SCARPIN, 2014).

Quanto à escolaridade do prefeito, o fato de ter Ensino Superior ou

Ensino Médio não foi significativo para explicar a variação do percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida (DPRCL).

Da mesma forma, ao se avaliar a influência do alinhamento político do prefeito com o governador do estado, bem como a filiação do prefeito em partido da oposição (PSDB), não foi observada sua significância para explicar a flutuação da variável dependente em análise. Dessa forma, não se confirmou o apurado nas pesquisas de Barreto e Mendonça (2010) e Confessor *et al.* (2017), nas quais foi indicada significância e uma redução dos gastos com pessoal.

Todavia, as variáveis idade e gênero do prefeito se demonstraram capazes de explicar a variação do percentual da despesa com pessoal. Verifica-se que, à medida que aumenta um ano na idade do prefeito, ocorre um aumento de 0,061 desse percentual. Já no caso de o prefeito ser do sexo feminino, verifica-se a redução de 1,68 no percentual.

No que tange às transferências correntes, a cada milhão de reais recebido ocorre uma redução de 0,003 no percentual de despesa com pessoal (DPRCL), fato que pode ser justificado pelo aumento da receita corrente líquida gerado pelo ingresso desse recurso.

Ao se fazer uma análise estratificada, por número de habitantes dos municípios, é possível verificar que os resultados qualitativos, encontrados no modelo geral, são também observados no modelo para municípios menores (abaixo de 20 mil habitantes), com exceção de idade e gênero do prefeito e transferências correntes recebidas, fatores que não se demonstraram significantes para explicar a variação do percentual de despesa com pessoal em municípios com essa faixa de habitantes.

Essa similaridade pode ser explicada pelo fato de a maioria dos municípios analisados se encontrar nesse intervalo de número de habitantes.

Em contrapartida, nos municípios com população de 20 a 50 mil habitantes, entre as variáveis explicativas, apenas a mudança prematura de prefeito se manteve significativa, como também a variável de controle e transferências correntes recebidas.

Nos municípios com mais de 50 mil habitantes, entre as variáveis consideradas significantes para todos os municípios examinados, apenas gênero do prefeito e transferências correntes recebidas mantiveram esse patamar; dessa forma, nenhuma das variáveis explicativas se mostraram significantes. Em contrapartida, o percentual de cargos comissionados, que não tinha valor explicativo quando se analisa os municípios como um todo, mostrou-se significativo nesse recorte (mais de 50 mil hab.) dos municípios, influenciando negativamente. A existência de cargos comissionados em maior quantidade, em municípios de maior porte, e com remuneração menor do que a dos efetivos, pode justificar essa última consideração. Portanto, verifica-se que as características educacionais e partidárias permaneceram sem se mostrar significantes, independentemente do porte dos municípios.

Ressalte-se, por fim, que os resultados identificados nesta pesquisa corroboram achados de estudos anteriores, com destaque para a consolidação do entendimento emanado na teoria dos ciclos político-econômicos, evidenciando que o gestor dos recursos públicos tende a conter mais os gastos em seu segundo mandato.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho busca investigar como a composição dos funcionários municipais (efetivos, comissionados, estagiários, prestação de serviços) e uma eventual mudança de prefeito ao longo do interstício administrativo afetam os gastos com pessoal como proporção da receita corrente líquida dos municípios do estado do Ceará.

O aumento de tal percentual pode ensejar o descumprimento de dispositivo legal supervisionado por órgão de controle externo estadual, Tribunais de Contas, responsáveis por observar a regular aplicação dos recursos públicos desses entes subnacionais.

Os resultados denotam que aspectos políticos são significantes para

explicar as variações no percentual de despesa com pessoal, sendo que a mudança prematura de prefeito influencia para o aumento desse número, levando a crer que prefeitos substitutos não tendem a promover ajustes de pessoal; pelo contrário, aumentam ainda mais o percentual da despesa com pessoal sobre a RCL, com riscos maiores de irregularidades.

Quanto à composição do quadro de funcionários das prefeituras, somente o percentual de servidores efetivos, em relação ao montante de funcionários do Poder Executivo do município, foi significativa ao analisar todos os municípios, impactando positivamente na flutuação do percentual. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que normalmente os salários dos servidores efetivos são maiores se comparados com os dos estagiários e demais prestadores de serviços.

Dessa forma, a gestão do limite do percentual com gastos de pessoal deve atentar para o incremento dos servidores efetivos, tendo em vista o impacto que tal variável pode ocasionar.

No tocante às variáveis de controle, a reeleição, o fato de o prefeito ser do gênero feminino e o volume de transferências correntes recebidas colaboram para a redução do percentual. Tal fato não se repete na variável idade do prefeito, que apresentou relação positiva.

No que tange aos municípios com menos de 20 mil habitantes, os resultados se repetem, com exceção de idade e gênero do prefeito, e transferências correntes recebidas, os quais não se demonstraram significantes nesse caso.

Nos municípios com população de 20 a 50 mil habitantes, apenas a mudança prematura de prefeito e transferências correntes recebidas se mantiveram significantes.

Nos municípios com mais de 50 mil habitantes, o gênero do prefeito e as transferências correntes recebidas se mostraram significantes. Por outro lado, o percentual de cargos comissionados, que até então não tinha valor explicativo, mostrou-se significativo nesse recorte dos municípios, influenciando negativamente. A existência de cargos comissionados em

maior quantidade, em municípios de maior porte e com remuneração menor do que a dos efetivos, pode justificar essa última consideração.

No caso da escolaridade do prefeito e do alinhamento político do governador, não se mostraram significantes em nenhum dos âmbitos examinados.

É importante ressaltar que as limitações desse trabalho englobam a questão temporal, tendo em vista que contemplou apenas um mandato de prefeito e a base de dados, tendo em vista que as informações sobre o percentual de gastos com pessoal foram colhidas a partir de relatórios emanados pelo Tribunal de Contas, sendo que alguns desses relatórios ainda não tinham sido elaborados.

Por fim, sugerem-se novas pesquisas buscando identificar outras variáveis que possam explicar as alterações do percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, analisando a influência do valor específico dos salários dos funcionários atentando para o tamanho dos municípios, bem como replicar essa pesquisa entre municípios de outros estados.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A.; FREITAS, M. R. O.; OLIVEIRA, L. G. L. A análise do controle das despesas com pessoal no Poder Judiciário: um estudo aplicado aos Tribunais de Justiça de médio porte. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 13, n. 2, 2015. Disponível em: <http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/3>. Acesso em: 23 maio 2018.

AMARAL, P. F.; JÚNIOR, J. M.; BONACIM, C. A. G. Contabilidade governamental: uma análise da implementação da lei de responsabilidade fiscal em municípios paulistas. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 1-15, 2008.

AZEVEDO, R. R. Uma análise dos índices da lei de responsabilidade fiscal nos municípios paulistas após a implantação do projeto **AUDESP**: Revista

de Gestão, Finanças e Contabilidade, Salvador, v. 3, n. 2, p. 39-60, 2013.

AZEVEDO, R. R.; GATSIOS, R. C.; SILVA, J. M. da; LIMA, F. G. Determinantes da variação do limite de gastos com pessoal em municípios paulistas. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, UFRN, v. 7, n. 1, p. 216-232, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5591>. Acesso em: 23 maio 2019.

BARRETO, F. A. F. D.; MENDONÇA, H. H. M. Uma investigação sobre os determinantes dos gastos com pessoal e Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios nordestinos. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n. 10, p. 175-193, dez. 2010.

CNM. Pesquisa da CNM mostra que 383 prefeitos já perderam o mandato. **Estudos Técnicos**, Brasília, CNM, v. 5, n. 23, p. 234-236, 2013. Disponível em: http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%205%20-%2023.%20Pesquisa%20da%20CNM%20mostra%20que%20383%20prefeitos%20já%20perderam%20o%20mandato.pdf.

CONFESSOR, K. L. A.; COSTA, J. M. da; TORRES, A. R. L. E.; TORRES, F. J. V. Despesas com pessoal nos municípios do estado da Paraíba: uma análise do último triênio (2014 a 2016). In: XX SEMEAD – SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, São Paulo, SP, Brasil, novembro de 2017. Disponível em: <http://login.semead.com.br/20semead/anais/arquivos/2154.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2019.

CRISÓSTOMO, V. L.; CAVALCANTE, N. S. C.; FREITAS, A. R. M. C. A LRF no trabalho de controle de contas públicas - um estudo de pareceres prévios conclusivos de contas de governos municipais. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, UFRN, v. 7, n. 1, p. 233-253, jan./jun. 2015.

CRUZ, C. F. da; MACEDO, M. A. S.; SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas

características. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 47, n. 6, p. 1375-1400, 2013.

DOWNS, A. Economic theory of political action in a democracy. **Journal of Political Economy**, v. 65, n. 2, apr., 1957.

GIUBERTI, A. C. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. 61 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-06052005-160301/pt-br.php>. Acesso em: 23 maio 2018.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, [s. l.], v. 3, n. 4, 1976.

KRUGER, G. P.; KRONBAUER, A.; SOUZA, M. A. de. Análise dos fatores explicativos de inconformidade apontadas pelo TCE/RS em auditorias municipais. **Revista Contexto**, Porto Alegre, v. 12, n. 22, p. 43-58, 2º semestre 2012.

KUTIANSKI, S.; SCARPIN, J. E. Influência dos ciclos eleitorais na política fiscal dos municípios da região sul do Brasil: uma análise para o período de 2003-2012 via dados em painel. XXXVIII ENCONTRO DA ANPAD, Rio de Janeiro, set. 2014.

NORDHAUS, W. The political business cycle. **Review of Economic Studies**, [s. l.], v. 42, p. 169-190, 1975.

OLIVEIRA, K. F.; NOGUEIRA, L. R. T.; CARÍSSIMO, C. R.; CURI, M. A.; RESENDE, L. L. O processo eleitoral municipal interfere no gasto com pessoal? XX SEMEAD – SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO,

São Paulo, SP, Brasil, novembro de 2017. Disponível em: <http://login.semead.com.br/20semead/anais/arquivos/681.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2019.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**, [s. l.], v. 80, p. 21-26, 1990.

SAKURAI, S. N.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, [s. l.], v. 137, p. 301-314, 2008.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Est. Econ.**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, out./dez. 2009.

SILVA, L. H. Despesas com pessoal de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal no município de Camboriú/SC. XXI SEMEAD – SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO, São Paulo, SP, Brasil, novembro de 2018. Disponível em: <http://login.semead.com.br/21semead/anais/arquivos/2320.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2019.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2009.

Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras

Predictive study of the budgetary impact of Constitutional Amendment
nº 95/2016 on Brazilian federal universities

José Claudio Karam de Oliveira¹
Denise Maria Moreira Chagas Corrêa²

RESUMO

Em 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC 95), conhecida como a Lei do Teto dos Gastos Públicos, com o objetivo de limitar o crescimento das despesas primárias para os próximos 20 anos. Este trabalho teve como objetivo geral analisar o impacto orçamentário da EC 95 nas universidades federais brasileiras, para os anos de 2018 a 2022. Esta pesquisa foi exploratória, quantitativa, documental e censitária, pois abrangeu as 63 universidades federais brasileiras. O estudo preditivo segregou as despesas em: pessoal, investimento e outras despesas correntes, em três cenários: otimista, neutro e pessimista. Os resultados revelaram que a imposição do teto das despesas em todos os cenários indicou que, mantidas inalteradas as demais variáveis, as universidades não conseguirão se adequar ao novo regime fiscal, já no primeiro ano, em 2018, e que os gastos com investimentos serão os mais afetados.

Palavras-chave: Emenda Constitucional no. 95/2016. Lei do Teto dos Gastos Públicos. Universidades federais. Impacto orçamentário.

1 Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará; especialização em Controladoria pela Universidade Federal do Ceará; economista e contador pela Universidade de Fortaleza. Economista do Instituto Federal do Ceará (IFCE), com experiência na área em auditoria governamental. E-mail: karamdeoliveira@yahoo.com.br

2 Doutora em Educação Brasileira pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará – FACED/UFC; mestre em Contabilidade e Controladoria pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo – FEA/USP. Professora do Departamento de Contabilidade da FEAAC/UFC. E-mail: denisecorrea@ufc.br

ABSTRACT

The Constitutional Amendment no 95/2016, known as the Public Expenditure Cap's Law, aiming at limiting the primary expenses growth, for the next 20 years, was approved in 2016. The primary objective of this study was analyzing the budgetary impact law on the Brazilian federal universities over the next five years (2018-2022). This study was an exploratory, quantitative, documentary and census research, as it covered the 63 Brazilian federal universities. The predictive study segregated expenditure into staff, other current expenses, and investment, in three scenarios: optimistic, neutral and pessimistic. The results revealed that the expenditure limit imposition in all three scenarios indicated that universities won't be able to adapt to the new fiscal regime, in the very first year, in 2018, and that investment spending will be the most affected.

Keywords: Constitutional Amendment no 95/2016. Public Expenditure Cap's Law. Federal Universities. Budgetary impact.

Recebido: 18-12-2020

Aprovado: 16-03-2021

1 INTRODUÇÃO

Em qualquer país, o tema educação é de grande relevância, uma vez que só a educação é capaz de transformar a sociedade. A de nível superior é compreendida, no panorama internacional, como um bem público, um direito de todos e um dever do Estado (UNESCO, 2009).

A Constituição Federal Brasileira, no art. 205, define a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. O baixo acesso à Educação Superior é uma modalidade de exclusão social, e o reconhecimento do papel da universidade como instrumento de transformação social, de desenvolvimento sustentável e de inserção do Brasil, de modo

competente, no contexto internacional, mobilizou a sociedade para que esse acesso fosse ampliado gratuitamente, revertendo a ideia de que somente as classes abastadas teriam a opção de frequentar uma universidade (BRASIL, 2012).

Do ano de 2003 a 2014, o número de universidades passou de 45 para 63, e o total de campi em cidades menores do país saltou de 148 para 321. As matrículas em cursos de graduação presencial e a distância em todos os graus acadêmicos passaram de 500.459, em 2002, para 1.083.050, em 2016. O Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) foi um marco importante no programa de crescimento, com a reconfiguração da Educação Superior brasileira alinhada às exigências do mercado (BRASIL, 2015).

Como justificativa de conter a crise econômica, o Governo Temer propôs ao Congresso Nacional uma emenda constitucional com o objetivo de limitar o crescimento das despesas primárias. O mencionado acréscimo à Constituição foi proveniente do Projeto de Emenda à Constituição nº 241, conhecido como PEC do Teto dos Gastos Públicos, posteriormente transformado no Projeto de Emenda à Constituição nº 55, o qual, após sua aprovação pelo Congresso Nacional, deu origem à Emenda Constitucional nº 95/2016.

A citada emenda constitucional instituiu outro regime fiscal no âmbito do orçamento fiscal, bem como no da seguridade social da União para os próximos 20 anos, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias do Poder Executivo, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e territórios, no âmbito do Poder Judiciário, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

Na condição de autarquias federais vinculadas ao Ministério da Educação, desde 2017, as universidades federais também estão obrigadas a cumprir os limites estabelecidos pela Lei do Teto dos Gastos Públicos.

Assim, considerando a relevância dos serviços prestados pelas universidades federais à sociedade brasileira, bem como o impacto orçamentário que poderá ser gerado pela EC nº 95/2016 nas despesas dessas instituições, afetando, conseqüentemente, seu funcionamento, o aprofundamento de estudos neste tema assume contornos igualmente relevantes.

Com efeito, aqui é oferecida a seguinte situação-problema: *Qual será o impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras, nos anos de 2018 a 2022?* Sob esse prisma, a pesquisa tem como objetivo geral, com suporte em estudo preditivo, analisar o impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras, de 2018 a 2022.

Para alcançar o objetivo geral, são expressos os seguintes objetivos específicos: i) identificar o valor referencial para o teto dos gastos de 2017 para as universidades federais, objeto do estudo, como um todo; ii) projetar o teto de gastos das universidades federais para 2018 a 2022, com base no limite estabelecido pela EC 95/2016; iii) projetar as despesas das universidades federais para 2018 a 2022; e iv) mensurar o impacto orçamentário da EC nº 95/2016 no que concerne ao atendimento das demandas estimadas de 2018 a 2022.

Assim, este estudo segue estruturado em cinco seções, incluindo a presente introdução; a segunda seção, com o referencial teórico e normativo que deu suporte ao estudo; seguida da seção com os aspectos metodológicos do trabalho. A quarta seção traz a análise dos resultados, seguida das considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

2.1 CONTEÚDO DA LEI DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, proposta pelo Governo Federal, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo regime fiscal, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, impondo um teto aos gastos públicos pelos próximos vinte exercícios financeiros, para os três Poderes, incluindo o Ministério Público e a Defensoria Pública da União, conforme o art. 107, da EC 95/2016, com o objetivo de limitar o crescimento das despesas do governo para superar a crise econômica e financeira do país.

A medida fixa um limite anual de despesas para tentar reequilibrar as contas públicas nos próximos anos e impedir o crescimento da dívida do setor público. Segundo a medida, o governo, assim como as outras esferas, poderá gastar o mesmo valor que foi despendido no ano anterior, corrigido apenas pela inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Apenas para 2017, o limite orçamentário das despesas primárias, aquelas que excluem o pagamento de juros da dívida, foi o total gasto em 2016 corrigido por 7,2%, de acordo com o inciso I do § 1º do art. 107. De 2018 em diante, o limite é o do ano anterior, corrigido pela variação do IPCA de 12 meses do período encerrado em junho do ano anterior, conforme o inciso II do § 1º do art. 107. No caso de 2018, por exemplo, a inflação usada será a colhida de julho de 2016 a junho de 2017 (BRASIL, 2016a).

Diante do exposto, o valor teórico do limite ou teto das despesas calculado consoante o disposto no art. 107, § 1º, I e II, da EC no. 95/2016 foi expresso em 2017 pelas equações (1) e (2) e será expresso, de 2018 a 2036, pela aplicação das equações (3) e (4), adiante mostradas:

i) Para o exercício de 2017:

$$TD_{2017} = P_{2016} * 1,072 \quad (1)$$

$$P_{2016} = DPP_{2016} + RPP_{2016} \quad (2)$$

Onde:

TD_{2017} = Teto das despesas ou limite teórico em 2017

P_{2016} = Total das despesas pagas em 2016

DPP_{2016} = Total das despesas primárias pagas em 2016

RPP_{2016} = Total dos restos a pagar pagos em 2016

ii) Para os exercícios de 2018 a 2036:

$$TD_{X_2} = P_{X_1} * (1 + \Delta\%IPCA_{01/jul/X_0 \text{ a } 30/jun/X_1}) \quad (3)$$

$$P_{X_1} = DPP_{X_1} + RPP_{X_1} \quad (4)$$

Onde:

TD_{X_2} = Teto das despesas ou limite teórico para cada exercício

P_{X_1} = Total das despesas pagas no exercício anterior

DPP_{X_1} = Total das despesas primárias pagas no exercício anterior

RPP_{X_1} = Total dos restos a pagar pagos no exercício anterior

$\Delta\%IPCA$ = Variação acumulada de 01/jul/ex.anterior ao anterior a 30/jun/ex.anterior

De acordo com o art. 108 da EC 95/2016, o presidente da República pode propor um projeto de lei complementar para alterar, desde o décimo ano de vigência do novo regime fiscal, o método de correção dos limites de cada grupo de órgão ou poder. O texto permite apenas uma alteração do método de correção por mandato presidencial (BRASIL2016 a).

Conforme o art. 109 da EC 95/2016, caso o limite de crescimento de gastos seja descumprido, poderes ou órgãos a eles vinculados ficarão impedidos no exercício seguinte de: reajustar salários, contratar pessoal, fazer concursos públicos (exceto para reposição de vacância) e criar despesas até que os gastos retornem ao limite previsto pela EC-95 (BRASIL2016 a).

A Câmara dos Deputados veiculou, em 11 de outubro de 2016, em seu sítio eletrônico, as penalidades adicionais atribuídas ao Poder Executivo caso o limite de crescimento dos seus gastos seja descumprido:

[...] No caso do Poder Executivo, a extrapolação de seu limite global provocará a proibição adicional de criar ou expandir programas e linhas de financiamento, e o perdão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que causem ampliação de despesas com subsídios e subvenções. Além disso, o governo também não poderá conceder ou ampliar incentivo ou benefício de natureza tributária [...] (BRASIL, 2016d)

Ficarão fora dos limites, entre outros casos, as transferências constitucionais a estados e municípios, os créditos extraordinários para calamidade pública, as despesas para realização de eleições e os gastos com aumento de capital das chamadas empresas estatais não dependentes conforme incisos do parágrafo 6º do art. 107 da EC 95/2016. Outra possibilidade de exclusão do teto, conforme reza o § 7º do art. 107 da EC 95/2016, é o uso de recursos excedentes ao resultado primário de cada ano no pagamento de restos a pagar registrados até 31 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2016a).

De acordo com o inciso I do art. 110 da EC 95/2016, em 2017, houve exceção para as áreas de saúde e educação, que somente passaram a obedecer ao limite em 2018. Atualmente, a Constituição especifica um percentual mínimo da arrecadação da União que deve ser destinado para esses setores. Em 2017, o parecer prevê, no caso da saúde, percentual de 15% da receita líquida, que, segundo a Emenda Constitucional nº 86, só vale em 2020. No caso da educação, o piso constitucional foi mantido em 18% da arrecadação de impostos. De 2018 em diante, o valor executado no ano anterior será corrigido pelo IPCA até 2036 (BRASIL, 2016a).

Azevedo (2016) concluiu que o Novo Regime Fiscal (NRF) decretará a morte do PNE (2014-2024) e promoverá maior desigualdade social, maior concentração de renda e, conseqüentemente, um recrudescimento da vida dos mais vulneráveis protegidos pela mão esquerda do Estado.

O Estudo Técnico nº 11/2016 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, realizada por Mendlovitz (2016), aponta que o NRF trará redução dos recursos aplicados à educação, de tal modo que nem a aplicação efetiva na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) atingiria o piso constitucional de 18%, exceto em 2016, que viveu uma situação de queda na arrecadação de impostos, com inflação alta em relação a 2015, e, em 2017, que não se vislumbrariam reflexos de perda de recursos na aplicação em despesas de MDE. Em 2018, entretanto, já começaria a haver perda, a qual se acentuaria rapidamente nos exercícios seguintes, com a redução dos recursos aplicados pela União à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE).

2.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é composto por Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Federais (BRASIL, 1988). Essa composição é a própria classificação da despesa pública por esfera orçamentária (BRASIL, 2016c).

Por meio da Lei nº 4.320 de 1964, sancionada na vigência da Constituição Federal de 1946, foram estatuídas normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, evoluindo o orçamento tradicional para o orçamento de desempenho ou de realizações, valorizando mais aquilo feito pelo governo do que os gastos por ele dispendidos.

O Decreto Lei nº 200, de 1967, modificou substancialmente a maneira de atuar por parte da Administração Pública, e o art. 16 introduziu, na esfera federal, o Orçamento-Programa, com a ideia de ser um instrumento de planejamento, e firmando, desde 1974, com a instituição da classificação funcional-programática, por meio da Portaria nº 09 de 28/01/1974, da então Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência (BRASIL, 1967). Desde o exercício de 2000, a Portaria nº 42, de 14/04/1999,

do então Ministério do Orçamento e Gestão, instituiu uma classificação funcional que remetesse a estrutura programática aos planos plurianuais (PPA) de cada governo e à esfera da Federação, destacando a importância dos objetivos que o governo pretende alcançar durante um determinado período (BRASIL, 1999).

Com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu mecanismos de controle para a inibição do endividamento público, as informações sobre a arrecadação da receita passaram a ter importância fundamental na programação, impondo cuidado especial na qualidade das informações para a previsão da receita (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014a).

A Lei nº 4.320, de 1964, classifica a categoria econômica da despesa em despesas correntes e de capital. A despesa corrente é constituída pelas outras despesas correntes e transferências correntes, as quais são destinadas à manutenção das atividades dos órgãos da Administração Pública e não concorrem para a ampliação dos serviços prestados pelo órgão nem para a expansão das suas atividades, a saber: aquisição de bens de consumo; serviços de terceiros; pessoal ativo, inativo, civil e militar; pensionistas; encargos sociais; juros da dívida pública; subvenções sociais; subvenções econômicas; salário-família; abono familiar; e diversas transferências correntes (BRASIL, 1964).

A despesa de capital compreende despesas relacionadas a investimentos, inversões financeiras e transferência de capital como: aquisições de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos e amortização da dívida pública. Normalmente, uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão (NOBLAT; BARCELOS; SOUZA, 2014b; ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2013; BRASIL, 1964).

Além da classificação orçamentária, definida na Lei nº 4.320 de 17/03/64, até aqui descrita, há classificação por identificador de resulta-

do primário, o qual aponta a situação das contas públicas, essenciais na elaboração da proposta orçamentária anual e nas definições das políticas macroeconômicas, que representam o esforço conjunto de todo o governo (BRASIL, 2016c).

Nesse aspecto, tanto as receitas quanto as despesas são classificadas em primárias e financeiras. As primárias são aquelas decorrentes da atividade fiscal do governo, e as despesas são os gastos do governo para manter suas atividades e investir em novas ações. Nesse gasto, estão as despesas correntes e as de capital, excluídas as despesas com pagamento e rolagem da dívida pública.

As despesas primárias classificam-se em obrigatórias e discricionárias. As obrigatórias são aquelas que o Estado tem a obrigação legal ou contratual de realizar, não se sujeitando à discricionariedade do gestor público. Os maiores grupos de despesas obrigatórias são pessoal e encargos sociais, e os benefícios da previdência social. Portanto, quanto maiores forem as despesas obrigatórias, menor será o espaço de decisão para alocação de recursos no orçamento. Já despesas primárias discricionárias são aquelas que dependem da avaliação de prioridades ou de escolhas do Governo.

As receitas e as despesas financeiras são aquelas que se originam de operações financeiras. Em sua maior parte, são empréstimos que o Governo Federal assume para pagar as dívidas contraídas. Se o governo destinar menos recursos para o pagamento das dívidas, sobrarão mais recursos para aplicar em outros gastos naquele momento, mas, no futuro, ficará mais endividado pela rolagem da dívida, o que pode trazer problemas de inflação, principalmente se a previsão da arrecadação for menor (BRASIL, 2016c, p. 13).

O resultado primário é tudo o que o governo arrecada, menos o que ele gasta, sem considerar as receitas e as despesas relacionadas à dívida que ele já possui, e é utilizado como meta de resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BRASIL, 2016b).

Para aumentar o resultado primário, é preciso que haja diminuição da dívida, por meio de superávits ou aumento do PIB, por intermédio do crescimento econômico. Segundo Brasil (2016b), PLOA-2017, a meta de resultado primário é fixada com suporte na avaliação da realidade macroeconômica para o ano seguinte, considerando a taxa de juros, taxa de câmbio, crescimento econômico e o resultado que pretende atingir para manter a relação dívida/PIB estável.

2.3 CONTABILIDADE PÚBLICA: FASES DAS DESPESAS E RESTOS A PAGAR

O sistema de metas fiscais brasileiro, medido pelo resultado primário, preocupa-se em manter a sustentabilidade da dívida pública. Para Carvalho e Piscitelli (2014), um dos mecanismos de elevação do resultado primário é a postergação do pagamento de despesas inscritas em restos a pagar. Essa medida é chamada de *float* de restos a pagar. Segundo os mesmos autores, à luz da CASP, os restos a pagar não processados não fazem parte do passivo, pois são exigíveis. Antes mesmo da nova contabilidade pública, CASP, o *float* de restos a pagar não processados não tinha o efeito influenciador no resultado primário.

Na apuração do resultado primário, não se consideram as despesas processadas até a fase da liquidação, se não forem pagas no exercício, e as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados, com pagamento no exercício subsequente, serão computadas no resultado primário do exercício em que ocorrer o pagamento. Por essa razão, a EC nº 95/2016 considera, nos cálculos do teto dos gastos públicos, as despesas primárias pagas e os restos a pagar pagos no exercício, independentemente se processados ou não.

Carvalho e Piscitelli (2014) comentam que o governo define o *float* como o efeito das despesas pagas em exercício posterior sobre o resultado

primário. Esses autores defendem o argumento de que o efeito desse resultado é neutro, pois, em cada exercício, o pagamento de despesas oriundas de exercícios anteriores seria equivalente ao pagamento, em exercícios posteriores, de despesas do atual exercício.

As fases da despesa pública definem muito bem o regime de competência para as despesas públicas, porém o método adotado pelo governo na apuração do resultado primário considera o regime de caixa para as despesas públicas.

3 METODOLOGIA

Esta seção aborda os aspectos metodológicos empregados para atingir os objetivos colimados, a estratégia de coleta de dados, os instrumentos de coleta e análise de dados, bem como o campo de pesquisa.

Quanto aos objetivos, tratou-se de estudo exploratório, porquanto, segundo Raupp e Beuren (2006), o assunto é recente e a literatura disponível sobre esse tema é escassa. Quanto à abordagem do problema, o estudo foi predominantemente quantitativo, pois utilizaram-se modelos econométricos para a realização de um estudo preditivo (RAUPP; BEUREN, 2006).

A população é representada por 63 universidades federais brasileiras e, considerando que o estudo preditivo teve como objeto os dados de todas elas, a pesquisa foi censitária, pois, conforme ensina Oliveira (2011), abrangeu toda a população.

No que diz respeito às técnicas de pesquisa empregadas, tem-se pesquisa documental, cujo procedimento, segundo Raupp e Beuren (2006), é útil para resgatar a memória, que, no caso do presente estudo, os dados históricos dos gastos das universidades, foram utilizados como base para o estudo preditivo, além também de ter sido utilizada a EC no 95/2016, que embasou os cálculos das estimativas das demandas das despesas das 63 uni-

versidades federais por meio de coleta direta dos sistemas governamentais denominados: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), Tesouro Gerencial e Sistema de Administração Financeira (SIAFI).

Foi realizada, também, pesquisa bibliográfica, pois, de acordo com Raupp e Beuren (2006), o material consultado abrange o referencial conhecido, tendo como principais fontes os estudos anteriores sobre o tema desta pesquisa, além dos livros inerentes a orçamento público e contabilidade pública.

Além da pesquisa bibliográfica e documental, foi realizado um estudo preditivo para medir os impactos da EC n. 95/2016 na execução orçamentária das universidades, o qual desenvolveu-se em três etapas a seguir explicitadas:

i) Primeira etapa: estimação da demanda dos gastos de cada uma das 63 IFES para os próximos cinco anos (2018 a 2022):

a. levantamento das despesas liquidadas, ano a ano, nos exercícios de 2008 a 2017 (últimos dez anos), no âmbito das 63 IFES, por meio de coleta no Tesouro Gerencial; e

b. estimativa das demandas de despesas de cada uma das 63 IFES, para os próximos cinco anos (2018 a 2022), ano a ano, com base no levantamento (passo anterior), atualizadas pela variação do IPCA projetado para os próximos cinco anos;

ii) Segunda etapa: projeção do limite teórico dos gastos impostos pela EC no 95/2016, para cada uma das 63 IFES, para os próximos cinco anos (2018 a 2022):

a. levantamento das despesas primárias pagas em 2017 e dos pagamentos dos restos a pagar no mesmo ano, em cada uma das 63 universidades; e

b. estimativa do teto dos gastos para cada uma das IFES para os próximos cinco anos, aplicando a variação da inflação medida pelo IPCA e projetada para os próximos cinco anos, ano a ano, sobre o total apurado na etapa anterior; e

iii) Terceira Etapa: confronto da estimativa das demandas de despesas (etapa 1), com o teto dos gastos projetados (etapa 2), para demonstrar o impacto orçamentário da Lei do Teto dos Gastos Públicos sobre a execução orçamentária de cada uma das 63 IFES.

A adoção dos procedimentos elencados nas três etapas anteriormente mencionadas resultou nos valores apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Valores preditos pelo modelo e variáveis utilizadas

Dados	Ano	Despesas liquidadas (Em bilhões RS)	Δ % da Despesa (Ex. atual/ Ex. anterior)	Δ%IPCA	PIB (Em bilhões RS)
Realizados	2008	17,4	-	-	3.109,80
	2009	22,5	29,294	4,31	3.333,00
	2010	26,0	15,362	5,91	3.885,80
	2011	29,0	11,860	6,50	4.376,40
	2012	31,5	8,577	5,84	4.814,80
	2013	36,9	17,005	5,91	5.331,60
	2014	41,1	11,466	6,41	5.779,00
	2015	43,5	5,779	10,67	6.000,60
	2016	46,8	7,568	6,29	6.266,90
Projetados	2017	51,3	9,665	2,95	6.330,20
	2018	59,6	16,102	4,25	6.436,10
	2019	68,8	15,478	4,25	6.564,80
	2020	79,6	15,685	4,00	6.696,10
	2021	92,1	15,726	4,00	6.830,00
	2022	106,6	15,734	4,00	6.966,60

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Pelas características dos dados, apresentados na Tabela 1, a qual abrange diversas universidades com dados que variaram no tempo, optou-se pela utilização de um modelo em painel. Conforme Woodridge (2015), existem basicamente três abordagens principais que lidam com

essa estrutura de dados: modelos de dados empilhados (*pooled*), efeitos fixos e efeitos aleatórios.

Após a definição da estratégia econométrica mais adequada, os resultados da estimação foram utilizados para prever o comportamento contrafactual das demandas das despesas das universidades, comparando os resultados projetados das demandas das despesas com o limite teórico imposto pela Lei do Teto dos Gastos Públicos.

É importante destacar o fato de que, para a validade da estimativa, foram consideradas as seguintes premissas: i) as variáveis macroeconômicas (PIB e IPCA), havidas como variáveis independentes, não são afetadas pela imposição do teto de gastos sobre as despesas das universidades, ou seja, mesmo que não houvesse o limite teórico imposto pela EC no 95/2016, essas variáveis não se alterariam, pois não há autocorrelação entre as variáveis; e ii) não há remanejamento de recursos orçamentários de outras áreas para as universidades, de modo que as despesas pagas em 2017 representam o ponto de referência do limite projetado para 2018 a 2022 (cinco exercícios), pois essa foi a premissa estabelecida para se fazer as projeções.

Por fim, foram traçados cenários para a composição das despesas projetadas, por grupo, as quais sujeitam-se ao limite teórico da Lei do Teto, identificando os grupos de despesas que possivelmente seriam mais afetadas. Para tanto, a composição das despesas de 2017, por grupo, foi o parâmetro inicial para a projeção, considerando que 2017 é o último ano encerrado.

Sob esse enfoque, a composição dos pagamentos das despesas e dos restos a pagar de 2017 foi o ponto de partida para a projeção da demanda de despesas das universidades para o período de 2018 a 2022 (próximos cinco anos). Tal projeção foi analisada em três distintos cenários de possíveis modificações na composição dos grupos das despesas, em face dos variados graus de rigidez e possibilidades de contingenciamento a que se sujeita cada um dos já mencionados grupos de despesas.

Esses cenários foram calculados tendo como base a composição de 2017, conforme a nota 2, da Tabela 2, e utilizando os seguintes extremos da previsão do modelo, com três abordagens: i) otimista, considerando a menor trajetória da estimativa de crescimento das despesas (valores mínimos); ii) pessimista, levando em conta a maior trajetória estimada do crescimento das despesas (valores máximos); e a iii) neutra, considerando a trajetória média de crescimento das despesas dentro do intervalo previsto.

Com base no exposto e na peculiaridade de cada grupo de despesas, foram consideradas as seguintes premissas, em cada um dos três cenários, de 2018 a 2022:

- i. Cenário 1: a composição dos gastos, por grupo, observada em 2017, será mantida no período; portanto, a projeção das despesas com pessoal, outras despesas correntes e gastos de investimento e inversões financeiras conservarão essa composição nas despesas projetadas pelo modelo;
- ii. Cenário 2: a despesa com pessoal, que é a mais rígida, crescerá conforme projeção do modelo; as outras despesas correntes serão reajustadas apenas pela inflação, e os gastos de investimento e as inversões financeiras são zerados;
- iii. Cenário 3: assume-se a posição segundo a qual a despesa com pessoal crescerá conforme projeção do modelo, ao passo que as outras despesas correntes e os gastos de investimento e inversões financeiras ocuparão o espaço restante para cumprir a restrição fiscal imposta pelo teto.

Para definir qual entre os modelos seria o mais adequado, foram realizados três testes estatísticos sugeridos por Greene (1997). Para tanto, foi assumido, tradicionalmente, o nível de significância de 5%, ou seja, se o p-valor for inferior a 0,05, rejeita-se H_0 . Os referidos testes foram:

- (i) Diferenciação de médias, que consiste em estimar o modelo com a especificação por efeitos fixos e testar conjuntamente por meio de uma estatística F se os parâmetros do intercepto são conjuntamente

iguais a zero. A rejeição dessa hipótese atesta que o modelo de efeitos fixos é mais adequado do que o modelo *pooled* (GRIFFITHS; HILL; JUDGE, 1993);

(ii) Breusch-Pagan (1979), baseado no multiplicador de Lagrange, tem como hipótese nula que o modelo *pooled* é mais adequado do que o modelo de efeitos aleatórios; e

(iii) Hausman (1978), que analisa a correlação entre os interceptos e as variáveis explicativas, tendo como hipótese nula que o modelo de efeitos aleatórios é mais adequado do que o modelo de efeitos fixos.

Todos os testes estatísticos foram realizados por meio do *software* Stata, versão 14. A próxima seção traz a análise de resultados com vistas a evidenciar o impacto orçamentário da Emenda Constitucional no 95/2016 no orçamento das universidades federais brasileiras de 2018 a 2022.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Na Tabela 2, encontram-se os valores nominais previstos do volume total da demanda de despesas, bem como o valor do Teto dos Gastos calculado com amparo nos valores pagos em 2017 e da inflação projetada pelo BACEN (Boletim Focus de 05/01/2018). Assim, percebe-se uma diferença nominal de R\$125,8 bilhões em cinco anos, a valores correntes. Quando se desconta o efeito da inflação projetada, chega-se a uma redução de R\$105,1 bilhões a valores de 2017.

Tabela 2 – Despesas previstas versus teto dos gastos conforme EC 95 (em bilhões de reais)

Ano	Despesas Previstas	IC Min (95%)	IC Max (95%)	Teto de Gastos	Diferença (Nominal)	Diferença (A valor presente)
2016	46,8	-	-	47,2	0,4	0,4
2017	51,3	-	-	50,2	-1,1	-1,1
2018	59,5	54,4	65,2	51,7	-7,8	-7,4
2019	68,8	57,0	83,4	53,8	-15,0	-13,3
2020	79,7	60,0	106,7	56,1	-23,6	-20,1
2021	92,1	63,1	136,7	58,4	-33,7	-27,8
2022	106,5	66,5	175,2	60,7	-45,8	-36,4
Total 2018 a 2022	406,6	301,0	567,2	280,7	-125,9	-105,0

Nota (1): Sigla: (IC) Intervalo de Confiança (mínimo para a projeção otimista, e máximo para a pessimista).

Nota (2): O total das despesas de 2016 e de 2017 correspondem aos valores realizados, os quais, em 2017, ficaram assim distribuídos: Despesas com Pessoal, R\$ 42,4bi; Outras despesas correntes, R\$7,6bi, e Despesas de investimento, R\$1,3, os quais representaram, 82,6%; 14,8%; e 2,6% do total das despesas, respectivamente.

Fonte: Resultados da pesquisa (2018).

Na Tabela 3, estão os resultados dos testes utilizados para a definição do modelo mais adequado. Conclui-se que o modelo *pooled* (dados empilhados) é o mais eficiente, seguido pelo modelo de “efeitos aleatórios”, e, por fim, o de “efeitos fixos”. Assim, o modelo *pooled* será considerado na construção do contrafactual dos gastos das universidades.

Tabela 3 – Testes para definir a especificação do modelo

Teste	Estatística	p-valor	Interpretação	Conclusão
Diferenciação de Médias	1,00604	0,470	Não rejeita H ₀	Portanto, o modelo <i>pooled</i> é mais adequado do que o modelo de efeitos fixos.
Breusch-Pagan	2,91397	0,088	Não rejeita H ₀	Portanto, o modelo <i>pooled</i> é o mais adequado do que o modelo de efeitos aleatórios.
Hausman	6,48114	0,090	Não rejeita H ₀	Portanto, o modelo de efeitos aleatórios é o mais adequado do que o modelo de efeitos fixos.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

A Tabela 4 traz os parâmetros, extraídos do Boletim Focus do Banco Central, que compila as estimativas de mercado do IPCA e do PIB para 2018. De 2019 a 2022, foi considerado para o IPCA o centro da meta de inflação definido pelo Ministério da Fazenda. Para o crescimento, foi mantida a projeção para 2018, que é bastante conservadora.

Tabela 4 – Parâmetros considerados para a projeção do teto de gastos

Ano	IPCA	Crescimento do PIB	PIB projetado (Em bilhões R\$)
2017	2,95%	1%	6.330,2
2018	3,72%	2,70%	6.436,1
2019	4,25%	2,00%	6.564,8
2020	4,00%	2,00%	6.696,1
2021	4,00%	2,00%	6.830,0
2022	4,00%	2,00%	6.966,6

Fonte: BACEN (2018).

A Tabela 5 encerra os resultados da estimação do modelo pooled, utilizado nas projeções. Vale destacar o bom ajustamento desse modelo, porque, com p-valor menor do que 5%, significa dizer que a estatística F atesta que o modelo é globalmente significativo. Além disso, com R quadrado de 0,41, significa dizer que 41% das variações das demandas de despesas são explicadas pelo modelo. O fator de maior importância para explicar a variação da demanda da despesa foi a variável despesas referentes ao ano anterior, a qual indicou um menor p-valor (0,01%), seguido pelo IPCA, com p-valor de 0,02%. O crescimento do PIB não se mostrou relevante para explicar a variável dependente, uma vez que o p-valor foi superior a 5%. Cabe salientar que este trabalho não tem como objetivo identificar os efeitos individuais das variáveis, de modo que a significância global do modelo, aferida pela estatística F, é o critério mais importante a ser observado, porquanto isso indica que as projeções feitas com suporte no modelo em questão são estatisticamente confiáveis.

Tabela 5 – Resultados da Estimação (Variável Dependente: $\Delta\%$ da demanda das despesas)

	<i>pooled</i>	
	Coef.	p-valor
Constante	17,7411	0,0001
Variação % do PIB	0,0803414	0,5871
Variação % IPCA	-1,32123	0,0002
Despesas Ano. anterior	0,198225	0,0001
R-quadrado		0,415969
Estatística F	30,39853	9,99E-18

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Posto isso, para apresentar a resposta ao problema da pesquisa, o estudo prosseguiu com a realização de uma prospectiva das despesas das universidades em contraposição ao limite teórico das despesas para o grupo das 63 universidades federais contempladas no estudo, considerando três diferentes cenários para os seguintes grupos de despesas: a) despesas de pessoal; b) outras despesas correntes; e c) despesas de investimento e inversões financeiras.

No primeiro cenário, adotou-se como premissa que o percentual de participação de cada um dos três grupos de despesas apresentado em 2017 se conserva cinco anos subsequentes. No segundo cenário, adotou-se como premissa que a despesa com pessoal, por ser mais rígida, cresce conforme projeção do modelo; as outras despesas correntes serão reajustadas apenas pela inflação e os gastos de investimento e inversões financeiras são zerados. Por fim, no terceiro cenário, adotou-se como premissa que a despesa com pessoal cresce conforme projeção do modelo e as demais despesas ocuparão o espaço restante para cumprir a restrição fiscal imposta pelo teto.

A Tabela 6 mostra os reflexos das composições dos gastos, por categoria, em cada um dos três cenários descritos no parágrafo anterior, de modo a poder orientar os gestores nas suas tomadas de decisões de como aplicar os recursos com maior eficiência e economicidade, ante os riscos

expressos pelos cenários. A Tabela 2 traz os dados históricos de 2017 que embasaram o cálculo das projeções utilizadas na construção dos cenários.

Tabela 6 – Projeção das demandas de despesas por grupo e por cenário, em bilhões de reais, de 2018 a 2022

Cenários	Ano	Teto de gastos (A)	Projeção Otimista (I.C. Mínimo)					Projeção Neutra					Projeção pessimista (IC Máximo)				
			Desp 1 (B)	Desp 2 (C)	Desp 3 (D)	Total (E)=B+C+D	Impacto (F)=E-A	Desp 1 (B)	Desp 2 (C)	Desp 3 (D)	Total (E)=B+C+D	Impacto (F)=E-A	Desp 1 (B)	Desp 2 (C)	Desp 3 (D)	Total (E)=B+C+D	Impacto (F)=E-A
I	2018	51,7	45,0	8,0	1,4	54,4	-2,70	49,2	8,8	1,5	59,5	-7,80	53,9	9,6	1,7	65,2	-13,50
	2019	53,8	47,1	8,4	1,5	57,0	-3,20	56,8	10,2	1,8	68,8	-15,00	68,9	12,3	2,1	83,3	-29,50
	2020	56,1	49,6	8,9	1,5	60,0	-3,90	65,8	11,8	2,1	79,7	-23,60	88,2	15,8	2,8	106,8	-50,70
	2021	58,4	52,2	9,3	1,6	63,1	-4,70	76,1	13,6	2,4	92,1	-33,70	113,0	20,2	3,5	136,7	-78,30
	2022	60,7	55,0	9,8	1,7	66,5	-5,80	88,1	15,7	2,7	106,5	-45,80	144,8	25,9	4,5	175,2	-114,50
	Total	280,7	248,9	44,4	7,7	301,0	-20,30	336,0	60,1	10,5	406,6	-125,90	468,8	83,8	14,6	567,2	-286,50
II	2018	51,7	45,0	7,9	0,0	52,9	-1,20	49,2	7,9	0,0	57,1	-5,40	53,9	7,9	0,0	61,8	-10,10
	2019	53,8	47,1	8,2	0,0	55,3	-1,50	56,8	8,2	0,0	65,0	-11,20	68,9	8,2	0,0	77,1	-23,30
	2020	56,1	49,6	8,6	0,0	58,2	-2,10	65,8	8,6	0,0	74,4	-18,30	88,2	8,6	0,0	96,8	-40,70
	2021	58,4	52,2	8,9	0,0	61,1	-2,70	76,1	8,9	0,0	85,0	-26,60	113,0	8,9	0,0	121,9	-63,50
	2022	60,7	55,0	9,3	0,0	64,3	-3,60	88,1	9,3	0,0	97,4	-36,70	144,8	9,3	0,0	154,1	-93,40
	Total	280,7	248,9	42,9	0,0	291,8	-11,10	336,0	42,9	0,0	378,9	-98,20	468,8	42,9	0,0	511,7	-231,00
III	2018	51,7	45,0	5,7	1,0	51,7	0,00	49,2	2,1	0,4	51,7	0,00	53,9	-1,9	-0,3	51,7	-2,20
	2019	53,8	47,1	5,7	1,0	53,8	0,00	56,8	-2,6	-0,4	53,8	-3,00	68,9	-12,8	-2,3	53,8	-15,10
	2020	56,1	49,6	5,6	0,9	56,1	0,00	65,8	-8,2	-1,4	56,1	-9,60	88,2	-27,3	-4,8	56,1	-32,10
	2021	58,4	52,2	5,3	0,9	58,4	0,00	76,1	-15,1	-2,6	58,4	-17,70	113,0	-46,5	-8,1	58,4	-54,60
	2022	60,7	55,0	4,8	0,9	60,7	0,00	88,1	-23,3	-4,1	60,7	-27,40	144,8	-71,6	-12,4	60,7	-84,00
	Total	280,7	248,9	27,1	4,7	280,7	0,00	336,0	-47,1	-8,1	280,7	-57,70	468,8	-160,1	-27,9	280,7	-188,00

Legenda dos cenários:

- (I) A composição dos gastos por grupo observada em 2017 será mantida nos próximos cinco anos; portanto, a projeção destas despesas conservará esta composição na projeção das despesas pelo modelo.
- (II) A despesa com pessoal, que é mais rígida, crescerá conforme projeção do modelo; as outras despesas correntes serão reajustadas apenas pela inflação e os gastos de investimento e inversões financeiras serão zerados.
- (III) A despesa com pessoal crescerá conforme projeção do modelo e as demais despesas ocuparão o "espaço restante para cumprir a restrição fiscal imposta pelo teto.

Legenda das despesas projetadas:

Desp_1: Despesas com pessoal; **Desp_2:** Outras despesas correntes e **Desp_3:** Despesas com investimentos e inversões financeiras

Nota: Em todos os três cenários, a projeção otimista corresponde ao intervalo de confiança (IC) dos valores mínimos das despesas projetadas; e a projeção pessimista corresponde ao intervalo de confiança (IC) dos valores máximos das despesas projetadas.

Fonte: Dados da pesquisa (2018).

Conforme mostrado na Tabela 6, em confronto com as despesas totais projetadas com o teto de gastos projetado e mostrado na Tabela 2, percebe-se que, para o Cenário I, independentemente da estimativa otimista, neutra ou pessimista, o teto de gastos projetado para 2018, consoante a EC nº 95/2016, no valor de R\$51,7 bilhões, já será rompido em 2018, e a diferença acumulada no período será, na melhor das hipóteses, de pelo menos R\$20,3 bilhões (R\$301,0 - R\$280,7).

Por sua vez, no Cenário II, cuja premissa zerou as despesas com investimentos e inversões financeiras, o teto também seria rompido em 2018, mesmo quando se considera a estimativa otimista (intervalo inferior da estimação), e a diferença acumulada de 2018 a 2022 seria de pelo menos R\$11,1 bilhões (R\$291,8 - R\$280,7) conforme mostrado na Tabela 6.

Por fim, no Cenário III, considerando as estimativas neutra e pessimista, o total de recursos disponíveis para as demais áreas revela a inviabilidade de continuidade, uma vez que, de acordo com a Tabela 6, as outras despesas correntes e as despesas de investimentos projetadas para o período de 2018 a 2022 ficam negativas: em 2018, na projeção pessimista, e, em 2019, na projeção neutra. Entretanto, o menor valor que as despesas poderiam assumir, teoricamente, seria zero. Todavia, na prática, se as outras despesas correntes chegam ao patamar zero, isso significa a ausência total de recursos para custear contas de água e de energia elétrica, contrato de limpeza, de portaria e de vigilância, por exemplo, o que seria inviabilizar o funcionamento. Por sua vez, levar os investimentos ao mesmo patamar de “zero”, acarretaria, na prática, a ausência de recursos para a renovação dos ativos de natureza permanente que forem ficando obsoletos, o que também resultaria na inviabilidade de continuidade dessas instituições. Por outro lado, na estimação otimista desse mesmo cenário, isso implicaria um congelamento nominal das despesas correntes e de investimentos, o que, até 2036, que é o prazo final de vigência da Lei do Teto, representaria o total sucateamento das universidades públicas federais.

O valor do teto de despesas para as universidades no período de 2018 a 2022 foi de R\$280,7 bilhões, acumulados nesses cinco anos. O valor total das despesas previstas foi estimado em R\$406,6 bilhões. Considerando o intervalo de confiança a 95%, a estimativa otimista (mínimo) projetou as despesas em R\$301,0 bilhões, e a estimativa pessimista (máximo) projetou as despesas em R\$567,2 bilhões. Considerando a estimativa neutra, o impacto financeiro nominal do limite (teto) das despesas na execução orçamentária das universidades foi um déficit na ordem de R\$125,9 bilhões, os quais, trazidos para valores presentes, importam em um déficit de R\$105,0 bilhões, conforme mostrado nas Tabelas 2 e 6, as quais revelam que o déficit estimado se dá em todos os anos, de 2018 a 2022.

O impacto orçamentário da imposição do teto das despesas nos três cenários confirmou que as universidades já não conseguirão se adequar ao novo regime fiscal, já no primeiro ano, em 2018, conforme pode ser visto na Tabela 6, em todos os três cenários.

Destarte, a projeção de despesas confrontadas com os respectivos tetos a elas aplicáveis, mesmo no segundo cenário, com corte de 100% nos investimentos e inversões financeiras, indicam que as despesas de pessoal e as outras despesas correntes projetadas ultrapassam o teto, comprovando que o teto imposto pela EC 95/2016, após pagar as despesas com pessoal, não permitirá sequer recompor a inflação para o grupo de outras despesas correntes, conforme pode ser visto na Tabela 6.

O Cenário III torna ainda mais clara a constatação de inviabilidade de adequação das despesas ao teto imposto, pois, após a estimativa das despesas de pessoal, com a imposição do saldo do limite para os outros dois grupos de despesas, seria necessário que a despesa assumisse valores negativos para a acomodação das despesas ao limite teórico da lei. Tal condição mostra a inviabilidade da manutenção das universidades nesse contexto, uma vez que o menor valor que uma despesa poderia assumir seria “zero”, de modo que valores de despesa negativos revelam a invia-

bilidade para a manutenção e a conservação do grupo das universidades, conforme se verifica na Tabela 6.

Cabe ressaltar que, ainda que seja considerada a abordagem otimista (valor mínimo do intervalo de confiança a 95%), nos três cenários, o valor projetado das despesas estimado em R\$301,0 bilhões (Cenário I), R\$291,8 bilhões (Cenário II) e R\$280,7 bilhões (Cenário III), constantes da Tabela 6, ultrapassam o teto projetado de R\$280,7 bilhões, constantes da Tabela 2, nos dois primeiros cenários, e só não ultrapassaram nos três porque a premissa do terceiro cenário contemplou a possibilidade de contração das outras despesas correntes e de investimentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se concluir que a aplicação linear da regra de correção dos gastos implementada pela EC 95/2016, sobre o orçamento das universidades federais, inviabilizaria seu funcionamento já em curto prazo. A análise da composição das despesas mostra que os gastos com investimento seriam provavelmente os mais afetados. Para que essa previsão não venha a se confirmar, é possível que a premissa de não remanejamento dos gastos seja violada, ou seja, para evitar o sucateamento das instituições de ensino superior, recursos de outras áreas teriam de ser canalizados para elas; todavia, isso é uma decisão iminentemente política, algo sobre o qual é difícil fazer qualquer afirmação.

O presente estudo preditivo conclui que o Novo Regime Fiscal (NRF) compromete o funcionamento regular das universidades em curto prazo, já a partir de 2018, e, por conseguinte, isso terá reflexo no acesso gratuito à Educação Superior de qualidade, promovendo, assim, a exclusão social, quando o papel do Estado é promover o bem-estar social com equidade e o desenvolvimento econômico, pois a universidade é considerada um bem de produção, na medida em que qualifica e transforma a

sociedade. Tal constatação, infelizmente, converge também para o pensamento de Azevedo (2016), ao concluir que o Novo Regime Fiscal (NRF) decretará a morte do PNE.

Além disso, vale lembrar que os gastos sociais com educação constituem investimentos no capital humano do país, com a qualificação do cidadão para atuar no mercado de trabalho e contribuir para o pleno emprego na economia, visto que a falta de mão de obra qualificada diminui a produtividade do Brasil, com reflexos negativos também no PIB. Desse modo, o contingenciamento das despesas com investimentos e inversões financeiras prejudicará o crescimento do ensino superior público, em termos físicos, comprometendo o papel das universidades federais de apoio ao desenvolvimento dos estados, das regiões e do país, como jeito de reduzir as desigualdades sociais, passando a ser um custo elevado para o Brasil.

Como limitação desta pesquisa, cita-se a ausência de informações sobre as despesas liquidadas nos anos anteriores a 2008, no Tesouro Nacional, impedindo que o estudo se utilizasse de uma série de dados históricos mais extensa.

Como sugestão para pesquisas futuras, sugere-se aplicar este estudo por universidade, a fim de que se possa conhecer o impacto da EC nº 95/2016, uma a uma, de maneira específica, ou, ainda, replicar o ensaio em outras instituições abrangidas pelo teto das despesas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; SILVA, P. H. F. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 3. ed. Brasília: Gestão Pública, 2013. v. 1. 648 p.

AZEVEDO, M. L. O novo regime fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024. **Tópicos Educacionais**, Recife, n. 1, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/22442>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BACEN. **Focus** - relatório de mercado. Brasília, 5 jan. 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20180105.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito financeiro para elaboração de controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 mar.1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 fev.1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm. Acesso em: 24 jun.2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria. **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções

de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 15 abr.1999 a. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/. Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012.** Relatório da comissão constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 4 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 - 2014.** Secretário de Educação Superior Balanço Social Seseu 2003 - 2014. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-seseu-2003-2014&Itemid=30192. Acesso em: 4 set. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir

o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 16 dez. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento cidadão**: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2017. Brasília, 2016b. 47 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2016. Brasília, 2016c. 159 p.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta prevê penalidades pelo descumprimento do limite de despesas**. Brasília, 11 out. 2016d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/500035-proposta-preve-penalidades-pelo-descumprimento-do-limite-de-despesas>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BREUSCH, T. S.; PAGAN, A. R. A simple test for heteroskedasticity and random coefficient variation. **Econometrica**, [s. l.], v. 47, n. 5, p. 1287-1294, 1979.

CARVALHO, M. de; PISCITELLI, R. B. Análise da relação entre restos a pagar exigíveis e resultado primário. **ASLEGIS**, Brasília, v. 51, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/27341>. Acesso em: 8 jul. 2017.

GREENE, W. H. **Econometric analysis**. 2. ed. New York: MacMillan, 1997.

GRIFFITHS, W. E.; HILL, R. C.; JUDGE, G. G. **Learning and practicing econometrics**. New York: John Wiley & Sons Inc., 1993.

HAUSMAN, J. A. Specification tests in econometrics, **Econometrica**, [s. l.], v. 46, n. 6, p. 1251-1271, 1978.

MENDLOVITZ, M. R. Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). In: **Estudo Técnico nº 11/2016**. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. jun. 2016. Disponível em: http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Estudo-Tecnico-11-de-2016_Analise-dos-efeitos-da-PEC-241-sobre-a-MDE.pdf. Acesso em: 14 abr. 2017.

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA B. C. G. de. **Orçamento público: conceitos básicos**. Módulo 2 - Enfoques do orçamento. Brasília: Enap, 2014a. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2164>. Acesso em: 25 jun. 2017.

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA B. C. G. de. **Orçamento público: conceitos básicos**. Módulo 4 - Classificações orçamentárias. Brasília: Enap, 2014b. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2164>. Acesso em: 25 jun. 2017.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: Universidade Federal de Goiás, 2011. 73 p. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf. Acesso em: 12 mar. 2021.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006. cap. 3, p. 76-97.

WOODRIDGE, J. M. **Introductory econometrics: a modern approach**. 6. ed. Connecticut USA: Cengage Learning, 2015. 912 p.

WORLD CONFERENCE ON HIGHER EDUCATION, 2009, Paris. **The new dynamics of higher education and research for societal change and development**. UNESCO, Paris, 5-8 July 2009. Disponível em: https://archive.unu.edu/files/2009/Rector_WCHE-2009.pdf. Acesso em: 5 nov. 2017.

Os desafios das Administrações Municipais na terceirização de serviços

The challenges of Municipal Administrations in outsourcing services

Maira Coutinho Ferreira Giroto¹

RESUMO

O presente artigo trata do risco de as diferentes modalidades de terceirização no âmbito da Administração municipal se enquadrarem no conceito de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, do risco de interrupção dos serviços de saúde públicos em razão da dificuldade de contratação de profissionais e do risco de a Administração vir a responder por encargos trabalhistas e previdenciários não adimplidos pelas empresas contratadas. Propõe como prevenção de tais riscos o melhor planejamento das terceirizações, com foco nos resultados e buscando a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos e nos mecanismos de controle dos contratos e parcerias firmados.

Palavras-chave: Terceirização. Lei de Responsabilidade Fiscal. Administração municipal. Serviços públicos.

ABSTRACT

This paper tackles the risk of different types of outsourcing within the Municipal Administration may be included in the concept of personnel expenses defined by the Fiscal Responsibility Law, the risk of public health services interruption due to the difficulty in hiring staff and the risk that the

¹ Agente da Fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Doutora em Linguística e Língua Portuguesa pela UNESP, especialista em Direito Público pela PUC Minas e especialista em Direito Administrativo pela UNIARA. E-mail: maira@adv.oabsp.org.br.

Administration may have to take responsibility for labor and social security charges which were not paid by contracted companies. In order to avoid those risks, this paper suggests a better outsourcing planning, focusing on results and on achieving efficiency and effectiveness in public services and on controlling mechanisms of the contracts and partnerships signed.

Keywords: Outsourcing. Fiscal Responsibility Law. Municipal Administration. Public services.

1 INTRODUÇÃO

Muitas são as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública quando a execução indireta, ou seja, pela iniciativa privada, de serviços de interesse público se apresenta como opção mais vantajosa do que a execução direta por servidores, empregados públicos e recursos materiais próprios.

O presente artigo tem como foco três dos muitos problemas enfrentados nesse contexto: o risco de as despesas referentes à terceirização se enquadrarem no conceito de despesa com pessoal definido pela Lei Complementar nº 101/2000, prejudicando o desempenho fiscal do município; o risco de interrupção dos serviços de saúde públicos em razão da dificuldade de contratação de profissionais para essa área tão essencial para a população; e o risco de a Administração vir a responder por encargos trabalhistas e previdenciários não adimplidos pelas empresas ou entidades privadas responsáveis pela execução indireta de serviços públicos.

O principal caminho apresentado neste artigo para a redução desses riscos consiste no melhor planejamento das terceirizações, de modo que as parcerias com a iniciativa privada sejam formalizadas com foco nos resultados, buscando a eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços, e não na simples substituição de pessoal próprio da Administração por pessoal terceirizado, e com mecanismos de controle do adimplemento das obrigações acessórias afetas aos contratos que envolvem mão de obra (em especial, os encargos trabalhistas e previdenciários).

1.1 O LIMITE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL PARA A DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO NA ESFERA MUNICIPAL

A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece que a despesa total com pessoal do Poder Executivo na esfera municipal, em cada período de apuração, não poderá exceder cinquenta e quatro por cento da receita corrente líquida (arts. 19 e 20, inciso III, alínea b).

O cômputo das despesas dessa natureza, para fins de cálculo do referido limite, deve considerar, além da Prefeitura, todas as entidades da Administração indireta, tendo em vista que a receita corrente líquida do município compreende as receitas de todas essas entidades (BRUNO, 2011).

A intenção do legislador foi a de frear o permanente e contínuo aumento das despesas com pessoal, em um contexto em que:

Inúmeros entes da Federação, principalmente Municípios, tinham valores despendidos com folha de pagamento bastante elevados para a capacidade arrecadatória, trazendo enormes prejuízos à comunidade que representavam, com percentuais inimagináveis em relação aos valores gastos com pessoal e consequente prejuízo das despesas básicas da administração, como saúde, educação, transporte, enfim, prestação de serviços públicos em geral, finalidade precípua da instituição Estado, em sentido lato. (BRUNO, 2011, p. 173)

O art. 18 da lei define despesa total com pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

O §1º do mesmo artigo inclui na despesa com pessoal, também, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, que devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

A proximidade do montante da despesa com pessoal, como o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não raro impede que o gestor municipal realize concurso público ou processo seletivo (previstos nos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal) para contratação de profissionais necessários às atividades administrativas e para prestação de serviços públicos à população. A situação é ainda mais crítica quando há queda na arrecadação de receitas, ocasionando aumento do percentual representado pela despesa com pessoal em relação ao montante da receita corrente líquida.

Nesses casos, frequentemente opta-se por terceirizar as atividades e os serviços essenciais ou que não possam ser interrompidos, o que não necessariamente evita o aumento da despesa com pessoal exatamente por esses contratos terem por objeto a substituição do trabalho daqueles servidores e empregados públicos que se evitou contratar, enquadrando-se na espécie de despesa com pessoal definida pelo citado parágrafo primeiro do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, a intenção do legislador com a obrigatoriedade da contabilização das despesas vinculadas a esses contratos como “Outras Despesas de Pessoal” foi exatamente a de coibir a utilização da terceirização de mão de obra como artifício para a contratação e o pagamento de pessoal superior ao percentual máximo imposto por esse dispositivo legal, o que vai de encontro ao equilíbrio entre receitas e despesas e à imposição de limite aos gastos dessa natureza almejados pela Lei Fiscal (BRUNO, 2011).

Nesse ponto, reside a importância de se realizar terceirizações de serviços dentro das possibilidades previstas pela legislação nacional que, ao mesmo tempo, não se enquadrem na hipótese prevista pelo parágrafo primeiro do art. 18, em sua forma e em sua essência, e alcancem os re-

sultados pretendidos pelo gestor municipal e necessários para a estrutura administrativa e para a população.

2 A TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Entre as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado, estão compreendidos os acordos de variados tipos pelos quais a Administração Pública busca a colaboração do setor privado, sendo exemplos típicos os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços, entre os quais se enquadra o instituto da terceirização (DI PIETRO, 2012).

Ensina Di Pietro (2012) que, no âmbito da Administração Pública, a terceirização como contrato de fornecimento de mão de obra não tem guarida em razão da exigência constitucional de concurso público para a investidura em cargos, empregos ou funções, tendo por exceção apenas a contratação temporária prevista no inciso IX da Carta Magna, sendo possível somente a terceirização como contrato de prestação de serviços.

Os contratos de prestação de serviços com mão de obra residente envolvem a dedicação direta e exclusiva dos profissionais do contratado à contratante, seja em suas dependências ou nas de terceiros, e, em geral, envolvem serviços de limpeza, conservação, vigilância, brigada, copeiragem, apoio administrativo etc. (BRASIL, 2013).

Estes representam, em tese, maior risco quanto à possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração por encargos trabalhistas, pela via judicial, pois o convívio e a proximidade dos empregados do contratado com os funcionários públicos e as instalações físicas da Administração facilitam a caracterização da habitualidade e da subordinação, típicas do vínculo empregatício delineado nos arts. 2º e 3º do Decreto-Lei nº 5.452/1943. Por conseguinte, representam, também, maior risco de enquadramento nas “Outras Despesas de Pessoal” descritas no §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os contratos sem mão de obra residente, por outro lado, são aqueles cujo objeto corresponde à execução de uma atividade destinada a obter determinado resultado de interesse, um produto específico definido pela Administração contratante, por exemplo, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais (BRASIL, 2013). A seção 6 deste artigo é dedicada aos contratos dessa natureza.

3 RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO POR OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E TRABALHISTAS

O §2º do art. 121 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que, exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, quando comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. O §5º do mesmo dispositivo determina que o recolhimento das contribuições previdenciárias observe o disposto no art. 31 da Lei nº 8.212/1991.

O mencionado art. 31 trata da retenção, pela empresa contratante de serviços executados mediante cessão de mão de obra, inclusive em regime de trabalho temporário, sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços e recolhimento em nome da empresa cedente da mão de obra. Ou seja, a responsabilidade solidária do município pelos encargos previdenciários se restringe à parte patronal somente nos contratos de prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra e depende da comprovação de falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

Lembramos que, no âmbito da Administração Pública, esses contratos somente podem ter por objeto a prestação de serviços relacionada a atividades-meio, pois a terceirização de atividades relacionadas à área-fim

de um órgão ou entidade pública ou que estejam incluídas nas atribuições de seus cargos ou empregos públicos ofende a regra constitucional do concurso público. Esse entendimento está claro no voto do ministro relator do processo TC-032.202/2010-5, do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 5216/2012 – 1ª Câmara), e na Instrução Normativa no 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que assim dispõe:

Art. 9º Não serão objeto de execução indireta na Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

I - atividades que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - as atividades consideradas estratégicas para o órgão ou entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - as funções relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Parágrafo único. As atividades auxiliares, instrumentais ou acessórias às funções e atividades definidas nos incisos do caput podem ser executadas de forma indireta, sendo vedada a transferência de responsabilidade para realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Quanto à responsabilidade por encargos trabalhistas, o §1º do art. 71 da Lei nº 8.666/93 dispõe que a inadimplência do contratado com referência a essas obrigações não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento. O já citado teor do §2º do art. 121 da Lei Federal nº 14.133/2021, que substituirá a Lei nº 8.666/93², compatibilizou a norma geral de licitações e contratos, no tocante à responsabilidade subsidiária do município, à Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, que assim dispõe (grifos nossos):

2 A Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011 serão revogados após decorridos dois anos da publicação oficial da Lei nº 14.133/2021.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE (nova redação do item IV e inseridos os itens V e VI à redação) - Res. 174/2011, DEJT divulgada em 27, 30 e 31.05.2011 [...]

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso **evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora**. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

Da redação do citado inciso V, infere-se a importância da regulamentação dos procedimentos de gestão e de fiscalização das execuções contratuais, por parte dos municípios, que incluam procedimentos específicos de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas para a prestação de serviços.

4 FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS

A gestão e a fiscalização de contratos compreendem todos os atos e os procedimentos realizados por órgãos e agentes públicos para garantir que os contratos administrativos atendam às finalidades para as quais foram firmados, ou seja, a perfeita execução do objeto e a decorrente obtenção de benefícios para a população e para a Administração contratante, com o melhor aproveitamento possível dos recursos públicos investidos, a prevenção e a reparação de danos e prejuízos ao erário.

O art. 117 da Lei nº 14.133/2021 exige que a execução do contrato seja acompanhada e fiscalizada por, no mínimo, um servidor ou empregado público especialmente designado. Entretanto, os atos e os procedimentos que concretizam essa obrigação legal devem ser regulamentados internamente pela Administração, inclusive no que se refere à fiscalização do cumprimento, pelo contratado, das obrigações trabalhistas afetas ao contrato, com o objetivo de evitar a já mencionada responsabilização subsidiária.

O Quadro 1 apresenta exemplos de procedimentos de fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas pelo contratado que podem ser incluídos, com as necessárias adaptações, tanto na regulamentação interna de gestão e fiscalização de contratos quanto nos editais, em contratos e nos respectivos anexos dos processos de licitação que envolvem prestação de serviços. Foi utilizada como fonte a Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre as regras e as diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

Quadro 1 – Exemplos de procedimentos de fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas

Fiscalização inicial	Elaborar planilha-resumo de todo o contrato administrativo com informações sobre todos os empregados terceirizados que prestam os serviços (nome completo, número do CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos (como vale-transporte e auxílio-alimentação), horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas).
	Fiscalizar as Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS) por amostragem, conferindo todas as anotações nelas contidas para que se possa verificar se as informações coincidem com as informações fornecidas pela empresa e pelo empregado, com especial atenção à data de início do contrato de trabalho, função exercida, remuneração (corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações) e eventuais alterações dos contratos de trabalho.
	Verificar se o número de terceirizados por função coincide com o previsto no contrato administrativo.
	Verificar se o salário não é inferior ao previsto no contrato administrativo e na Convenção Coletiva de Trabalho da Categoria (CCT).
	Consultar eventuais obrigações adicionais constantes na CCT para as empresas terceirizadas (por exemplo, se os empregados têm direito a auxílio-alimentação).
	Verificar a existência de condições insalubres ou de periculosidade no local de trabalho, que ensejam pagamento dos respectivos adicionais aos empregados e/ou fornecimento, pelo contratado, de Equipamentos de Proteção Individual (EPI).
	Verificar as CTPS dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, (quando houver) devidamente assinadas pelo contratado.
	Verificar os exames médicos admissionais dos empregados do contratado que prestarão os serviços.
Fiscalização mensal	Reter a contribuição previdenciária no valor de onze por cento sobre o valor da fatura e dos impostos incidentes sobre a prestação do serviço (nos casos de cessão de mão de obra para serviços afetos a atividades-meio).
	Exigir a certidão de regularidade relativa a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, o Certificado de Regularidade do FGTS (CRF) e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), ou outra forma de comprovação de atendimento ao inciso XIII do art. 55 da Lei nº 8.666/93.
	Exigir, quando couber, comprovação de que a empresa mantém reserva de cargos para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social, conforme disposto no art. 66-A da Lei nº 8.666/93.
Fiscalização diária	Evitar ordens diretas da Administração, eventuais reclamações ou cobranças dirigidas aos terceirizados, pois devem ser encaminhadas ao preposto da empresa.
	Evitar toda e qualquer alteração na forma de prestação do serviço, como a negociação de folgas ou a compensação de jornada, pois essa conduta é exclusiva do empregador.
	Conferir por amostragem, diariamente, os empregados terceirizados que estão prestando serviços e em quais funções, e se estão cumprindo a jornada de trabalho.

Quadro 1 – Exemplos de procedimentos de fiscalização do cumprimento de obrigações trabalhistas
(continuação)

Fiscalização procedimental	Observar a data-base da categoria prevista na CCT, pois os reajustes dos empregados devem ser obrigatoriamente concedidos pela empresa no dia e percentual previstos.
	Certificar-se de que a empresa observa a legislação relativa à concessão de férias e licenças aos empregados.
	Certificar-se de que a empresa respeita a estabilidade provisória de seus empregados (cipeiro, gestante e estabilidade acidentária).
Fiscalização por amostragem	Solicitar, por amostragem, aos empregados que verifiquem se as contribuições previdenciárias e do FGTS estão ou não sendo recolhidas em seus nomes.
	Solicitar, por amostragem, aos empregados terceirizados os extratos da conta do FGTS, os quais devem ser entregues à Administração.
	O contratado deverá entregar, no prazo de 15 dias, quando solicitado pela Administração, por amostragem, quaisquer dos seguintes documentos: extrato da conta do INSS e do FGTS de qualquer empregado, a critério da Administração contratante; cópia da folha de pagamento analítica de qualquer mês da prestação dos serviços, em que conste como tomador o órgão ou a entidade contratante; cópia dos contracheques assinados dos empregados relativos a qualquer mês da prestação dos serviços ou, ainda, quando necessário, cópia de recibos de depósitos bancários; e comprovantes de entrega de benefícios suplementares (vale-transporte, vale-alimentação etc.) relativos a qualquer mês da prestação dos serviços e de qualquer empregado.
Havendo indício de irregularidade	Quanto ao recolhimento das contribuições previdenciárias, oficial à Receita Federal do Brasil (RFB). Já quanto ao recolhimento da contribuição para o FGTS, oficial ao Ministério do Trabalho.
	O descumprimento das obrigações trabalhistas ou a não manutenção das condições de habilitação pelo contratado poderá dar ensejo à rescisão contratual (sem prejuízo das demais sanções), sendo possível conceder um prazo para que a contratada regularize o problema, sob pena de rescisão contratual, quando não identificar má-fé ou incapacidade da empresa de corrigir.
Término da vigência ou rescisão do contrato	Verificar o pagamento pelo contratado das verbas rescisórias ou dos documentos que comprovem que os empregados serão realocados em outra atividade de prestação de serviços, sem que ocorra a interrupção do contrato de trabalho.

Fonte: Adaptado da Instrução Normativa nº 5/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Procedimentos desse tipo exigem planejamento, tempo e dedicação dos gestores e fiscais de contratos; por isso, é importante que os estudos prévios à abertura de processos de licitação de serviços que ensejam riscos

de responsabilização subsidiária da Administração por obrigações trabalhistas sempre busquem formatos de contratações que evitem ou minimizem esses riscos. Um dos caminhos é a descrição do objeto e a estipulação de condições de pagamento com foco nos resultados a serem alcançados pelo contratado, em vez da simples intermediação de contratação de pessoal.

5 OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE NO PLANEJAMENTO DA TERCEIRIZAÇÃO

A Constituição Federal estabeleceu os princípios e as regras que regem a Administração Pública no Brasil desde a sua promulgação, em 1988, até os dias atuais. Os princípios instituídos no texto constitucional original foram os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Por força do princípio da legalidade, os atos administrativos devem ser autorizados por lei, cabendo aos órgãos de controle interno, controle externo e à sociedade a fiscalização da conformidade entre a atividade estatal e a legislação vigente. Já o princípio da publicidade exige que todos os atos administrativos (exceto nos casos em que a lei autoriza o sigilo) sejam amplamente divulgados, permitindo o controle social da atividade estatal.

O princípio da impessoalidade impõe que todas as pessoas que se enquadrem em idêntica situação jurídica recebam o mesmo tratamento por parte da Administração, e o princípio da moralidade exige a conduta honesta e ética do gestor público no desempenho de suas atribuições. Esses dois princípios visam evitar que agentes públicos obtenham para si ou para outrem vantagens de qualquer natureza resultantes de atos administrativos, a exemplo dos casos de nepotismo e de corrupção.

Entre as regras estabelecidas por dispositivos constitucionais para a efetivação de tais princípios, podemos citar: a obrigatoriedade do concurso público para a admissão de servidores efetivos; as hipóteses de contratação de pessoal por tempo determinado e de provimento de cargos em comissão; a necessidade de processo licitatório para compras e contrata-

ções públicas; a fixação de percentuais mínimos de aplicação de recursos do Tesouro na saúde e na educação; a concessão de mandado de segurança e de habeas data, respectivamente, contra ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridades públicas, e para garantir o acesso a informações de caráter público.

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 incluiu, entre os princípios estabelecidos no art. 37 da Carta Magna, o princípio da eficiência, que, em linhas gerais, impõe a maior produtividade e economicidade possíveis na execução de ações, obras e serviços públicos. Embora a eficiência e a eficácia já estivessem previstas no inciso II do art. 74 do texto constitucional original como critérios de avaliação da gestão dos órgãos e entidades públicas federais e da aplicação de recursos públicos, a inclusão da eficiência como princípio geral impôs a obrigatoriedade de seu atendimento por todos os órgãos públicos federais, estaduais e municipais em todas as dimensões de suas atividades.

Nesse contexto, no âmbito da doutrina jurídica nacional foram formulados os princípios da eficácia e da efetividade, que mantêm com o princípio da eficiência relação de complementaridade, pois impõem, respectivamente, que ações, obras e serviços públicos sejam compatíveis com os objetivos pelos quais foram implantados e que tais resultados tragam, de fato, benefícios à população e à Administração.

Segundo Di Pietro (2006), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos, podendo ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, e em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública; nos dois casos, com o objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Na Proposta de Emenda nº 173 de 1995, que culminou com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, o Poder Executivo Federal justifica que a inclusão da dimensão da eficiência da Administração Pública impõe que o Estado seja “apto a gerar mais benefícios, na forma de

prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte” (BRASIL, 1995, p. 18852). Assim, o núcleo do princípio da eficiência é a procura de produtividade e de economicidade (CARVALHO FILHO, 2014).

A eficácia, por sua vez, está prevista no inciso II do art. 74 da Constituição Federal como critério de avaliação, pelos sistemas de controle interno, dos resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial em órgãos e entidades da Administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

O princípio da eficácia impõe que o gestor público escolha a ação certa para o atendimento de cada necessidade pública ou para a solução de cada problema enfrentado pela Administração, e escolha os melhores meios para atingir esses resultados, considerando os recursos disponíveis. A atividade estatal é eficaz; portanto, quando alcança os objetivos pretendidos, sejam eles impostos por normas ou estabelecidos na fase de planejamento governamental.

Por fim, o princípio da efetividade impõe que os resultados da atividade estatal tragam benefícios concretos à população, de modo que o gestor público deve certificar-se da real necessidade e oportunidade das ações a serem tomadas. Segundo Torres (2004, p. 175), o conceito de efetividade não se relaciona estritamente à eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, pois nada é mais impróprio para a Administração Pública do que “fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito”.

No âmbito dos órgãos de controle externo da Administração Pública, podemos citar como exemplo as definições desses três princípios formuladas pela *International Organisation of Supreme Audit Institutions*³ – INTO-SAI, em sua *International Standard of Supreme Audit Institutions*⁴ – ISSAI 300, e pelo Tribunal de Contas Europeu, em seu *Manual da Auditoria de Resultados*.

3 Em português, Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (tradução livre).

4 Em português, Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (tradução livre).

Segundo a ISSAI 300⁵, traduzida para o português pelo Tribunal de Contas da União, o princípio da eficiência “significa obter o máximo dos recursos disponíveis” e “diz respeito à relação entre recursos empregados e produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade” (INTOSAI, 2017, p. 2).

Já o princípio da efetividade “diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos” (INTOSAI, 2017, p. 2). Entretanto, a nota de tradução do Tribunal de Contas da União esclarece que o termo original em inglês, *effectiveness*, abrange tanto o conceito de eficácia, relacionado ao grau de alcance das metas programadas em termos de produtos, quanto o conceito de efetividade, relacionado aos impactos.

Essa dupla significação explica o fato de o Tribunal de Contas Europeu ter traduzido *principle of effectiveness* por princípio da efetividade e ter adotado para ele a seguinte definição: “o princípio da eficácia visa a consecução dos objetivos específicos fixados e a obtenção dos resultados esperados” (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 7).

Assim, é possível considerar que a eficácia se refere ao atingimento dos objetivos estabelecidos para a ação estatal, enquanto a efetividade se refere aos resultados almejados pelo Poder Público com a implementação da ação. Por exemplo, a terceirização do serviço de atendimento ao público será eficaz se o contratado disponibilizar todo o pessoal e o material exigidos pelo contrato, mas somente alcançará efetividade se o atendimento prestado atender plenamente às necessidades dos municípios de comunicação com a Prefeitura.

Com o intuito de atender aos três princípios aqui apresentados, o planejamento das contratações de execução de serviços públicos por particulares deve contemplar, pelo menos, as seguintes etapas, previstas no Quadro 2:

5 Sigla para *International Standard of Supreme Audit Institutions*, em português Norma Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (tradução livre).

Quadro 2 – Etapas de planejamento das contratações visando à sua eficiência, eficácia e efetividade

Princípio	Etapas de planejamento	Procedimentos correlatos
EFICIÊNCIA	a) Análise do custo da execução direta e comparação com os custos estimados da execução por entidades do Segundo Setor (por meio de licitação) e da execução por entidade do Terceiro Setor.	<p>a.1) Levantamento de custos da execução direta.</p> <p>a.2) Pesquisa de mercado com empresas do ramo.</p> <p>a.3) Estudo da capacidade operacional e custos das entidades sem fins lucrativos do ramo.</p> <p>a.4) Levantamento de custos de realização de processo licitatório e/ou chamamento público.</p> <p>a.5) Levantamento de custos da gestão/fiscalização de contrato ou parceria com entidade do Terceiro Setor.</p>
EFICIÊNCIA	b) Estudos preliminares para apurar a forma de execução dos serviços com os menores custos diretos e indiretos.	<p>b.1) Execução com mão de obra residente: estipulação dos resultados a serem alcançados pelo contratado, levantamento dos custos com a fiscalização técnica e do cumprimento de obrigações acessórias (especialmente previdenciárias e trabalhistas), dos riscos para o contratante e das medidas de redução e de contingência de riscos.</p> <p>b.2) Execução sem mão de obra residente: estipulação dos resultados a serem alcançados pelo contratado, levantamento dos custos de fiscalização (predominantemente técnica), dos riscos para o contratante e das medidas de redução e de contingência de riscos.</p>

Quadro 2 – Etapas de planejamento das contratações visando à sua eficiência, eficácia e efetividade
(continuação)

<p>EFICÁCIA</p>	<p>c) Elaboração do projeto básico ou termo de referência (ou plano de trabalho, nas parcerias com o Terceiro Setor) de modo que o detalhamento do objeto e exigências garantam os resultados pretendidos.</p>	<p>c.1) Fixação de resultados quantitativos a serem atingidos pelo contratado, tais como parâmetros mínimos e máximos de prazos; número de atendimentos; metragem; quilometragem; volume; peso; frequência etc.</p> <p>c.2) Fixação de resultados qualitativos a serem atingidos pelo contratado, tais como metas ou parâmetros previstos em legislação específica; pontuação dos serviços pelo fiscal do contrato e/ou público usuário (bom, ruim, satisfatório, insatisfatório); economia de insumos, tais como energia elétrica, água etc.</p> <p>c.3) Fixação de critérios objetivos de mensuração dos resultados pelo fiscal do contrato.</p>
<p>EFETIVIDADE</p>	<p>d) Verificação da conformidade entre os resultados quantitativos e qualitativos fixados e a demanda da população ou do setor solicitante dos serviços.</p>	<p>d.1) Comparação entre as demandas reprimida e estimada de serviços e os quantitativos previstos no contrato.</p> <p>d.2) Confirmação pelo setor solicitante de que os serviços estão corretamente definidos e dimensionados nas cláusulas e projetos.</p> <p>d.3) Verificação da correção de cláusulas ou partes de projetos que prejudicaram a qualidade dos serviços em contratos anteriores.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A sequência de realização dessas etapas e procedimentos será diferente para cada tipo de serviço a ser contratado e de acordo com os dados e a forma de organização interna de cada município, sendo essencial que delas participem servidores e/ou empregados públicos que solicitaram a contratação, cujas atividades estejam diretamente relacionadas ao respectivo objeto e responsáveis pela gestão e fiscalização da execução do futuro contrato.

6 CONTRATAÇÕES COM FOCO EM RESULTADOS E NA REDUÇÃO DE RISCOS

Esta seção é dedicada à apresentação de exemplos de formatos de contratações alternativos aos modelos que envolvem a cessão de mão de obra, não somente com o intuito de evitar a caracterização de substituição de servidores e empregados públicos, mas principalmente para implementar mecanismos de obtenção de melhores resultados quantitativos e qualitativos para o município contratante.

Em licitações de prestação de serviços de limpeza predial, por exemplo, é comum o objeto ser descrito da seguinte forma: contratação de serviço de limpeza predial, sendo sete postos de trabalho preenchidos conforme as necessidades da Administração, com jornada de trabalho de quarenta e quatro horas semanais a serem cumpridas em dias úteis das oito às dezessete horas, considerando uma hora de almoço, e aos sábados das oito às doze horas, com fornecimento de material em quantidade suficiente para a manutenção do prédio e o número de funcionários.

Em geral, o valor total da prestação de serviços nesse caso corresponde à soma dos preços unitários dos postos de trabalho, que, por sua vez, correspondem ao total dos custos trabalhistas, previdenciários, fiscais, de equipamentos de proteção individual, uniformes, seguros, custos administrativos e lucro do contratado, entre outros, rateado pelo número de postos de trabalho contratados.

O principal risco desse tipo de contrato é que o núcleo da descrição do objeto é a cessão de mão de obra, ou seja, a caracterização como despesa com pessoal, seguido do risco de caracterização da habitualidade típica das relações empregatícias nos casos em que as empresas contratadas alocam os mesmos funcionários para cada local de prestação de serviços. Soma-se a esses o risco de baixa qualidade dos serviços prestados, pois o preço é calculado e pago pelo preenchimento de cada posto de trabalho nos horários estipulados, sem considerar o desempenho de cada funcionário.

Uma alternativa a esse formato é a estipulação de resultados a serem atingidos pelo contratado e de preços unitários por cada item atendido de forma satisfatória, independentemente do número de funcionários envolvidos na prestação dos serviços, por exemplo, conforme o Quadro 3:

Quadro 3 – Planilha de custos unitários de serviços de limpeza predial

SERVIÇOS	R\$/m ² /mês
Áreas Internas – Pisos Acarpetados	5,12
Áreas Internas – Pisos Frios	5,12
Áreas Internas – Laboratórios	9,3
Áreas Internas – Almoarifados / Galpões	2,27
Áreas Internas – Oficinas	2,56
Áreas Internas Com Espaços Livres – Saguão, Hall e Salão	3,84
Áreas Internas – Sanitários de Uso Público ou Coletivo de Grande Circulação (*)	6,24
Áreas Externas – Pisos Pavimentados Adjacentes / Contíguos às Edificações	2,56
Áreas Externas – Varrição de Passeios e Arruamentos	0,54
Áreas Externas – Pátios e Áreas Verdes – Alta Frequência	0,49
Áreas Externas – Pátios e Áreas Verdes – Média Frequência	0,24
Áreas Externas – Pátios e Áreas Verdes – Baixa Frequência	0,12
Áreas Externas – Coleta de Detritos em Pátios e Áreas Verdes – Diária (**)	322
Vídeos Externos – Frequência Trimestral (Sem Exposição a Risco)	1,6
Vídeos Externos – Frequência Semestral (Sem Exposição a Risco)	1,48
Vídeos Externos – Frequência Trimestral (Com Exposição a Risco)	2,03
Vídeos Externos – Frequência Semestral (Com Exposição a Risco)	1,71
(*) Cláusula do Adicional de Insalubridade do Acordo Coletivo da Categoria SIEMACO/SEAC-SP 2018	
(**) R\$/ha/mês (1 hectare (ha) equivale a 10.000 m ²)	

Fonte: Extraído de CADTERC. Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados. Volume 3 – Limpeza Predial. Disponível em: <http://www.cadterc.sp.gov.br/>. Acesso em: 29 abr. 2019.

Esses preços unitários devem ser multiplicados pelas quantidades de metros quadrados de cada item, pela frequência com a qual devem ser limpos e pelo período de execução dos serviços para se chegar ao valor total do contrato.

Além de impor que o contratado seja remunerado pelos serviços efetivamente executados, contratações desse tipo oferecem critérios objetivos para a verificação da execução do objeto pelo fiscal do contrato, facilitam o cálculo do valor de itens que precisem ser acrescidos ou suprimidos (nos moldes do art. 65 da Lei nº 8.666/93 e ar. 124 da Lei nº 14.133/2021), dificultam o enquadramento da prestação de serviços como a substituição de servidores e empregados públicos, e reduzem o risco de responsabilização da Administração por encargos trabalhistas não adimplidos pelo contratado.

Outra situação comum é a contratação de serviços de Tecnologia da Informação, especialmente o desenvolvimento e a manutenção de softwares ou sistemas informatizados para os diversos setores das Prefeituras, com o valor calculado com base na quantidade de homens-hora necessários à execução dos serviços. A fixação de preço a ser pago exclusivamente pelo critério de transcurso de período de tempo (hora, dia, mês etc.) pode se revelar antieconômica, quando pouco volume de serviços é prestado no período predeterminado.

Esse foi o entendimento expresso no voto do ministro relator do processo TC-019.998/2007-7, do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2024/2007 – Plenário), pelos fundamentos de que é necessário prever metodologias de medição de serviços prestados que privilegiem a remuneração do contratado mediante a mensuração de resultados, por exemplo, na área de Tecnologia da Informação, por pontos de função.

Trata-se de método padronizado largamente utilizado no mercado para a mensuração de serviços de desenvolvimento e de manutenção de sistemas, que considera as funcionalidades efetivamente implementadas, sob o ponto de vista do usuário, buscando eliminar a possibilidade de remunerar o contratado com base na quantidade de horas trabalhadas ou nos postos de trabalho disponibilizados (Acórdão nº 2024/2007 – TCU – Plenário).

Esse mesmo critério pode ser aplicado a diversos tipos de serviços. Por exemplo, em contratações de assessoria e de consultoria, em vez de licitar os serviços por preço fixo global mensal, é possível anexar ao edital da licitação modelo de proposta que discrimine preços unitários por cada serviço a ser prestado (atendimento presencial, atendimento remoto, elaboração de parecer, revisão de documento, elaboração de laudo, auditoria de demonstrativos etc.), estabelecendo-se no contrato que os pagamentos corresponderão aos serviços efetivamente prestados pelo contratado em cada período de apuração.

Caso a medição por funções ou por produtos não seja comprovadamente viável, restando como única opção a remuneração de serviços por horas trabalhadas, é importante adotar providências no sentido de que sejam previamente definidos e especificados os serviços a serem executados e estabelecidos os valores máximos de horas aceitáveis para cada um desses serviços, assim como explicitada a metodologia a ser utilizada para a fixação desse quantitativo de horas (Acórdão nº 2024/2007 – TCU – Plenário).

Por fim, quando as etapas de planejamento apontarem como melhor solução para a demanda da Administração, do ponto de vista técnico e de economicidade, contrato que envolva a disponibilização de postos de trabalho, é prudente que se adotem medidas no sentido de exigir, no processo licitatório, planilha de custos unitários que diferencie as despesas com mão de obra dos demais custos da execução do objeto, como o fornecimento de material e equipamentos, de modo a evitar que estes últimos sejam computados nas despesas com pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRUNO, 2011).

7 TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE

O §1º do art. 199 da Constituição Federal autoriza que as instituições privadas participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou con-

vênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

O art. 130 da Portaria de Consolidação nº 1/2017 do Ministério da Saúde estabelece que o gestor competente do SUS poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada quando a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território.

Desse modo, a primeira fase do processo administrativo referente tanto à celebração de parceria com entidade do Terceiro Setor quanto à realização de processo licitatório deve ser dedicada ao levantamento dos dados relativos à estrutura física e aos recursos humanos e materiais próprios disponíveis e da respectiva capacidade operacional, para a devida comprovação de que são insuficientes para o atendimento da demanda reprimida de serviços, que também deve ser criteriosamente levantada. Em seguida, devem ser realizados os levantamentos de custos da ampliação de estrutura física, recursos humanos e/ou materiais necessários à satisfação dessa demanda, para que constem, também, no processo.

Presentes os requisitos exigidos pelo citado art. 130, deve ser estudada a possibilidade de atendimento da demanda por entidades filantrópicas e/ou sem fins lucrativos, cuja participação não é formalizada apenas mediante convênios, pois a legislação nacional prevê outras modalidades, apresentadas na seção seguinte deste artigo, que tratam das parcerias com o Terceiro Setor.

Restando apenas a possibilidade de buscar os serviços no mercado, é necessária sua precisa caracterização, com estipulação dos resultados a serem exigidos e dos respectivos custos unitários, que, por força do §6º do citado art. 130, devem ter como referência a Tabela de Procedimentos do SUS. As definições de serviços e preços da Tabela são disponibilizados pelo Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS – SIGTAP, na internet, no endereço <http://sigtap.data-sus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/inicio.jsp> (Acesso em: 29 abr. 2019).

Além da possibilidade de contratação de prestadores de serviços de saúde com fins lucrativos por meio de licitação, a Lei nº 14.133/2021 traz, entre as hipóteses de inexigibilidade, os “objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento”. No âmbito do SUS, trata-se de procedimento pelo qual a Administração Pública, após chamamento público para um determinado objeto, celebra contrato de prestação de serviços com todos aqueles considerados aptos, nos moldes do art. 129, inciso II, da Portaria de Consolidação nº 1/2017⁶.

Ressalte-se que o credenciamento formal das entidades privadas somente será admitido se devidamente justificado pelo gestor competente e nas hipóteses em que houver necessidade de um maior número de prestadores para o mesmo objeto e a competição entre eles for inviável (art. 132, §1º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017). O respectivo processo administrativo de inexigibilidade deve ser instruído com a razão da escolha dos executantes e a justificativa dos preços fixados (art. 26 da Lei no 8.666/93).

A partir dos arts. 128 a 138 da citada Portaria de Consolidação nº 1/2017 e dos art. 25 a 31, 67, 78 e 79 da Lei no 8.666/93, é possível delinear as seguintes etapas do processo de credenciamento:

Quadro 4 – Processo de credenciamento de prestadores de serviços de saúde

ETAPAS	PROCEDIMENTOS
1) Chamamento público: ato de chamar, publicamente, prestadores de serviços assistenciais de interesse do SUS, com a possibilidade de credenciá-los.	O edital e o respectivo regulamento do chamamento público deverão ser disponibilizados no Diário Oficial correspondente, em jornais de grande circulação e por meios eletrônicos, contendo o prazo de inscrição. Os requisitos para o credenciamento devem estar previstos no respectivo regulamento, garantindo-se isonomia entre os interessados dispostos a contratar pelos valores definidos pelo SUS, constantes, obrigatoriamente, no edital.

6 Com amparo, também, na inviabilidade de competição prevista no caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Quadro 4 – Processo de credenciamento de prestadores de serviços de saúde (continuação)

<p>2) Inscrição: preenchimento, pelas entidades interessadas, de formulário próprio disponibilizado pelo ente federado contratante, acompanhado dos documentos previstos no respectivo regulamento, que serão encaminhados à comissão responsável.</p>	<p>A documentação deve comprovar os requisitos dos arts. 27 a 31 da Lei no 8.666/93 e o registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES).</p>
<p>3) Cadastro: registro, pelo ente federado contratante, das informações apresentadas junto com o formulário de inscrição, como o nome da entidade, endereço, descrição da atividade econômica, natureza jurídica, entre outros dados que são de interesse da Administração.</p>	<p>Devem ser emitidos os Certificados de Registro Cadastral – CRC das entidades interessadas. O registro de dados cadastrais para credenciamento estará permanentemente aberto a futuros interessados, estabelecidos os limites temporais para as contratações.</p>
<p>4) Visita técnica para qualificação: inspeção realizada pelo ente federado contratante à entidade cadastrada com o objetivo de identificar e avaliar a capacidade física e operacional, e a qualidade das ações e dos serviços prestados, com a emissão de parecer circunstanciado, que fundamentará a decisão acerca da habilitação da entidade.</p>	<p>(não há previsão de procedimentos específicos relativos à visita técnica)</p>
<p>5) Habilitação: consiste na análise dos documentos entregues no ato de inscrição e parecer emitido por ocasião da visita técnica do ente federado contratante.</p>	<p>Devem ser inabilitados os licitantes que não preencham qualquer dos requisitos dos arts. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93 ou que não possuam registro no CNES.</p>
<p>6) Assinatura do termo contratual</p>	<p>O termo deve exigir que o contratado: submeta-se a avaliações sistemáticas pela gestão do SUS, à regulação instituída pelo gestor e ao Sistema Nacional de Auditoria do SUS (SNA) e seus componentes (apresentando toda documentação necessária, quando solicitado); apresente, sempre que solicitado, relatórios de atividade que demonstrem, quantitativa e qualitativamente, o atendimento do objeto pactuado; assegure a veracidade das informações prestadas ao SUS; cumpra todas as normas relativas à preservação do meio ambiente; e preencha os campos referentes ao contrato no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).</p>
<p>7) Publicação: como condição de eficácia dos atos, o gestor do SUS deverá publicar extrato da contratação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, por força do que dispõe o art. 26 da Lei nº 8.666/93.</p>	<p>Deve haver, também, divulgação do extrato da contratação em meio eletrônico.</p>

Quadro 4 – Processo de credenciamento de prestadores de serviços de saúde (continuação)

8) Fiscalização: verificação do cumprimento das condições descritas no instrumento contratual, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666/93.	O ente contratante deverá acompanhar, também, todo o processo de credenciamento, podendo designar comissão especial para este fim.
9) Descredenciamento: rescisão contratual entre a entidade credenciada e o ente contratante, após regular processo administrativo, com observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.	Quando há rescisão do contrato por ato unilateral da Administração, nos casos enumerados nos incisos I a XI do art. 78 da Lei no 8.666/93.

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Embora do credenciamento se originem vários contratos para a execução do mesmo objeto, a Portaria de Consolidação nº 1/2017 não estabelece regras explícitas quanto à forma de distribuição da demanda de serviços entre os prestadores contratados. Sobre essa questão, no Acórdão no 352/2016, o Tribunal de Contas da União determinou ao Ministério da Saúde que oriente todos os entes federativos a observar, entre outras diretrizes, a necessidade de desenvolver, nas contratações por credenciamento, metodologia para a distribuição dos serviços entre os interessados de forma objetiva e impessoal.

Quanto à forma de medição e condições de pagamento a serem pactuadas nos contratos dessa espécie, o citado Acórdão traçou as seguintes diretrizes:

9.1.3. devem ser realizados estudos que indiquem qual sistema de remuneração dos serviços prestados é mais adequado para o caso específico do objeto do ajuste a ser celebrado, levando em consideração que a escolha da forma de pagamento por tempo, por procedimentos, por caso, por captação ou a combinação de diferentes métodos de remuneração possui impacto direto **no volume e na qualidade** dos serviços prestados à população;

9.1.4. os processos de pagamento das entidades contratadas devem estar suportados por documentos que comprovem que os serviços foram **efetivamente prestados** – demonstrando o controle da frequência dos profissionais, os procedimentos realizados, os pacientes atendidos – e que **garantam que os impostos, taxas e encargos trabalhistas aplicáveis ao caso foram devidamente recolhidos.**” (Acórdão no 352/2016 – TCU – Plenário, grifos nossos)

Dessas diretrizes, depreende-se a importância de que a execução indireta tenha como foco a eficiência, a eficácia e a efetividade dos serviços públicos de saúde prestados, além da mitigação dos riscos de prejuízos para o município contratante, decorrentes do inadimplemento de obrigações acessórias pelos contratados.

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, há a possibilidade de que seja necessária a revisão dos arts. 128 a 138 da citada Portaria de Consolidação nº 1/2017 quanto aos procedimentos e às etapas da modalidade do credenciamento.

8 PARCERIAS COM O TERCEIRO SETOR E A PORTARIA NO 233/19 DA SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL

Além da contratação de prestação de serviços por meio de processos licitatórios, o município tem também a opção de firmar parcerias com entidades do Terceiro Setor.

O movimento de redefinição das estruturas da Administração Pública ocorrido durante a década de 1990 (mesmo contexto no qual foi promulgada a Emenda Constitucional no 19/98) foi o grande ponto de inflexão para a análise acerca dos distintos institutos que conformam a realidade das instituições não governamentais voltadas ao atendimento de demandas coletivas de distintas naturezas, que compõem o chamado “Terceiro Setor” (PORTELLA, 2010).

O Direito pátrio contempla apenas cinco formas de constituição de personalidade jurídica de direito privado: a fundação, a associação, a sociedade, o partido político e a entidade religiosa, sendo que, a princípio, apenas as duas primeiras são passíveis de constituição de entidades do Terceiro Setor (PORTELLA, 2010). Podemos citar as seguintes características e diferenças entre elas:

As Fundações são pessoas jurídicas constituídas a partir de um acervo patrimonial a ser administrado pela instituição, podendo possuir distintos objetos, dentre os quais aqueles voltados à assistência social. Uma certa resistência à constituição de entidades do terceiro setor com natureza jurídica fundacional é explicada pela existência de entraves jurídicos relativos sobretudo à rigidez da sua fiscalização por parte do Ministério Público, além do controle a cargo dos Tribunais de Contas, em função dos recursos públicos eventualmente recebidos. As associações, por outro lado, são pessoas jurídicas de direito privado constituídas a partir da reunião de um conjunto de indivíduos, com objetivo comum, incluído o objetivo filantrópico. São certamente as figuras jurídicas mais comumente utilizadas para fins de instituição de entidades do terceiro setor. (PORTELLA, 2010, p. 273)

A Lei Federal no 13.019/14, conhecida como “Marco Regulatório do Terceiro Setor”, estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação.

São consideradas, pela citada lei, organizações da sociedade civil as entidades privadas sem fins lucrativos; as sociedades cooperativas previstas na Lei no 9.867/99; as integradas por pessoas em situação de risco ou de vulnerabilidade pessoal ou social; as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda; as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural; e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social, bem como as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos. Ou seja, o Marco Regulatório trouxe a possibilidade de parcerias também com entidades não constituídas como

fundação ou associação, desde que se enquadrem nas hipóteses de seu art. 2º, inciso I.

O termo de colaboração é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas por órgão ou entidade pública que envolvam a transferência de recursos financeiros, enquanto no termo de fomento os planos de trabalho são propostos pelas organizações da sociedade civil (art. 2º, incisos VII e VIII, da Lei Federal no 13.019/14).

Já o acordo de cooperação é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2º, inciso VIII-A, da Lei Federal no 13.019/14).

Em regra, a celebração de termo de colaboração ou de fomento e o acordo de cooperação cujo objeto envolva a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial deve ser precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto pretendido pela Administração, e a prestação de contas é obrigatória em todos os casos (art. 42, inciso VII, da Lei Federal no 13.019/14).

Além das três modalidades de parcerias com o Terceiro Setor instituídas pela Lei Federal no 13.019/14, outros instrumentos regulamentados por leis anteriores ao Marco Regulatório continuam vigentes e podem ser adotados pelos municípios conforme as necessidades e as peculiaridades de cada caso, sendo os mais comuns o convênio, o contrato de gestão, o termo de parceria e a parceria público-privada.

Tais instrumentos têm em comum a possibilidade de execução, pelo parceiro privado (sem fins lucrativos), de atividades finalísticas da Administração. Não por outra razão, o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (9ª edição) determina a inclusão na

despesa de pessoal dos valores de contratações indiretas de “serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas” (BRASIL, 2018, p. 495).

De acordo com a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 377/2020, os prazos de definição das rotinas e das contas contábeis, de adequação dos dispositivos contratuais e dos procedimentos de prestação de contas e de cômputo das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil nos limites previstos no art. 19 da Lei Complementar nº 101/2000 se encerram, respectivamente, no final do exercício de 2020, no final do exercício de 2021 e no exercício de 2022 (BRASIL, 2020). Isto é, a citada inclusão das despesas de pessoal das entidades do Terceiro Setor de que trata o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (9ª edição) deverá ocorrer a partir do exercício de 2022, impactando os resultados fiscais de todos os entes da federação.

O desafio para os municípios, nesse contexto, é o de conciliar a importância da gestão responsável em épocas de crise econômica com a necessidade de atendimento à população, principalmente a população mais carente, que é a mais afetada por essa mesma crise. Ou seja, buscar mecanismos de otimização e de racionalização dos recursos destinados à remuneração de pessoal das entidades do Terceiro Setor, de modo que sua adequação aos limites da Lei Fiscal não comprometa o atingimento das finalidades das parcerias firmadas com tais entidades.

CONCLUSÃO

Momentos de crises exigem reflexões sobre o sentido das leis e as funções primordiais do Estado que levem a reformulações das práticas adotadas pela Administração Pública na busca pelo atendimento às demandas da população.

A alternativa de se substituir os contratos que envolvem a simples troca de servidores e empregados públicos por contratos cujo objeto é o resultado alcançado pelo contratado na execução quantitativa e qualitativa de serviços representa não apenas um caminho viável para a redução de despesas com pessoal, do ponto de vista da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também a busca pelo atendimento aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade consagrados no contexto da aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98. De igual modo, a legislação que rege os serviços do Sistema Único de Saúde e as parcerias com o Terceiro Setor oferece mecanismos de busca por resultados que vão além da simples disponibilização de pessoal para o atendimento à população.

A legislação e os entendimentos doutrinários e de órgãos de controle externo apresentados neste artigo evidenciam que essa alternativa envolve, principalmente, o planejamento criterioso e detalhado das diferentes formas de execução indireta de serviços públicos, buscando-se a melhor alternativa em termos de redução de custos e de riscos, e em termos de atendimento real das necessidades da Administração, além dos procedimentos de fiscalização e de acompanhamento do cumprimento das obrigações principais e acessórias estipuladas em todos os ajustes firmados com a iniciativa privada.

Isto é, o Direito pátrio, há muito tempo, vem criando mecanismos de solução de problemas de gestão fiscal e de garantia da prestação dos serviços públicos; mecanismos cuja relevância se acentua à medida que se agravam as crises políticas e econômicas no país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Proposta de Emenda Constitucional nº 173, de 1995. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, 18 ago. 1995. p. 18849-18854.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de gestão de contratos**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2013. 54 p.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018. 654 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/20239255/do1-2017-05-26-instrucao-normativa-n-5-de-26-de-maio-de-2017-20237783. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020. Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 130, 9 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910 p.

BRUNO, R. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal e orçamento público municipal**. Curitiba: Juruá, 2011. 300 p.

CADTERC. Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados. Volume 3 – Limpeza Predial. Disponível em: <http://www.cadterc.sp.gov.br/>. Acesso em: 29 abr. 2019.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. 1311 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006. 823 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2012. 465 p.

INTOSAI. **ISSAI 300**: princípios fundamentais de auditoria operacional. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2017. 16 p.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010. 991 p.

PORTELLA, A. A competência fiscalizadora dos tribunais de contas sobre as entidades do terceiro setor. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília: Presidência da República/Casa Civil/Subchefia para Assuntos Jurídicos, v. 12, n. 97, p. 258-284, jun./set. 2010.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. 224 p.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Contas Europeu. **Manual da auditoria de resultados**. Luxemburgo: Tribunal de Contas Europeu, 2017. 97 p.

Portal da Transparência: do que se diz e o que se faz com o cartão de pagamento do governo federal

Transparency Portal: what is said and what is done with the federal government payment card

Ewerton Fernandes Rafael Pereira de Fontes¹

Eliabe Roberto de Souza²

Alessandra Carla Ceolin³

Liliane Aparecida da Silva Santos⁴

RESUMO

Com a criação do Portal da Transparência do Governo Federal, a sociedade brasileira passou a dispor de uma nova ferramenta para suprir a demanda sobre o controle social. O objetivo geral desta pesquisa foi analisar como o Portal da Transparência do Governo Federal proporciona a transparência dos dados sobre a utilização dos recursos públicos com o uso de Cartão de Pagamento do Governo Federal no ano de 2019. Esta pesquisa teve caráter exploratório, os dados foram obtidos por meio do Painel “Cartões de Pagamentos” do Portal da Transparência e foram analisados em categorias temáticas ou unidades de análise. Os resultados revelam que o Portal da Transparência do Governo Federal disponibiliza dados sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal, porém existe um descompasso quanto à finalidade do uso do cartão de pagamento, que é o suprimimento de fundos e o atendimento a eventuais despesas. Conclui-se,

1 Bacharel em Administração Pública. Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia (UAE-ADTec). Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: ewerton_315@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6900-5323>.

2 Professor mestre e pesquisador na Unidade Acadêmica de Educação a Distância e Tecnologia (UAE-ADTec). Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: elroso2009@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6095-3151>.

3 Professora doutora vinculada ao Departamento de Administração e aos Programas de Pós-Graduação em Controladoria e ao Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: alessandra.ceolin@ufrpe.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3892-8712>.

4 Mestre em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (UFPE/2013), bacharel em Administração (UFPE/2010). Atua como tutora virtual e professora formadora no Bacharelado em Administração Pública da UFRPE desde o semestre de 2013.2. E-mail: lilianeasantos@ymail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0526-2184>.

com esta pesquisa, que o Portal da Transparência permite a divulgação dos gastos públicos federais e com tal prática é possível verificar a falta de publicidade de determinados órgãos que usam o Cartão de Pagamento do Governo Federal, o descumprimento no atendimento a eventuais despesas e a ausência de planejamento no uso dos recursos públicos.

Palavras-chave: Acesso à informação. Controle social. Gestão pública. Transparência pública.

ABSTRACT

With the creation of the Transparency Portal of the Federal Government, Brazilian society now has a new tool to meet the demand on social control. The general objective of this research was to analyze how the Transparency Portal of the Federal Government provides transparency of data on the use of public resources with the use of Payment Card of the Federal Government in 2019. This research was exploratory, the data were obtained through the “Payment Cards” Panel of the Transparency Portal and were analyzed in thematic categories or units of analysis. The results reveal that the Transparency Portal of the Federal Government provides data on the use of the Payment Card of the Federal Government, but there is a mismatch as to the purpose of using the payment card, which is the supply of funds and meeting possible expenses. It is concluded with this research that the Transparency Portal allows the disclosure of federal public spending and with this practice it is possible to verify the lack of publicity of certain agencies that use the Payment Card of the Federal Government, noncompliance in meeting possible expenses and lack of planning in the use of public resources.

Keywords: Access to information. Social control. Public management. Public transparency.

Recebido: 03-02-2021

Aprovado: 16-03-2021

1 INTRODUÇÃO

Em um mundo de muitas mudanças econômicas, sociais, climáticas, biológicas, tecnológicas, governamentais, e que tem passado por constantes processos de globalização, o acesso às informações torna-se imprescindível para o enfrentamento de novos contextos.

No passado, esse processo de acessibilidade e de disponibilização de informações dos conteúdos públicos e privados se dava de forma lenta, burocrática e defasada; porém, com o advento da rede mundial de computadores e suas facilidades de acesso, esse cenário vem, aos poucos, tomando outros rumos.

O acesso aos atos da Administração Pública passa a ser uma realidade nacional desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando os artigos 70, 71 e 73 apresentam as instâncias responsáveis pelo controle interno e controle externo, no que diz respeito ao controle dos recursos públicos e como forma de participação ativa da sociedade (BRASIL, 1988).

De acordo com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, o art. 1º, § 1º, um dos princípios que norteiam os atos da Administração Pública e sua respectiva gestão, relaciona-se à questão da responsabilidade na gestão fiscal e à necessidade da transparência nas ações e atos praticados por ela (BRASIL, 2000).

Depreende-se, com a Lei Complementar nº 101/2000, que todos os cidadãos têm o direito de saber como é realizada a utilização do dinheiro vindo dos cofres públicos, seja na esfera municipal, estadual ou federal. O art. 1º ainda cita a necessidade do acesso à informação como prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, obediência aos limites e às condições no que tange à renúncia de receita, à geração de despesas com pessoal, da seguridade social, dí-

vidas consolidadas e mobiliárias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000).

O art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 concretiza a necessidade de transparência nos atos públicos e assegura esse direito à população, ao instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; às prestações de contas e ao respectivo parecer prévio; ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária e ao Relatório de Gestão Fiscal; e às versões simplificadas desses documentos (BRASIL, 2000).

A transparência nos atos da gestão pública é de suma importância para a sociedade em geral e deve ser tratada como uma grande conquista social, pois, por meio dela, é possível acompanhar os gastos feitos por atores políticos e gestores públicos, bem como é possível identificar onde os recursos públicos são investidos e/ou utilizados.

No ano de 2009, foi instituída a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio, alterando o art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000, a qual passa a assegurar a transparência mediante a participação popular por meio de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, bem como liberando ao “[...] pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2009).

Com a criação do Portal da Transparência do Governo Federal pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2004 (BRASIL, 2020), a sociedade brasileira passou a dispor de uma nova ferramenta para suprir a demanda sobre o controle social. Sabe-se, pois, que o governo federal realiza compras com cartões de pagamentos, porém questiona-se: será que o Portal da Transparência do Governo Federal permite ao cidadão acompanhar a aplicação do dinheiro público federal,

dispor de informações para o controle social e, assim, promover a transparência dos gastos públicos?

Com o aumento e o avanço da globalização, o acesso às informações se difundiu de forma amplificada. No campo da gestão pública, percebeu-se, cada vez mais, a crescente necessidade de a sociedade ter acesso às informações sobre o âmbito político e financeiro da Administração Pública, na qual os recursos financeiros vindos dos cofres públicos são investidos e gastos pelos atores políticos e gestores públicos para cumprirem e/ou desempenharem as suas funções de forma eficiente e eficaz com vistas à adequada gestão pública.

Autores como Kondo *et al.* (2002), Freire (2014), Gama e Rodrigues (2016), Castro Junior (2018), Michener, Contreras e Niskier (2018) e Guimarães (2019) têm se debruçado sobre a transparência pública e o controle social, todavia percebe-se que há uma lacuna sobre a temática em estudo no que diz respeito à utilização de Cartão de Pagamento (CP) pelo governo federal.

Instituído sob o Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005, o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) passa a ser uma nova forma de aquisição e de pagamento semelhante à do setor privado de acordo com o disposto no art. 15, inciso III, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2005).

Os artigos 1º e 2º do Decreto nº 5.355/05 preveem o uso do CPGF pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, que integram o orçamento fiscal e a seguridade social, para pagamentos de despesas realizadas com aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos. O CPGF é concebido como um instrumento de pagamento, emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira autorizada, e utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado (BRASIL, 2005).

Por outro lado, entende-se que a gestão fiscal pressupõe uma ação planejada, transparente, e o Portal da Transparência do Governo Federal passa a ser visto como uma ferramenta poderosa, com o objetivo de di-

vulgar as informações públicas para a sociedade e para a efetivação do controle social.

O exercício de fiscalização sobre os recursos públicos ocorre por meio do controle institucional e do controle social. Salienta-se, pois, que o controle social também pode ocorrer por iniciativa do ente público, como é o caso do Portal da Transparência.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar como o Portal da Transparência proporciona a divulgação dos dados sobre a utilização dos recursos públicos com o uso de Cartão de Pagamento do Governo Federal como ferramenta aliada ao controle social e à prestação das contas dos gastos públicos no ano de 2019.

Decorrem do objetivo geral os seguintes objetivos específicos: investigar como o Portal da Transparência disponibiliza a oferta de dados sobre o uso do CP de acordo com legislação vigente sobre a transparência pública; elencar os órgãos superiores e as entidades vinculadas que utilizaram o cartão de pagamento em 2019; identificar os estabelecimentos e os favorecidos com a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal; e apresentar as despesas realizadas com Cartão de Pagamento pelo Governo Federal com vistas ao controle social.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A transparência e a responsabilização nos atos de gestão pública têm se tornado questões fundamentais e de suma importância na esfera pública. Frequentemente, o assunto está em pauta não apenas no Brasil, mas em vários lugares ao redor do mundo. Kondo (2002) relata o quão importante e fundamental são a responsabilização e a transparência no setor público.

De acordo com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a transparência é “o esclarecimento de regras, planos, processos e ações. É saber o porquê, como, o quê e quanto” (USAID, 2013, p. 1, tradução nossa).

A USAID (2013, p. 1, tradução nossa) ainda revela que a transparência “garante que funcionários públicos, servidores civis, gerentes, membros do conselho e empresários ajam visível e compreensivelmente, e relatem sobre suas atividades. E isso significa que o público, em geral, pode acioná-los para prestar contas”.

Salienta-se, pois, que a transparência e a governança são conceitos que caminham de forma paralela, pelo fato de que a boa governança, na Administração Pública, está relacionada ao acompanhamento e ao controle das ações dos governos pela sociedade em uma democracia.

No entender de Matias-Pereira (2010, p. 118), para que exista uma boa governança há necessidade do estabelecimento de seis dimensões:

ações que assegurem uma estrutura jurídica e regulatória efetiva para as empresas estatais; ações que respaldem o papel do Estado como proprietário; tratamento igualitário de acionistas; políticas de relacionamento com os stakeholders; transparência e divulgação de informações; definição das responsabilidades dos Conselhos.

Quanto à noção de boa governança, Kondo (2002, p. 11) apresenta alguns princípios acordados de modo geral, como os descritos no Quadro 1.

Quadro 1 – Princípios da boa governança

PRINCÍPIOS		
Responsabilização	Transparência	Abertura
É possível identificar e responsabilizar funcionários públicos por suas ações.	Significa que informações confiáveis, relevantes e oportunas sobre as atividades do governo estão disponíveis ao público.	Os governos escutam os cidadãos e as empresas, e levam em conta suas sugestões ao formular e implementar políticas públicas.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Kondo (2002).

O Quadro 1 mostra que a boa governança, segundo Kondo (2002), decorre de correlações de princípios em que a sociedade e as empresas expressem seus anseios; as ações e informações públicas possam de fato

estar acessíveis à população, de forma confiável; e, dessa forma, seja possível identificar e punir os descaminhos administrativos palmilhados por agentes públicos.

No contexto dos princípios de boa governança, Marques (2007, p. 14) chama atenção para a concepção de governança corporativa sob a óptica da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), relatando que “é o sistema pelo qual as sociedades do sector público e privado são dirigidas e controladas”.

Para Marques (2007, p. 18 e 19), alguns passos devem ser observados quando se trata de atingir a efetiva governança corporativa e, assim, cita seis princípios que são: liderança, integridade, compromisso, integração, responsabilidade e transparência.

Marques (2007, p. 19-20) menciona a importância de manter a vida transparência nos atos e nas ações de gestão pública das atividades e dos atores políticos e sociais, apresentando informações de forma transparente e segura, visto que “a transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os corpos dirigentes são verdadeiramente responsáveis, e isso é importante para uma boa governança”.

A transparência das contas públicas é uma das principais questões em pauta na atualidade e na esfera da Administração Pública. Em 18 de novembro de 2011, foi sancionada a Lei nº 12.527, conhecida como a Lei de Acesso à Informação, para dispor de procedimentos que devem ser observados pela União, estados, Distrito Federal e municípios e, assim, garantir o acesso às informações previstas na CF de 1988 (BRASIL, 2011).

A Lei nº 12.527/2011, no art. 3º, prevê o direito de acesso à informação, de acordo com os princípios básicos da Administração Pública, em observância da publicidade como regra geral, e o sigilo como exceção, tendo em vista o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência e do controle social da Administração Pública (BRASIL, 2011).

O art. 23 da Lei nº 12.527/2011 registra que as informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado são passíveis de classifi-

cação de sigilo desde que ponham em risco a defesa, a soberania e a integridade do território nacional; a vida, a segurança e a saúde da população; a estabilidade financeira, econômica ou monetária do país; causem risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; ponham em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; e comprometam atividades de inteligência, bem como de investigação ou de fiscalização em andamento (BRASIL, 2011).

A partir do ano de 2012, o Decreto nº 7.724 passou a regulamentar a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso às informações no âmbito federal (BRASIL, 2012).

De acordo com o Decreto nº 7.724/2012, art. 1º, a sua função é de regulamentar, no âmbito do Poder Executivo federal, “os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo [...]” (BRASIL, 2012).

Uma das questões abordadas sobre a divulgação e o acesso às informações advindas dos entes públicos é sobre os custos oriundos desses documentos, relatórios, serviços e materiais. Entretanto, o art. 4º do Decreto nº 7.724/12 prevê que “a busca e o fornecimento da informação são gratuitos, ressalvada a cobrança do valor referente ao custo dos serviços e dos materiais utilizados, tais como reprodução de documentos, mídias digitais e postagem” (BRASIL, 2012).

No que se refere à abrangência do Decreto nº 7.724/12, o art. 5º revela que “sujeitam-se ao disposto neste Decreto os órgãos da administração direta, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União” (BRASIL, 2012).

O art. 6º do Decreto nº 7.724/2012 delimita o direito ao acesso às informações sobre alguns itens como informações sigilosas previstas na

legislação, sendo do âmbito fiscal, bancário, de operações e serviços de capitais, comercial, profissional, industrial e segredo de justiça, assim como referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 2012).

O termo transparência, no sentido literal, trata do que é transparente e/ou que se pode transparecer. Mas como esse termo pode ser tão utilizado no campo da Administração e Gestão Públicas? Gama (2017, p. 29) apresenta uma compreensão, no que concerne ao termo transparência voltado para a política, como a oportunidade que as instituições “[...] proporcionam à sociedade a capacidade de ver através de suas estruturas organizacionais”.

Braga (2011, p. 52) traz o conceito acerca da transparência para o setor público, ao definir a

transparência da gestão como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral. Essa definição suplanta o conceito de publicidade previsto na Constituição Federal de 1988, pois a publicidade é uma questão passiva, de publicação de determinadas informações como requisito de eficácia. A transparência vai mais além, pois detém-se na garantia de acesso às informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar.

Vale salientar, como afirmam Cappelli, Leite e Araujo (2010, p. 100), que a transparência é um estado que apresenta gradações e características específicas e que as “[...] características de transparência são qualidades, portanto, podem ter diferentes percepções dependendo de quem for o interessado”.

Cappelli, Leite e Araujo (2010, p. 100) revelam que existem cinco degraus para efetivação da transparência, que correspondem a acessibilidade, usabilidade, informativo, entendimento e auditabilidade, conforme podem ser vistos no Quadro 2.

Quadro 2 – Degraus para efetivação da transparência

1 Acessibilidade	2 Usabilidade	3 Informativo	4 Entendimento	5 Auditabilidade
A transparência é realizada pela capacidade de acesso.	A transparência é realizada pelas facilidades de uso.	A transparência é realizada pela qualidade da informação.	A transparência é realizada pelo entendimento.	A transparência é realizada pela auditabilidade.
Aferição de práticas que efetivam características de portabilidade, disponibilidade e publicidade na organização.	Aferição de práticas que efetivam características de uniformidade, operabilidade, intuitividade, desempenho, adaptabilidade e amigabilidade na organização.	Aferição de práticas que efetivam características de clareza, completeza, correteza, atualidade, comparabilidade, consistência, integridade e acurácia na organização.	Aferição de práticas que efetivam características de concisão, compositividade, divisibilidade, detalhamento e dependência na organização.	Aferição de práticas que efetivam características de validade, controlabilidade, verificabilidade, rastreabilidade e explicação na organização.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Cappelli, Leite e Araujo (2010).

Embora a transparência possa ser percebida como um processo nordeado por degraus “[...] é possível que características de um degrau ‘superior’ estejam efetivadas, sem que todas as características de um degrau ‘inferior’ estejam” (CAPPELLI; LEITE; ARAUJO, 2010, p. 102).

A transparência dos atos públicos respalda a construção dos hábitos adequados da gestão pública, e um dos instrumentos públicos utilizados sob essa premissa é a licitação pública. Ressalta-se que a licitação pública é uma das ferramentas que o poder público utiliza nas esferas estadual, municipal, do Distrito Federal e da União para adquirir serviços e bens, normatizados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993).

A licitação pública é um instrumento de muita importância na execução das políticas de compras, gastos e aquisições dos entes públicos. De fato, a Lei nº 8.666 de 1993, em seu art. 3º, institucionaliza que “[...] a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável [...]” (BRASIL, 1993).

O art. 3º da Lei nº 8.666/93 ainda relata que a licitação deve estar

em conformidade com “[...] os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos” (BRASIL, 1993).

As compras públicas de acordo com o art. 15 da Lei nº 8.666/93, nos incisos I a V, possuem condições que devem ser observadas, sendo elas: a padronização para garantir compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho; processamento das compras pelo sistema de registro de preços; submissão às condições de aquisição em consonância com o setor privado; subdivisão para aproveitar as peculiaridades do mercado; e, por fim, orçar preços de acordo com os praticados na esfera da Administração Pública (BRASIL, 1993).

No caso de preços ou de valores monetários, a Lei nº 8.666/93 estabelece, nos artigos 22 e 23, valores estimados para aquisição ou contratação de serviços para a esfera pública. (BRASIL, 1993). Devido às constantes variações monetárias em decorrência dos anos, os valores de contratação foram alterados primeiramente com a Lei nº 9.648/1998 (BRASIL, 1998) e posteriormente em decorrência do Decreto nº 9.412/2018 (BRASIL, 2018), conforme pode ser visto no Quadro 3.

Quadro 3 – Valores monetários das licitações públicas

MODALIDADE DE LICITAÇÃO	VALORES MONETÁRIOS DOS TIPOS DE CONTRATAÇÃO			
	Obras e serviços de engenharia		Compras e serviços não relacionados a obras e serviços de engenharia	
	Lei nº 9.648/98	D nº 9.412/18	Lei nº 9.648/98	D nº 9.412/18
Convite	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 330.000,00	Até R\$ 80.000,00	Até R\$ 176.000,00
Tomada de Preços	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 3.300.000,00	Até R\$ 650.000,00	Até R\$ 1.430.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 3.300.000,00	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.430.000,00

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (1998; 2018).

Existem situações que, para aquisições e serviços na Administração Pública, não é necessário o uso da licitação, ou seja, a “dispensa de licitação”, conforme previsto no art. 24 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Ressalta-se que, com o advento da Lei nº 9.648/98, a dispensa de licitação está estabelecida para obras e serviços de engenharia com valor de até 10% previsto no teto R\$ 150.000,00 na modalidade convite, até R\$1.500.000,00 na modalidade tomada de preços e concorrência. Para outros serviços e compras não relacionados às obras e aos serviços de engenharia, ficou estabelecido o valor de até 10% previsto no teto R\$ 80.000,00 na modalidade convite, até R\$650.000,00 na modalidade tomada de preços e concorrência (BRASIL, 1998).

Vale salientar que a dispensa de licitação também é prevista na Lei nº 8.666/93, em casos de guerra ou de grave perturbação da ordem; de emergência ou de calamidade pública; quando a União precisar regular preços ou normalizar o abastecimento; quando houver casos de comprometimento de segurança nacional; para a construção, ampliação, reforma e aprimoramento das instituições penais desde que haja graves riscos à segurança pública (BRASIL, 1993).

O art. 25 da Lei nº 8.666/93 discorre sobre situações em que há a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição. A Lei nº 8.666/93 pode ser aplicada para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; contratação de serviços técnicos com profissionais ou empresas de notória especialização; contratação de profissional de qualquer setor artístico consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública (BRASIL, 1993).

O Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005, instituiu o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF) como uma nova forma de aquisição e de pagamento semelhantes à do setor privado de acordo com o disposto no art. 15, inciso III, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 2005).

Os artigos 1º e 2º do Decreto nº 5.355/05 preveem o uso do CPGF pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, que integram o orçamento fiscal e a seguridade social, para pagamentos de despesas realizadas com aquisição de materiais e contratação de serviços enquadrados como suprimento de fundos. O CPGF passa a ser concebido como um instrumento de pagamento, emitido em nome da unidade gestora e operacionalizado por instituição financeira autorizada, e utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado (BRASIL, 2005).

Ressalta-se que, em 1º de fevereiro de 2008, foi instituído o Decreto nº 6.370, que unificou e alterou o uso de algumas atribuições do CPGF para atender a eventuais despesas, inclusive em viagens que exigiam pronto pagamento, sendo vedada a utilização do CPGF na modalidade saque, exceto do que se trata no art. 47 e decorrente de situações específicas do órgão ou entidade; vedada a abertura de conta bancária destinada à movimentação de suprimento de fundos; concessão e aplicação dos suprimentos de fundos aos órgãos essenciais da República e, por fim, a secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda encerra as contas bancárias destinadas a suprimentos de fundos, exceto para os órgãos citados no 1º parágrafo, que são os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da União e dos Comandos Militares (BRASIL, 2008).

O planejamento das contas públicas é peça-chave para uma boa gestão dos gastos e dos recursos públicos, bem como a antecipação de possíveis situações em que o gestor e/ou organização deve intervir e conseguir a melhor solução para lidar com essa questão. O art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pressupõe ações planejadas e transparentes na responsabilidade da gestão fiscal, dessa forma prevenindo riscos e desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas e dos gastos públicos (BRASIL, 2000).

O art. 1º da Lei Complementar nº 101/2000 ainda traz algumas situações em que se deve fazer o planejamento das aquisições públicas

para melhor lidar com o erário e, assim, realizar o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, bem como renúncia de receitas; geração de despesas pessoais e seguridade social; dívidas consolidadas e mobiliárias; operações de crédito e antecipação de receitas, e, por fim, concessão de garantias e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Portanto, o Portal da Transparência do Governo Federal se reveste de importância fundamental na divulgação dos resultados advindos da gestão planejada ou não, das contas públicas e, de forma simples, disponibilizar para o cidadão o acesso às informações geradas pelos atores que fazem a gestão dos recursos financeiros públicos com vistas ao controle social.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma importante ferramenta aliada ao controle social, seja na prestação de contas, seja na divulgação de gastos públicos dos entes do governo. Isso posto, esta pesquisa apresenta caráter exploratório.

Para Gil (2008, p. 27), as “pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”.

No entender de Reiter (2017, p. 144, tradução nossa), a pesquisa exploratória busca

fornece novas explicações que foram anteriormente negligenciadas e pode fazê-lo através do envolvimento ativo do pesquisador no processo de amplificação de suas ferramentas conceituais para permitir que ele ou ela levante novas questões e forneça novas explicações de uma determinada realidade, a partir de um novo ângulo.

Logo, ao utilizar este tipo de pesquisa, pretende-se explorar a temática genérica da transparência pública e, assim, trazer esclarecimentos sobre conceitos preconcebidos.

Quanto à abordagem utilizada na investigação, foi baseada na pesquisa qualitativa, pois, como afirma Flick (2009), repousa em aspectos essenciais de “[...] escolha adequada de métodos e teorias convenientes; no reconhecimento e na análise de diferentes perspectivas; nas reflexões dos pesquisadores a respeito de suas pesquisas como parte do processo de produção do conhecimento [...]”.

Por se tratar de estudo específico sobre o Cartão de Pagamento do Governo Federal, enquadra-se no estudo de caso, visto que o objeto é uma unidade que se analisa em profundidade (GODOY, 1995).

3.1 DESCRIÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA

A transparência dos atos públicos se dá mediante a disponibilização, também, dos gastos públicos por meio de sítios do governo federal para aperfeiçoamento da gestão pública e como forma de divulgação das receitas e despesas realizadas na esfera pública.

Entre as diversas estruturas de divulgação de dados oficiais federais como os próprios sítios eletrônicos dos órgãos e entidades dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), entre outros, foi utilizado o Portal da Transparência do Governo Federal por disponibilizar informações fiscais de forma centralizada acerca de todos os Poderes nas esferas (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos da federação.

3.2 COLETA DE DADOS

O Portal da Transparência do Governo Federal é constituído por 12 painéis distintos que disponibilizam os seguintes dados: Orçamento, Despesas e Receitas, Órgãos, Estados e Municípios, Licitações e Contratos, Convênios, Cartões de Pagamentos, Recursos Transferidos, Benefí-

cios aos Cidadãos, Servidores, Viagens a Serviço e Emenda Parlamentar.

Os dados foram obtidos do painel “Cartões de Pagamentos”, por disponibilizarem informações a respeito do “Cartão de Pagamento do Governo Federal” (CPGF), “Cartão de Pagamento de Compras Centralizadas” (CPCC) e do “Cartão de Pagamento da Defesa Civil” (CPDC), referentes ao exercício de 2019. Os dados foram coletados no mês de setembro de 2020.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

Os dados obtidos de modo secundário foram analisados em categorias temáticas ou unidades de análise. De acordo com Pêcheux (1993, p. 65 apud CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 683), a análise por categorias temáticas tenta encontrar

uma série de significações que o codificador detecta por meio de indicadores que lhe estão ligados; [...] codificar ou caracterizar um segmento é colocá-lo em uma das classes de equivalências definidas, a partir das significações, [...] em função do julgamento do codificador [...] o que exige qualidades psicológicas complementares como a fineza, a sensibilidade, por parte do codificador para apreender o que importa.

A análise de dados foi baseada nas seguintes categorias: configuração de dados, unidades de uso de CP, unidades receptoras de CP e despesas realizadas com CP.

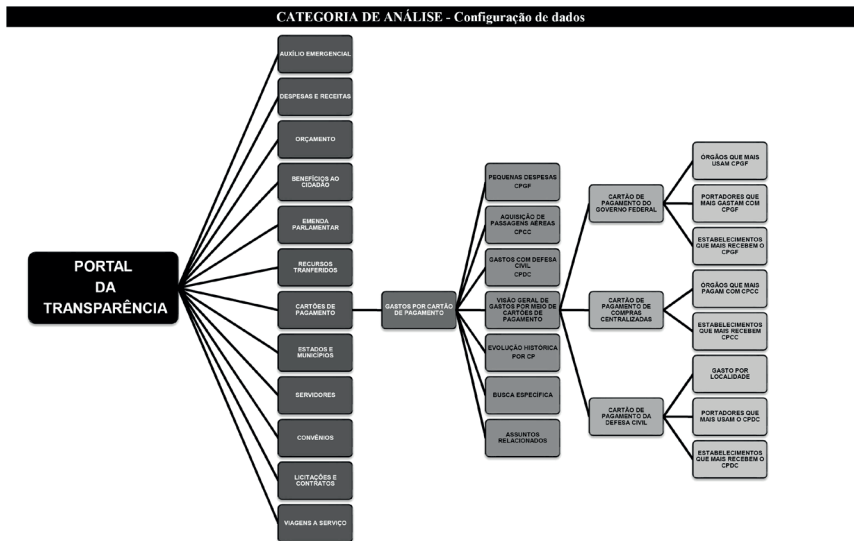
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A transparência dos atos e da utilização dos recursos financeiros públicos, além de ser um ato de publicidade previsto na Constituição de 1988, é uma das formas de a gestão pública prestar contas à sociedade. Assim, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar como o Portal da Transpa-

rência proporciona a divulgação dos dados sobre a utilização dos recursos públicos com o uso de Cartão de Pagamento do Governo Federal como ferramenta aliada ao controle social e à prestação das contas dos gastos públicos no ano de 2019.

No que se refere à oferta de dados sobre o uso de cartão de pagamento de acordo com legislação vigente sobre a transparência pública, no Portal da Transparência do Governo Federal, os achados são os seguintes, conforme Figura 1.

Figura 1 – Organização do Portal da Transparência do Governo Federal



Fonte: Elaborada pelos autores com base no Portal da Transparência (2020).

De acordo com a Figura 1, o Portal da Transparência do Governo Federal, no primeiro nível, é constituído por 12 painéis que disponibilizam informações sobre o auxílio emergencial, despesas e receitas, orçamento, benefícios ao cidadão, emenda parlamentar, recursos transferidos, cartões de pagamentos, estados e municípios, servidores, convênios, licitações e contratos, e viagens a serviço. Para a pesquisa, só foi apresentado

o segundo nível referente aos “Gastos por cartão de pagamento” por se tratar do objeto de investigação. De acordo com o item “Gastos por cartão de pagamento” do Portal da Transparência do Governo Federal, em 2019 foram gastos R\$ 268,64 milhões por 5.306 pessoas que usaram o cartão de pagamento. Se for considerado o quantitativo de pagamento na casa dos R\$ 268 milhões pelo quantitativo de 5.306 usuários, a média será R\$ 50.508,85 (cinquenta mil, quinhentos e oito reais, e oitenta e cinco centavos) de gasto por pessoa. O nível subsequente traz informações sobre aquisição de passagens aéreas com Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), gastos com defesa civil com o Cartão de Pagamento da Defesa Civil (CPDC), visão geral de gastos por meio de cartões de pagamento, evolução histórica por cartão de pagamento, busca específica, assuntos relacionados e, por fim, o item denominado “Pequenas despesas por meio do CPGF”.

Após o item “Visão geral de gastos por meio de cartão de pagamentos”, são apresentados os subníveis “Cartão de Pagamento do Governo Federal” com informações sobre órgãos que mais usam o CPGF, portadores que mais usam o CPGF e estabelecimentos que mais recebem o CPGF; o “Cartão de Pagamento de Compras Centralizadas” apresenta dados sobre órgãos que mais usam o CPCC e estabelecimentos que mais recebem o CPCC; por fim, o “Cartão de Pagamento da Defesa Civil” faz a demonstração dos gastos por localidade, os portadores que mais usam o CPDC e estabelecimentos que mais recebem o CPDC.

Tratando-se do rol de órgãos superiores e entidades vinculadas que utilizaram o cartão de pagamento em 2019, os achados podem ser vistos no Quadro 4.

Quadro 4 – Valores e gastos por meio do CPGF

CATEGORIA DE ANÁLISE - Unidades de uso de cartão de pagamento				
ÓRGÃO/ENTIDADE SERVIDORES		GASTOS POR MEIO DO CARTÃO DE PAGAMENTO DO GOVERNO FEDERAL (CPGF)		
		Valor gasto	Quantidade de pagamento	Quantidade de portadores
Ministério da Economia	92.248	R\$ 7.866.770,92	32.366	1.957
Ministério da Educação	351.791	R\$ 5.352.646,00	20.861	785
Ministério da Justiça e Segurança Pública	32.350	R\$ 10.739.909,05	13.970	154
Ministério da Defesa	387.354	R\$ 4.803.497,12	11.417	796
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	25.252	R\$ 2.703.057,05	9.927	452
Outros	157.248	R\$ 20.703.715,97	26.580	1019

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Portal da Transparência (2019).

O Quadro 4 apresenta os cinco maiores órgãos do Governo Federal que utilizam o CPGF. Chama a atenção, no Ministério da Justiça e Segurança Pública, a quantidade de operações de pagamento pelo número de portadores que corresponde, na média, a 90 pagamentos por pessoa durante o ano de 2019. De acordo com o Portal da Transparência, o Ministério da Educação possui 351.791 servidores com vínculo no órgão e somente 785 servidores possuem o CPGF; já o Ministério da Economia possui 92.248 servidores com vínculo no órgão, porém 1.957 servidores possuem o CPGF. Estranha-se o Ministério da Justiça e Segurança Pública, com o quarto menor número de servidores, gastar mais com o CPGF pelo fato de possuir o menor quantitativo de portadores do CPGF. Conforme o Decreto nº 6.370/2008, o uso do CPGF destina-se a atender despesas eventuais.

No Quadro 5, em seguida, é possível identificar os estabelecimentos e favorecidos que mais receberam pagamentos por meio do Cartão de Pagamento do Governo Federal no ano de 2019.

Quadro 5 – Estabelecimentos que mais receberam por meio do CPGF

CATEGORIA DE ANÁLISE - Unidades receptoras de cartão de pagamento			
CPF/CNPJ	NOME/RAZÃO SOCIAL	VALOR TOTAL RECEBIDO	VALOR MÉDIO POR OPERAÇÃO
07.575.651/0001-59	GOL Linhas Aéreas S.A.	R\$ 688.142,39	R\$ 865,59
02.012.862/0001-60	TAM Linhas Aéreas S.A.	R\$ 471.262,32	R\$ 773,83
09.296.295/0001-60	AZUL Linhas Aéreas Brasileiras S.A.	R\$ 390.984,00	R\$ 739,10
14.625.224/0001-01	STELO S.A.	R\$ 309.336,92	R\$ 353,93
16.668.076/0001-20	SUMUP Soluções de Pagamento Brasil Ltda	R\$ 164.245,30	R\$ 441,52
05.671.436/0001-26	Ana Beatriz de Fraga Ferreira	R\$ 69.738,27	R\$ 487,68
91.269.472/0001-08	Pro Eletro Comercial Ltda	R\$ 37.951,60	R\$ 632,53
09.253.130/0001-00	Posto de Gasolina Náutico Santo Expedito Ltda	R\$ 34.827,50	R\$ 2.679,04
12.103.222/0001-19	Castro Comercio e Representações Ltda	R\$ 34.426,54	R\$ 1.110,53
13.057.503/0001-45	Adriano Silva de Araujo	R\$ 33.153,00	R\$ 705,38

Fonte: Adaptado pelos autores com base no Portal da Transparência (2019).

O Quadro 5 elenca os estabelecimentos que mais receberam pagamentos com o CPGF. Os dados mais chamativos revelam a quantidade de gastos realizados apenas com passagens aéreas por meio das três companhias listadas. De acordo com os dados do Portal da Transparência, os pagamentos totalizaram R\$ 1.550.388,71 (um milhão, quinhentos e cinquenta mil, trezentos e oitenta e oito reais, e setenta e um centavos) em pagamentos de viagens aéreas ante o valor pago de R\$ 683.679,13 (seiscentos e oitenta e três mil, seiscentos e setenta e nove reais, e treze centavos) para os demais estabelecimentos que receberam pagamentos com o

CPGF. Ressalta-se que os gastos com as companhias aéreas são maiores do que o dobro dos valores pagos aos outros estabelecimentos durante o período de 2019.

No que tange às despesas realizadas com cartão de pagamento pelo governo federal com vistas ao controle social, os achados estão dispostos no Quadro 6.

Quadro 6 – Maiores despesas realizadas com o CPGF em 2019

CATEGORIA DE ANÁLISE - Despesas realizadas com cartão de pagamento							
Tipo de cartão	Órgão superior	Órgão/entidade vinculada	CPF portador	Nome portador	CPF/CNPJ do favorecido	Nome do favorecido	Valor gasto no período (RS)
CPGF	Presidência da República	Presidência da República		Sigiloso		Sigiloso	14.889.017,90
CPGF	Ministério da Justiça e Segurança Pública	Departamento de Polícia Federal		Sigiloso		Sigiloso	10.007.095,03
CPGF	Presidência da República	Gabinete da Vice-Presidência da República		Sigiloso		Sigiloso	635.351,90
CPGF	Ministério da Defesa	Fundo do Exército	***.641.517-**	Alessandro Siqueira Martins	07.575.651/0001-59	Gol Linhas Aéreas S.A.	231.064,25
CPGF	Ministério da Economia	Fundo Constitucional do Distrito Federal		Sigiloso		Sigiloso	173.039,00
CPGF	Ministério da Defesa	Comando do Exército	***.715.607-**	Artur Chaves Tourinho	02.012.862/0001-60	Tam Linhas Aéreas S/A.	142.845,43
CPGF	Ministério da Defesa	Comando do Exército	***.715.607-**	Artur Chaves Tourinho	07.575.651/0001-59	Gol Linhas Aéreas S.A.	121.200,40
CPGF	Ministério da Economia	Ministério da Economia – Unidades com vínculo direto		Sigiloso		Sigiloso	115.960,00

Quadro 6 – Maiores despesas realizadas com o CPGF em 2019 (continuação)

CPGF	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Agência Nacional de Telecomunicações	***.637.102-**	Maria do Perpetuo Socorro Martins Machado	07.575.651/0001-59	Gol Linhas Aéreas S.A.	73.914,38
CPGF	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Unidades com vínculo direto	***.712.063-**	Marcelo de Andrade Mota	Sem informação	Não se aplica	67.456,63

Fonte: Adaptado pelos autores com base no Portal da Transparência (2019).

O Quadro 6 apresenta os maiores gastos realizados com o CPGF. Inicialmente, notam-se os gastos em um total de R\$ 14.889.017,90 (catorze milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, dezessete reais e noventa centavos) realizados pela Presidência da República, como órgão superior e entidade vinculada, que não identifica “portador” nem “favorecido”, mas o indicativo de “informações sigilosas”, ou seja, não divulgado pelo Portal da Transparência. Além dessa divulgação, o terceiro gasto aponta novamente a Presidência da República como órgão superior, só que como entidade vinculada e relacionada ao Gabinete da Vice-Presidência da República; esse novo gasto possui um valor de R\$ 635.351,90 (seiscentos e trinta e cinco mil, trezentos e cinquenta e um reais, e noventa centavos). Assim como o primeiro gasto, este também não identifica “portador” nem “favorecido”, e o indicativo também aponta “informações sigilosas” acerca desse gasto.

Chama-se a atenção para o que está registrado na Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, art. 23, de que o registro de informação sigilosa ocorre quando há risco à segurança da sociedade ou do Estado, à defesa, à soberania e à integridade do território nacional; à vida, à segurança e à saúde da população; à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país, entre outros.

Cabe relembrar que, de acordo com os artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93, que rege as aquisições públicas, existem situações em que ocorrem a dispensa e a inexigibilidade da licitação, entretanto se observam os valores exigidos de 10% do teto tanto na aquisição de obras e serviços de engenharia quanto nas compras e serviços não relacionados a obras e serviços de engenharia nas modalidades convite, tomada de preço e concorrência. Percebe-se que o montante de R\$ 14.889.017,90 (catorze milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, dezessete reais, e noventa centavos) ultrapassa, e muito, esse valor estabelecido na lei, logo inviabiliza o uso do indicativo “sigiloso”, tornando, assim, inviável a utilização do CPGF para tais tipos de gastos e demonstrando falta de planejamento financeiro. Registra-se, também, que, de acordo com o art. 1º do Decreto nº 6.370/2008, prevê-se, no parágrafo único, que o CPGF é um instrumento de pagamento utilizado exclusivamente pelo portador nele identificado, nos casos indicados em ato próprio da autoridade competente e respeitados os limites desse decreto. Portanto, uma das premissas do uso do CPGF é a transparência dos gastos com ele, observando o princípio supracitado que não se encaixa nos gastos informados anteriormente.

Por outro lado, a Lei de Acesso à Informação enseja o sigilo quando a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e de seus familiares for posta em risco, mas não quanto ao uso do CPGF.

Os resultados revelam que o Portal da Transparência do Governo Federal disponibiliza dados sobre a utilização do CPGF, porém existe um descompasso quanto à finalidade do uso do CP, que é suprimento de fundos e atendimento a eventuais despesas. Por outro lado, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, e o Ministério da Economia são os órgãos que mais gastam com o CPGF. As empresas aéreas são as mais favorecidas com o CP, e a Presidência da República, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, e a Vice-Presidência da República são os órgãos federais que mais realizaram despesas com o CPGF no ano de 2019.

Com esses dados, é possível notar a importância da transparência nas informações e divulgação de tais atos dos entes públicos supracitados, com a necessidade de acompanhar e fiscalizar os gastos do governo federal, pautada na urgência do controle social, mediante a fiscalização e o combate à corrupção, além da má gestão dos gastos públicos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resposta ao problema da pesquisa sobre a forma como o Portal da Transparência do Governo Federal permite ao cidadão acompanhar a aplicação do dinheiro público federal, dispor informações para o controle social e assim promover a transparência dos gastos públicos, os achados foram os seguintes:

a) A respeito da oferta de dados sobre o uso de cartão de pagamento de acordo com legislação vigente sobre a transparência pública, o Portal da Transparência do Governo Federal disponibiliza painéis, níveis e sub-níveis contendo informações sobre os cartões de pagamentos utilizados na esfera federal.

b) Em relação aos órgãos superiores e entidades vinculadas que utilizaram o cartão de pagamento em 2019, percebeu-se que o Ministério da Justiça e Segurança Pública é o órgão do governo federal que mais gasta com o CPGF, com apenas 154 portadores, e o Ministério da Economia é o segundo órgão governamental a gastar mais os recursos públicos, com 1.957 portadores do CPGF, apresentando assincronia de uso em relação aos outros órgãos do governo federal com maior efetivo e unidades distribuídas no território nacional.

c) No que concerne aos estabelecimentos que mais receberam pagamentos por meio do CPGF em 2019, destacam-se três empresas aéreas que receberam R\$ 1.550.388,71 (um milhão, quinhentos e cinquenta mil, trezentos e oitenta e oito reais, e setenta e um centavos) em compras de passagens aéreas.

d) No caso das despesas realizadas com o CPGF com vistas ao controle social, a Presidência da República, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, e a Vice-Presidência da República sempre usam para o portador e o favorecido o caráter “sigiloso” para compras cujo somatório é vultoso para um exercício anual e por meio de um cartão de pagamento.

Escrito isso, conclui-se que o Portal da Transparência do Governo Federal permite a divulgação dos gastos públicos federais e, com tal prática, é possível verificar a falta de publicidade de determinados órgãos que usam Cartão de Pagamento do Governo Federal, o descumprimento no atendimento a eventuais despesas e a ausência de planejamento no uso dos recursos públicos.

Entre as consequências advindas da ausência de planejamentos no uso dos recursos públicos tratadas no artigo, sobre o Cartão de Pagamento do Governo Federal, é possível observar que a real utilização de CP pelo governo não vem sendo cumprida em sua totalidade, haja vista que o CPGF deveria ser utilizado para pagamentos de pequenas despesas, suprimentos de fundos ou situações de pronto pagamento, em que não é necessário o uso de licitação, se observados os valores dispostos na Lei nº 9648/98.

Esta pesquisa teve caráter inicial e as informações aqui dispostas não têm finalidade de esgotar toda a temática acerca do Portal da Transparência do Governo Federal e o uso do Cartão de Pagamento do Governo Federal.

Logo, é preciso que outros pesquisadores se debrucem sobre investigações relativas ao Portal da Transparência como forma de disponibilizar para a sociedade o uso devido dos recursos financeiros públicos e disseminar a transparência dos atos realizados por entes e gestores públicos.

REFERÊNCIAS

BRAGA, M. V. A. A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 9, p. 51-60, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25176/16823>. Acesso em: 16 dez. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 3 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.355, de 25 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para pagamentos de despesas realizadas nos termos da legislação vigente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5355.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.370, de 1º de fevereiro de 2008**. Altera os Decretos nºs 5.355, de 25 de janeiro de 2005, que dispõe sobre a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, e 93.872, de 23 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente, e determina o encerramento das contas bancárias destinadas à movimentação de suprimentos de fundos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6370.htm. Acesso em: 28 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a infor-

mações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm. Acesso em: 11 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm. Acesso em: 21 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9648cons.htm. Acesso em: 21 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm. Acesso em: 9 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 3 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm. Acesso em: 3 ago. 2020.

CAPPELLI, C.; LEITE, J. C. S. P.; ARAÚJO, R. M. A importância de um modelo de estágios para avaliar transparência. **Revista TCMRJ**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 45, p. 97-103, set. 2010. Disponível em: <http://www-di.inf.puc-rio.br/~julio/RevTCMRJ45.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2020.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm.**, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, out./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17>. Acesso em: 5 set 2020.

CASTRO JUNIOR, O. V. **Competência em informação para o uso do Portal da Transparência do Governo Federal:** requisito para um efetivo controle social das despesas públicas no Brasil. 2018. 189 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Unidades de Informação) – Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/42038/5/COMPET%e3%8aNCIA%20EM%20INFORMA%20>

[c3%87%c3%83O%20PARA%20O%20USO%20DO%20PORTAL%20DA%20TRANSPAR%c3%8aNANCIA%20DO%20GOVERNO%20FEDE-RAL%20-%20Requisito%20para%20um%20efetivo%20controle%20social%20das%20despesas%20p%c3%bablicas%20no%20Brasil.pdf](#). Acesso em: 16 dez. 2019.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREIRE, F. R. **Desafios para a transparência pública**: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. 2014. 284 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17107/1/2014_FelipeRibeiroFreire.pdf. Acesso em: 20 dez. 2019.

GAMA, J. R. **Transparência pública e governo eletrônico**: análise dos portais dos municípios do Pará. Belém: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2017. Disponível em: https://livroaberto.ufpa.br/jspui/bitstream/prefix/573/1/Livro_TransparenciaPublicaGovernoEletronico.pdf. Acesso em: 16 dez. 2019.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 47-57, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/tinf/v28n1/0103-3786-tinf-28-01-00047.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901995000300004. Acesso em: 8 abr. 2021.

GUIMARÃES, E. M. **A difusão da política de Transparência Pública no Brasil**: a atuação da Controladoria-Geral da União no estado do Espírito Santo. 2019. 170 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2019. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33212/10/Tese_Edyvar_Guimaraes.pdf. Acesso em: 23 dez. 2019.

KONDO, S. Promovendo o diálogo para fortalecer a boa governança. *In*: KONDO, S. *et al.* **Transparência e responsabilização no setor público**: fazendo acontecer. Brasília: MPOG: SEGES, 2002. Disponível em: http://conscienciafiscal.mt.gov.br/arquivos/A_5080f64a35dc452d5e6ffe35e-d18350cTransparenciaeresponsabilisacaonosetorpublico.pdf. Acesso em: 16 dez. 2019.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rac/v11n2/a02v11n2.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista APGS: Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/5974>. Acesso em: 13 out. 2020.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **RAP: Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610-629, jul./ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52-04-610.pdf. Acesso em: 16 dez. 2019.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Gastos por cartões de pagamentos**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/cartoes?ano=2019>. Acesso em: 2 set. 2020.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Portal da Transparência (2020)**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 2 set. 2020.

REITER, B. Theory and methodology of exploratory social science research. **Ijsrm.Human**, v. 5, n. 4, p. 129-150, Feb. 2017. Disponível em: <http://ijsrm.humanjournals.com/wp-content/uploads/2017/03/10.Bernd-Reiter.pdf>. Acesso em: 8 set. 2020.

USAID. **Transparency and accountability: RATE summary**. USAID: Nathan Associates Inc., 2013. Disponível em: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Transparency_and_Accountability.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

Controle social: uma análise entre percepção e prática

Social control: an analysis between perception and practice

Ruth Carvalho de Santana Pinho¹
Taianny Sterphanny Lima do Vale²

RESUMO

O Controle Social é essencial para legitimar a gestão pública, uma vez que o cidadão acompanha e fiscaliza as ações do governo, no entanto, o indivíduo esbarra em questões que impedem o pleno exercício da participação social. Nesse contexto, constitui objetivo principal deste estudo avaliar a relação entre a percepção e a prática do Controle Social. Para tanto, foi feita uma pesquisa quantitativa envolvendo 307 alunos do curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Ceará. O instrumento de coleta utilizado foi o questionário. Adicionalmente, utilizou-se o teste de Correlação de Spearman para encontrar a relação entre as variáveis. Os resultados obtidos possibilitaram constatar a correlação positiva entre percepção e prática; o semestre e o lugar que trabalha são fatores relacionados com a prática do Controle Social, e a falta de ações promovedoras do Controle Social foi apontada como a principal barreira ao exercício da participação cidadã. Concluiu-se que a prática do Controle Social está associada à importância atribuída ao direito, porém o nível de engajamento do cidadão ainda é muito baixo, já que o indivíduo esbarra em questões culturais, sociais e políticas.

Palavras-Chave: Controle Social. Percepção. Prática.

1 Contadora, mestre em Controladoria pela Universidade de São Paulo. Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará. Coordenadora do Curso de Especialização em Auditoria da Universidade Federal do Ceará, professora do Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará. E-mail: respinho@ufc.br

2 Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: taiannysterphanny@hotmail.com

ABSTRACT

Social control is essential to legitimize public management, since the citizen accompanies and supervises the actions of the government, however the individual comes up against issues that prevent the full exercise of social participation. In this context, it is the main objective of the study to evaluate the relationship between the perception and the practice of social control. For that, a quantitative research was performed with 307 students of Accounting Sciences of the Federal University of Ceará. In addition, the Spearman Correlation test was used to find the relationship between the variables. The results obtained allowed to verify the positive correlation between perception and practice, the semester and the place that works was factors related to the practice of social control, and the lack of actions promoting social control was pointed out as the main barrier to the exercise of citizen participation. It was concluded that the practice of social control is associated with the importance attributed to the law, but the level of citizen engagement is still very low, since the individual comes up against cultural, social and political issues.

Keywords: Social Control. Perception. Practice.

Recebido: 07-08-2020

Aprovado: 07-10-2020

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a palavra corrupção fez-se cada vez mais presente na sociedade brasileira. Inúmeros são os casos de fraudes, má utilização dos recursos públicos, endividamento dos entes da Federação, insatisfação popular com os serviços básicos oferecidos à população e elevada carga tributária, existindo, com isso, uma necessidade crescente de transparência e de fiscalização das contas públicas (COELHO; CRUZ; PLATT NETO, 2011). Nesse contexto, surgiram os órgãos de fiscalização

e as leis, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, que visam dar publicidade e transparência aos atos de governo, assim como o Controle Social tornou-se essencial para assegurar uma gestão eficiente.

O Controle Social é a ligação que existe entre Estado e sociedade. É um direito pelo qual o cidadão poderá acompanhar, fiscalizar, coletar informações, consultar, denunciar atos que estão contra o interesse público, além de outras ações que visam a avaliar o desempenho da administração pública (SERRA; CARNEIRO, 2012). Diante disso, o cidadão é a parte legítima para o exercício do Controle Social.

Estudos recentes atestam que a população atribui elevado grau de relevância à atuação cidadã na gestão da coisa pública (ARRAIS, 2016; SILVA, 2015). No entanto, apenas a percepção sobre a importância do Controle Social não garante a legitimidade da gestão, já que a eficácia do Controle Social só será garantida pela efetiva participação da população no controle sobre os atos de governo, ou seja, a efetiva prática do Controle Social (OLIVEIRA; PISA, 2015). O indivíduo deve não somente reconhecer a necessidade do Controle Social, mas deve, principalmente, praticá-lo.

Desse modo, é possível que mesmo que se reconheça a importância da participação do cidadão no contexto político brasileiro, não haja, de fato, o engajamento da população como agente fiscalizadora das ações do governo.

Nesse contexto, a pesquisa procurou responder ao seguinte questionamento: qual a relação existente entre a percepção e a efetiva prática do Controle Social? Constitui, portanto, objetivo principal do estudo analisar a relação entre a percepção e a prática do Controle Social dos alunos de Ciências Contábeis Universidade Federal do Ceará (UFC).

Alinhados ao objetivo principal, formularam-se os seguintes objetivos específicos: a) identificar o principal motivo que dificulta a prática do Controle Social; b) relacionar aspectos socioeconômicos à prática do Controle Social.

A relevância do estudo consiste na própria legitimidade do Controle Social, haja vista ser o cidadão o agente que tem o direito e o dever de fiscalizar os atos dos governantes. Estudos atuais ratificam a necessidade do Controle Social (ARRUDA; TELES, 2010; COELHO, CRUZ; PLATT NETO, 2011; ROSA et al., 2016; SERRA; CARNEIRO, 2012), porém, existem poucas pesquisas que associem percepção à prática. Visto isso, o presente estudo aborda o Controle Social tanto no âmbito teórico quanto no âmbito prático, analisando como os discentes de contabilidade da UFC portam-se frente ao exercício do direito à informação e, principalmente, se fazem uso desse direito em prol do interesse público, já que esses são os futuros profissionais que estarão em contato direto ou indireto com a matéria governamental, e a participação cidadã deve incorporar-se ao exercício profissional e pessoal.

É importante destacar que a pesquisa compreende vários pontos referentes ao Controle Social: atribuição de importância, exercício, fatores socioeconômicos relacionados e motivos que dificultam a prática do mesmo, utilizando-se de técnicas estatísticas para comprovar os resultados do estudo.

Deve-se ressaltar que, ao restringir a pesquisa a alunos universitários, o estudo abordará o Controle Social com um público-alvo que é dotado de escolaridade e informação, sendo estes agentes importantes no processo político brasileiro.

Espera-se, ainda, que o estudo possa servir de fomento à participação social, uma vez que o trabalho será realizado diretamente com os alunos, inclusive sendo, para alguns, o primeiro contato com o tema. Além disso, espera-se trazer reflexão aos que, mesmo julgando o Controle Social importante, não o praticam. A pesquisa justifica-se, ainda, pela possibilidade de servir como base para futuros estudos sobre o assunto.

O artigo está estruturado da seguinte forma: além desta Introdução, na seção 2 é abordado o Controle Social, discorrendo sobre a importân-

cia e os meios efetivos para exercício deste Controle; na seção seguinte, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados; a seção 4 traz a análise dos dados; e, na seção 5, apresenta-se a Conclusão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção visa a abordar o conceito de Controle Social que deu suporte para a elaboração do trabalho.

2.1 IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 introduziu no Brasil um processo democrático no qual a participação social é um direito previsto, seja por meio da obrigatoriedade de publicidade dos atos públicos ou por meio da implementação do direito à participação social. Dessa forma, o país deixou de ter um governo autoritário e repressor e passou a existir uma sociedade em que o cidadão tem o direito previsto em lei de exercer controle sobre os atos de governo.

A condição preexistente para se ter um Estado Democrático é o Controle Social, que nasce com a participação social, sendo uma característica fundamental para pôr fim à política autoritária vigente no Brasil até a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 (ARRUDA; TELES, 2010; SERRA; CARNEIRO, 2012).

O Controle Social é essencialmente democrático e decorre dos conceitos de transparência e participação popular (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2012). Para Pires (2011), a participação social visa a pressionar as instituições a serem mais ágeis e transparentes e proporcionam um suporte de legitimidade às decisões de direção. Trata-se de instância política da comunidade de usuários de um serviço público. A participação social é, ainda, capaz de elevar a governabilidade, garantindo a adaptabilidade das políticas públicas a longo prazo (SALLES, 2010).

O direito do cidadão de conhecer, opinar e acompanhar as decisões governamentais, verificando a defesa dos direitos coletivos, é chamado de Controle Social (EVANGELISTA, 2010). É, ainda, o ato de confirmar, reformar e anular os atos públicos (HAIGERT, 2012).

Para enfatizar o papel do cidadão na fiscalização dos atos de governo, a própria Constituição Federal de 1988, no art. 5º, inciso LXXIII, garante os meios para que se possa exercer o direito:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (CF, 1988).

Desse modo, pode-se perceber que o Controle Social é uma ferramenta que garante que a administração cumpra o seu propósito, que é atender ao interesse público e defender os interesses coletivos, garantindo a eficácia, eficiência e efetividade da gestão. É mais que um direito ou um dever, é um instrumento que transforma cidadãos espectadores em cidadãos participativos (SALLES, 2010).

Diante do cenário atual, em que a corrupção, os escândalos políticos e a insatisfação popular estão evidentes no processo político brasileiro, a importância do Controle Social é evidenciada de maneira a inibir essas ações irregulares e danosas à gestão pública (COELHO; CRUZ; PLATT NETO, 2011). Com a pressão constante da sociedade, o gestor tende a combater a corrupção, porém, com a falta de controle e impunidade, o processo tende a se inverter, crescendo os atos que caracterizam desvio de dinheiro público (RAUSCH; SOARES, 2010).

Nesse sentido, Rosa et al. (2016) apontam a importância do Controle Social no combate às fraudes e à corrupção ao afirmarem que o Brasil tem aprimorado as ferramentas de acesso à informação e aumento da

transparência para que haja maior participação social no combate à corrupção. Acrescentam, ainda, que o cidadão é o melhor fiscalizador do governo, por ser diretamente afetado pelas ações dos governantes. A atuação do cidadão é importante ferramenta inibidora de ações eivadas de irregularidades, atuação que pode ser conseguida tanto por meio de organizações fiscalizadoras quanto pelo uso da *internet*.

Diante desse cenário, é notório o papel do Controle Social no combate à corrupção, na construção de um Estado democrático, no melhor desempenho da administração pública e na eficácia e eficiência da gestão.

2.2 LRF E LAI COMO INSTRUMENTO DE FOMENTO AO CONTROLE SOCIAL

Pode-se dizer que o Brasil tem avançado no que concerne a leis que visam dar suporte e garantir o direito da sociedade ao exercício do Controle Social, seja por meio do dever à publicidade ou por meio da obrigatoriedade da prestação de contas.

A Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12.527, publicada em 18 de novembro de 2011, que entrou em vigor somente em 16 de maio de 2012, regulamentou o acesso do cidadão às informações produzidas e mantidas pelos órgãos e entidades públicas, dando publicidade a estas, possibilitando uma administração mais transparente e facilitando a participação social.

Rosa et al. (2016) afirmam que, com a LAI, espera-se que o cidadão tenha uma participação mais efetiva no controle aos atos de governo, inclusive inibindo a corrupção. Acrescentam também as principais características trazidas pela lei que contribui para o exercício do Controle Social, tais como a observância do princípio da publicidade, a divulgação de informações de interesse público e o desenvolvimento do Controle Social.

Convergindo com o pensamento de Rosa et al. (2016), Bernardes, Santo e Rover (2010) afirmam que a LAI é um instrumento fundamental para garantir a efetiva participação dos cidadãos na gestão pública, uma

vez que essa dispõe de prazos e procedimentos a serem observados pelos órgãos públicos na defesa dos direitos à informação, sendo a publicidade o princípio fundamental norteador dos atos do governo.

A LAI impôs aos governantes a obrigatoriedade da divulgação de informações. Sendo assim, promove a transparência, facilitando que a sociedade participe de forma mais ativa na gestão. Conforme o artigo 8º da LAI, é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

Outra lei que vem corroborar o exercício do Controle Social, garantido pela publicidade e prestação de contas à população, é a Lei de Responsabilidade Fiscal, conhecida como LRF, publicada em 5 de maio de 2000. A Lei de Responsabilidade Fiscal é uma ferramenta que veio dar suporte aos gestores para adequada administração dos recursos públicos, uma vez que é composta por regras que devem ser cumpridas tanto pela administração pública direta quanto indireta. Além disso, a LRF é um mecanismo de Controle Social, já que busca a transparência, prestação de contas e publicidade das contas públicas. Os cidadãos, tendo acesso às contas do governo, poderão exercer de forma mais intensa o Controle Social.

Medeiros et al. (2016, p. 1), por sua vez, afirmam que

reflete um conjunto de normas sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que está amparada nos pilares de planejamento, transparência, controle e responsabilização no uso dos recursos públicos.

A transparência e a publicidade das contas de governo são, portanto, preceitos que estão contemplados e assegurados tanto pela LRF quando pela LAI, porém, um dos grandes desafios para a efetividade da participação popular é a qualidade da informação. Nesse sentido, há a necessidade de um modelo que avalie a transparência das contas públicas, visando ao

aperfeiçoamento da informação e, conseqüentemente, favoreça o exercício do Controle Social.

2.3 MEIOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

Como dito anteriormente, o Brasil já vem avançando em relação aos meios que facilitem e incentivem a prática do Controle Social. A Constituição de 1988, a Lei de Acesso à Informação, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei 8.666/67 (conhecida por Lei das Licitações), os órgãos como a Controladoria Geral da União, entre outros, podem ser considerados mecanismos que preveem a participação do cidadão.

Um dos canais diretos de prestação de contas à população é o Portal de Transparência, cuja obrigatoriedade foi introduzida pela Lei Complementar 131/2009. O Portal de Transparência apresenta, em um único sítio, informações sobre aplicação dos recursos federais, estaduais e municipais, inclusive informações sobre as execuções orçamentária e financeira (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017). O acesso do cidadão ao Portal de Transparência implica a conscientização da população sobre cidadania e leva ao crescimento da nação (MARTINS; VÉSPOLI, 2013).

Outra forma de participação popular são as audiências públicas, instrumentos que os órgãos públicos podem dispor para promover um diálogo com a sociedade em geral para solução de questões de interesse público. Tal ação é fundamental para solução de um conflito social, uma vez que todos os atores sociais envolvidos no problema têm participação nas discussões, transformando uma democracia representativa em participativa (CÉSAR, 2011).

Vale ressaltar que a realização de audiências públicas está prevista em várias leis, dentre estas a Constituição Federal de 1988 e a Lei 8666/93. A Lei das Licitações no art. 39 prevê a obrigatoriedade da realização de audiências públicas no início do processo licitatório quando o valor estimado para licitação ou para um conjunto de licitações sucessivas ou si-

multâneas ultrapasse o valor de R\$ 150.000.000,00. Por sua vez, compete ao Congresso Nacional e às suas Casas realizarem audiências públicas com a sociedade civil (BRASIL, 1988).

As ouvidorias, por sua vez, são canais de comunicação entre a sociedade e o poder público, em que o cidadão pode prestar queixa sobre os serviços públicos ou requerer informações de interesse individual ou coletivo. Nesse sentido, Romero e Sant’Anna (2014) afirmam que ouvidorias públicas vêm se destacando como instrumento de relacionamento da população com os diversos órgãos e entidades da administração pública, uma vez que o cidadão tem o direito à informação e a administração pública tem o dever de facilitar e garantir o acesso.

Outra ferramenta de participação popular que permite o fomento do Controle Social são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Sobre os Conselhos Gestores, Gomes (2015, p. 4) afirma:

Dessa forma, no que tange à eficiência das políticas públicas, podemos identificar dois objetivos principais dos conselhos gestores de políticas públicas: a identificação, captação e ponderação constante das preferências da sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas e o controle social sobre estas, incluindo a responsividade às demandas da sociedade e a responsabilização dos governantes.

Os Conselhos gestores de políticas públicas são canais efetivos de participação, que permitem que o exercício da cidadania seja uma realidade e que fortalece a participação democrática da população. Existem Conselhos Gestores de Políticas Públicas voltados para diversas áreas, tais como: Conselho Municipal de Saúde, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Controle Social do Bolsa Família, entre outros (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2017). Dessa forma, ainda de acordo com a Controladoria Geral da União (2017), é notório que tal mecanismo é fundamental para prestação de contas à população dos atos do Governo.

O cidadão ainda pode dispor de órgãos que dão suporte ao exercício

da cidadania, apurando irregularidades, como preceitua a Controladoria Geral da União (2012, p. 25):

O cidadão, no exercício do Controle Social, deve estar atento ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas, denunciando possíveis irregularidades encontradas aos diversos órgãos que possuem competência para atuar. Conforme o caso, podem ser contatados órgãos como a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério Público Estadual, o Ministério Público Federal, os Tribunais de Contas do Município, do Estado e da União; as Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas; e os Conselhos responsáveis pelo acompanhamento da respectiva política.

Assim, existem vários meios que permitem o indivíduo exercer o Controle Social. Logo, a participação social é assegurada por lei, qualificando o cidadão para o exercício do Controle Social.

2.4 EFETIVO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL E SUAS BARREIRAS

Percebe-se que existe um consenso na literatura quanto à importância do Controle Social para inibir fraudes e corrupção, para garantir que a administração pública cumpra seu papel tendo como escopo o interesse coletivo, além de garantir uma gestão eficiente, eficaz e legítima. Para que o Controle Social atenda aos objetivos que lhe foram propostos, tem que existir um efetivo exercício do direito.

Oliveira e Pisa (2015) concluíram que a efetividade das ações governamentais só será possível quando a sociedade assumir plenamente o exercício da cidadania, e essa só será alcançada com a maior participação social e o estímulo ao efetivo exercício do Controle Social pela população.

Silva, Cançado e Santos (2016) afirmam que o sistema republicano brasileiro ficará limitado enquanto não existir entendimento sobre os mecanismos de Controle Social. A população deve compreender como

utilizar as práticas de controle para aprimorar o conceito de democracia.

De acordo com a Carta Magna de 1988, cidadão é aquele indivíduo a quem esta confere direitos e garantias individuais, políticos, sociais, econômicos e culturais, e lhe dá o poder de seu efetivo exercício, além de meios processuais eficientes contra a violação de seu gozo ou fruição por parte do Poder Público. Por conseguinte, o desenvolvimento do Controle Social está intimamente ligado com o desenvolvimento cultural do povo brasileiro, cuja educação contribui para se ter uma sociedade participativa quanto aos interesses coletivos e não somente quanto aos interesses individuais.

Dessa forma, é notório que a participação cívica é fundamental para o aprimoramento dos conceitos de democracia, república e cidadania, porém, um dos maiores desafios para a concretização do Controle Social é justamente o exercício dessa fiscalização e acompanhamento dos atos de governo, já que o cidadão esbarra em questões culturais e até mesmo no desconhecimento do direito que inibe a efetiva prática do controle.

Sobre o cenário brasileiro, no que consiste ao efetivo Controle Social, Arruda e Teles (2010, p. 35) afirmam:

A bem da verdade, é fato que o Controle Social vem avançando de forma lenta e gradativa, motivo pelo qual ainda é algo de difícil concretização, pois esbarra num problema cultural na medida em que de um lado se encontram vários administradores públicos que preferem manter a população na ignorância quanto a seus atos, e de outro, a sociedade que mesmo disposta de meios apropriados não consegue exercer a contento o Controle Social no sentido de fiscalizar e cobrar resultados, tendo em vista a ausência de tradição e a frágil consciência política resultantes da carência histórica de transparência que viveu o país.

Outro fator que vem a dificultar o exercício do Controle Social é a falta de clareza das informações divulgadas pela Administração Pública, uma vez que nem a parte mais escolarizada da população tem conhecimento suficiente para entender o funcionamento dos instrumentos de

Controle Social. Somado a tal situação, percebe-se ainda que as ações governamentais são precárias no fomento à participação social, visto que não há ações com extensão suficiente para motivar e educar a população no que concerne à participação cidadã (ARRUDA; TELES, 2010; DI PIETRO, 2015).

Ainda sobre o assunto, Bicalho (2013) defende que a prestação de contas seja feita de forma mais compreensiva e de fácil avaliação. Acrescenta, ainda, que o exercício do Controle Social é desafiador, já que requer a ruptura de um sistema burocrático que privilegia as questões mais técnicas. Do exposto, nota-se que o Controle Social não é algo fácil de concretizar, uma vez que os mecanismos de controle não são acessíveis a parte da população simplesmente porque lhes falta o domínio técnico da informação.

Para reforçar a ideia, Sabioni et al. (2016, p. 492) desenvolveram um trabalho em que buscavam compreender e identificar quais aspectos são mais relevantes para o engajamento da população no Controle Social. Para tanto, utilizou como público-alvo da sua pesquisa os municípios de Minas Gerais. Como resultado da pesquisa, tem-se os seguintes dados:

Depreende-se que uma parcela consideravelmente grande (75% do total ou 640 municípios mineiros) apresenta níveis de potencial para atuação cidadã abaixo de 53,39%. Apenas 30,51% dos municípios do grupo 4, de maior potencial de atuação, apresentam valores acima de 65%, isto é, somente 7,62% dos municípios do estado possuem níveis superiores a 65%

Sobre a pesquisa, pode-se perceber que ainda existe um grande desafio para que haja uma efetiva prática do Controle Social, pois o engajamento do cidadão ainda não é exercido de forma a maximizar a sua excelência, para que este possa realmente cumprir o papel que exerce sobre os atos do governo, desde a inibição de ações detentoras de irregularidade até um desempenho mais eficiente.

Figueiredo e Santos (2013) enfatizam que o processo de conscientização da sociedade como cidadão ativo, que utiliza as ferramentas de

Controle Social, é longo. Os diversos segmentos sociais precisam ser atingidos para que se tenha uma sociedade participativa, na qual as escolas e as universidades brasileiras têm papel fundamental de formação quanto aos conceitos de transparência, publicidade e papel de incentivo ao Controle Social.

Nesse contexto, destaca-se o educador. Para enfatizar o papel do professor e da escola como agentes decisivos no processo de formação, Gadotti (2012, p. 2) afirma:

Por isso, uma perspectiva emancipatória da educação e do trabalho deve desenvolver a capacidade de pensar criticamente a realidade e promover a justiça e a solidariedade, fundada na ética, e respeitando a dignidade e a autonomia do educando. Daí a importância estratégica do professor como intelectual transformador e a escola como um espaço de contestação e de construção de uma visão crítica da sociedade, formando para o exercício da cidadania desde a infância.

Depreende-se que o Controle social é antes de tudo, a possibilidade de estabelecer a equidade entre os diferentes grupos de interesse da sociedade. Trata-se de um tema abrangente e os limites desse estudo foram estabelecidos na Metodologia apresentada na próxima seção.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Com o objetivo principal de avaliar a relação existente entre a percepção acerca do Controle Social e o efetivo exercício do direito, foi adotado como público-alvo da pesquisa os alunos de Contabilidade da Universidade Federal do Ceará efetivamente matriculados no Curso.

Primeiramente, foram escolhidos alunos universitários como público-alvo da pesquisa por serem indivíduos que se pressupõe ter maior nível de escolaridade, contribuindo, assim, para ter um maior acesso à informação e ao conhecimento político. Posteriormente, a escolha de a

pesquisa ser realizada com alunos de Ciências Contábeis especificamente foi pautada no fato de a matriz curricular conter disciplinas com conteúdo da área de gestão governamental.

O critério utilizado para seleção da instituição de ensino foi o *Ranking* Universitário da Folha de São Paulo. Referido *ranking* foi escolhido por analisar as instituições de ensino em 6 categorias: avaliação do mercado; qualidade de ensino; doutorado e mestrado; Enade; professores com dedicação integral e parcial e avaliadores do MEC. Foram analisados os anos 2014, 2015 e 2016. Observados os critérios descritos, a instituição de ensino mais bem posicionada em relação ao Curso de Ciências Contábeis no estado do Ceará foi a Universidade Federal do Ceará (UFC).

Quanto aos objetivos, a pesquisa é descritiva, já que, segundo Gil (2010), o foco principal é fazer relação entre variáveis, utilizando-se de técnicas padronizadas de coletas de dados. Ainda com base em Gil (2010), o presente estudo, quanto aos procedimentos técnicos, classifica-se como bibliográfico e levantamento, pois se utilizou de estudos anteriores, como livros e artigos, para elaboração. Além disso, a pesquisa envolve o contato com o público-alvo que se deseja conhecer, no caso, por meio de questionários aplicados aos alunos de Ciências Contábeis da UFC. Por fim, quanto à abordagem do problema, classifica-se como quantitativa, já que se utilizam técnicas estatísticas para medir o grau de relação entre a percepção acerca do Controle Social e a prática deste (KAUARK; MANHÃES; MEDEIROS, 2010).

Para alcançar o objetivo do estudo, foi aplicado um questionário a 307 alunos de Ciências Contábeis da UFC. O total de alunos ativos no curso é composto por 430 discentes no período diurno e 399 discentes no período noturno, totalizando 829 alunos. A técnica de amostragem utilizada foi do tipo não probabilístico por acessibilidade ou por conveniência, mas que assegura uma confiança de 95% e uma margem de erro de 5% da população total. Nenhum questionário foi invalidado, por atenderem a todos os requisitos necessários. Assim, a amostra final foi de 307 alunos

matriculados, que consiste em 37,03% do universo da pesquisa.

O questionário foi estruturado com base no Referencial Teórico, utilizando a escala de Likert. Sobre a escala de Likert, Silva Junior e Costa (2014) afirmam que consiste em tomar um construto e desenvolver um conjunto de afirmações relacionadas à sua definição, para as quais os respondentes emitirão seu grau de concordância.

O questionário apresenta quatro partes: os dados socioeconômicos do respondente, a percepção acerca do Controle Social, a aplicação do Controle Social e os motivos que dificultam a prática do controle. No tocante aos dados socioeconômicos, foram observados os seguintes itens: renda familiar, semestre cursado, escolaridade dos pais, lugar em que trabalha.

Em relação à percepção, os alunos atribuíram grau de concordância a respeito de assertivas que versavam sobre o Controle Social. Foi definida uma escala de 1 a 5, sendo 1 para concordância extremamente fraca e 6 para concordância extremamente forte. As assertivas foram elaboradas a partir do referencial teórico apresentada no presente estudo. O Quadro 1 apresenta as perguntas dessa parte do questionário.

Quadro 1: Percepção do Controle social

Questões	1	2	3	4	5	6
Tenho conhecimento acerca do conceito de Controle Social.						
Para que as ações realizadas pelos governantes estejam alinhadas ao interesse público é necessário que os cidadãos atuem como fiscalizadores das contas do Governo						
A participação popular no controle das contas do Governo é essencial à diminuição da corrupção.						
É necessário que o governo preste contas à população dos gastos e das ações desenvolvidas pelos políticos e administradores.						

Fonte: Elaborado pelas autoras (2017).

Para adentrar à efetiva aplicação do Controle Social, foram feitos alguns questionamentos sobre ações que correspondem ao exercício do

Controle Social, extraídas do Portal de Transparência. As respostas foram estruturadas também na escala de Likert a respeito da frequência com que o respondente praticava tal ação, variando de “Nunca” até “Sempre”. Necessário se fazia saber até que ponto o conhecimento sobre controle social se concretizava na experiência pessoal de cada estudante. O Quadro 2 apresenta as perguntas que foram aplicadas.

Quadro 2: Efetivo exercício do Controle Social

Questões	Nunca	Raramente	Às vezes	Frequentemente	Sempre
Acessa o Portal de Transparência para acompanhar as ações do governo?					
Participa de algum curso (pode ser palestra, aulas ou qualquer outra de conhecimento) sobre controle social?					
Já fez alguma denúncia sobre irregulares (pode ser de servidores públicos, órgãos públicos ou de recurso público)?					
Acompanha alguma licitação pública e denunciou irregulares, caso as tenha detectado?					
Frequenta alguma reunião promovida por Conselhos Municipais?					
Solicita alguma informação de interesse público frente aos órgãos do governo?					

Fonte: Elaborado pelas autoras (2017).

Ao final dessa parte foi perguntado qual era a principal razão para o não exercício desse direito, dando as seguintes opções: falta de interesse sobre a matéria pública; falta de conhecimento sobre os meus direitos como cidadão; falta de divulgação do governo sobre ações fomentadoras do controle; outro motivo (especificar).

Para análise foram realizados os testes Kolmogorov-Smirnov para verificar a normalidade dos dados; diferença de médias não-paramétricas de

Kruskall-Wallis para relacionar aspectos socioeconômicos à prática do Controle Social; teste de correlação de Spearman para avaliar a relação entre prática e percepção do Controle Social. Os testes estatísticos mencionados foram realizados no *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)*, versão 22.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção apresenta os dados levantados pela pesquisa, bem como os resultados obtidos pela análise embasada na estatística descritiva e na estatística inferencial, abrangendo os testes citados na seção que trata da metodologia.

4.1 ANÁLISE DESCRITIVA

A primeira parte do questionário visava a traçar um perfil socioeconômico dos respondentes, conforme observa-se na Tabela 1.

Tabela 1: Características socioeconômicas

	Quantidade de alunos	Porcentagem
Semestre		
1 a 3	108	35,18%
4 a 6	95	30,94%
7 a 9	104	33,88%
Renda		
Até 937	19	6,19%
937,01 a 2811	109	35,30%
2811,01 a 4685	81	26,38%
Acima de 4685	98	31,92%
Lugar onde trabalha		
Instituição Privada	111	36,16%
Instituição Pública	57	18,57%
Não	139	45,28%
Escolaridade dos pais		
Fundamental	52	16,94%

Tabela 1: Características socioeconômicas (continuação)

Médio	142	46,25%
Superior	113	36,81%

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Em relação ao semestre, 108 alunos (35,18%) cursam do 1º ao 3º semestre, enquanto 95 (30,94%) cursam do 4º ao 6º, seguidos por 104 (33,88%) do 7º a 9º semestre. Pode-se perceber que a maior parte dos respondentes cursa os semestres iniciais, porém a amostra foi distribuída de forma semelhante entre os três grupos.

A renda foi dividida em quatro grupos: até 937; de 937,01 a 2811; de 2811,01 a 4685; e acima de 4685,01. A maior parte dos alunos (35,30%) enquadra-se na segunda faixa de nível de renda, enquanto a menor quantidade de alunos encontra-se inseridos na primeira faixa de nível de renda, apenas 6,19%.

No que tange ao lugar em que trabalha, a amostra se comportou da seguinte forma: 111 alunos trabalham em Instituição Privada, 57 alunos trabalham em Instituição Pública e 139 alunos não trabalham. Com base nos dados, pode-se perceber que o maior número de respondentes (45,28%) não trabalha.

O último critério socioeconômico a ser analisado foi o nível de escolaridade dos pais (fundamental médio, superior), sendo composto por 16,94% com nível fundamental, 46,25% nível médio e 36,81% nível superior.

4.1.1 PERCEPÇÕES SOBRE O CONTROLE SOCIAL

Em relação à análise descritiva, foram observadas as características do tópico do questionário relacionado à percepção, bem como do tópico relacionado à aplicação. Em relação à percepção, foram feitas quatro afirmativas sobre a importância do Controle Social. O respondente deveria atribuir valores de 1 a 6 a cada afirmação, sendo 1- concordância

extremamente fraca, 2- concordância muito fraca, 3- concordância fraca, 4- concordância forte, 5- concordância muito forte e 6- concordância extremamente forte.

A primeira afirmação versava sobre o conhecimento satisfatório dos alunos sobre o conceito de Controle Social, em média, os mesmos atribuíram grau de concordância de 2,80. Assim, pode-se atribuir uma concordância muito fraca ou fraca. A assertiva seguinte considerava necessária a atuação cidadã para que as ações dos governantes estivessem alinhadas ao interesse público, obtendo uma média na escala de Likert de 5,12, um valor entre concordância muito forte ou extremamente forte.

As duas últimas afirmações consideravam o papel da participação popular no controle à corrupção e a necessidade de prestação de contas, respectivamente. Obtiveram-se as médias de 5,30 e 5,66. Dessa forma, com base no que foi respondido pelos alunos de Ciências Contábeis da UFC, pode-se extrair que a média geral da percepção foi 4,71, logo, os respondentes, em média, concordam fortemente ou concordam muito fortemente com as afirmações sobre a importância do Controle Social.

Tabela 2: Afirmações sobre o Controle Social

Afirmção sobre percepção	Média por pergunta
Conhecimento satisfatório sobre Controle Social	2,80
Alinhar ações do governo ao interesse público	5,12
Inibição da corrupção	5,30
Necessidade de prestação de contas	5,66
Geral	4,71

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Ao considerar a percepção referente a cada item, a maior média foi atribuída à afirmação **necessidade de prestação de contas** (5,66) e a menor média foi atribuída ao **conhecimento acerca do Controle Social** (2,80). Esse percentual se sobressai, principalmente, porque se trata de um público, em tese, bem-informado, diferente do cidadão comum, seja pelo

nível universitário, seja pelo curso que realizam com significativa carga de estudos sobre a temática.

Tabela 3: Média de percepção por aluno

Média de percepção	Quantidade de alunos	Porcentagem
Até 2	3	0,97%
Entre 2,1 e 3	10	3,25%
Entre 3,1 e 4	33	10,75%
Entre 4,1 e 5	165	53,75%
Entre 5,1 e 6	96	31,27%
Total	307	100%

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

No que se refere a cada indivíduo da amostra, apenas 13 alunos tiveram grau de percepção até 3, ou seja, somente 4,22% da amostra expressam uma concordância fraca a respeito da importância do Controle Social. A maior faixa de percepção foi entre 4,1 e 5, compreendendo 53,75% dos discentes. Por fim, 95,78% dos alunos concordaram forte, muito forte ou extremamente forte, demonstrando uma elevada percepção.

4.1.2 PRÁTICA DO CONTROLE SOCIAL

Para analisar a prática do Controle Social, foram elaboradas seis perguntas que correspondem ao exercício deste direito. O respondente deveria marcar o item que se referia à frequência com que realizava a ação, tendo cinco opções que variavam de “nunca” até “sempre”. Para que fosse possível a análise dos dados, foram atribuídos valores a cada alternativa, sendo: 1 – Nunca, 2 – Raramente, 3 – Às vezes, 4 – Frequentemente, 5 – Sempre.

Tabela 4: Perguntas sobre o exercício do Controle Social

Perguntas	Média por pergunta
Acessa ao Portal de Transparência?	2,08
Participa de cursos sobre Controle Social?	1,72
Denuncia irregularidades?	1,51
Acompanha licitações públicas?	1,44
Frequenta reuniões promovidas por Conselhos Municipais?	1,22
Solicita informação de interesse público?	1,52
Total	1,58

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Ao analisar a aplicação, a média dos discentes foi de 1,58, ou seja, os respondentes em geral nunca praticaram as ações citadas ou raramente as praticam. Se observada a aplicação do Controle Social em relação a cada uma das seis perguntas da Tabela 4, a maior média de respostas foi a de acesso ao Portal de Transparência (2,08) e a menor média foi referente a frequentar reuniões promovidas por Conselhos Municipais (1,22). Vale considerar que, em geral, todas as perguntas acerca da prática tiveram como resposta “nunca” ou “raramente”.

Tabela 5: Quantidade de alunos por nível de prática

Média de prática	Quantidade de alunos	Porcentagem
Até 2	257	83,72%
Entre 2,1 e 3	44	14,34%
Entre 3,1 e 4	5	1,62%
Entre 4,1 e 5	1	0,32%
Total	307	100%

Fonte: Dados da Pesquisa (2017).

Se avaliada a média de cada indivíduo, apenas 6 dos 307 discentes tiveram média de aplicação maior que 3, ou seja, somente 1,94 % da amostra. Além disso, somente 1 aluno teve média de aplicação maior que 4. Por fim, a maior parte de amostra concentra-se na faixa de prática de até 2, um total de mais de 80% dos alunos. Desse modo, pode-se perceber o baixo nível de prática das ações que correspondem ao exercício do Controle Social.

Tabela 6: Análise descritiva da percepção e da prática

ANÁLISE DESCRITIVA	PERC	APLIC
Média	4,7182	1,5809
Mediana	4,75	1,5
Variância	0,514	0,314
Desvio-padrão	0,71715	0,56033
Mínimo	1,00	1,00
Máximo	6,00	5,00

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Diante dos dados apresentados, pela comparação da percepção à prática do Controle Social, pode-se atribuir que existe grande diferença entre as duas variáveis, uma vez que a média de percepção é 4,71 e a média de prática é 1,58.

4.1.3 MOTIVOS QUE DIFICULTAM A PRÁTICA DO CONTROLE SOCIAL

Ainda sobre o questionário, a última pergunta foi voltada para a principal dificuldade que os alunos encontraram para a prática do Controle Social. Tal questionamento foi feito com o propósito de atingir ao primeiro objetivo específico, que é identificar o principal motivo que dificulta a prática do Controle Social.

Tabela 7: Motivos que dificultam a prática do Controle Social

Motivo	Quantidade	Porcentagem
Falta de interesse na matéria pública	86	28,01%
Falta de conhecimentos sobre meus direitos como cidadão	49	15,96%
Falta de divulgação do governo de ações fomentadoras do Controle Social	139	45,28%
Outros motivos	33	10,75%

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

Como mostram os dados da amostra, 45,28% dos respondentes consideram a falta de ações fomentadoras do Controle Social como a principal barreira para a efetiva prática do direito. Dentre o grupo de ‘outros motivos’, a resposta mais recorrente foi falta de tempo (20 alunos), segui-

das da falta de clareza das informações divulgadas, falta de confiança nas ações dos governantes, pouca motivação, medo de denunciar (1 aluno) e falta de credibilidade nas leis.

4.2 ANÁLISE QUANTITATIVA

Com objetivo específico de relacionar aspectos socioeconômicos trabalhados na amostra à prática do Controle Social, foi utilizado o teste de diferença de médias. Primeiramente, foi realizado o teste Kolmogorov-Smirnov que apontou a não normalidade dos dados. Assim, o teste de diferença de médias adequado foi o teste não-paramétrico de Kruskal-Wallis.

Tabela 8: Teste de Kruskal-Wallis

Renda	Média Renda	Escolaridade dos pais	Média Escolaridade	Semestre	Média Semestre	Trabalho	Média Trabalho
Até 937	1,3461	Fundamental	1,4987	1º a 3º	1,3104	Inst. Privada	1,5621
937,01 a 2811	1,5922	Médio	1,5712	4º a 6º	1,6804	Inst. Pública	1,8154
2811,01 a 4685	1,4568	Superior	1,5199	7º a 9º	1,6502	Não trabalho	1,4094
Acima de 4685,01	1,5883						
Sig.	0,508	0,839		0,003		0,013	

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

O teste foi feito com uma confiança de 95%, o que implica uma significância a 5% (0,05). Dessa forma, o critério socioeconômico que obteve significância menor que 0,05 está relacionado com a prática do Controle Social, o que obteve significância maior que 0,05 não está relacionado. Ao analisar os resultados do teste de média, pode-se perceber que dentre os critérios observados, apenas o semestre cursado (0.003) e o lugar onde trabalha (0,013) estão relacionados com o exercício do Controle Social.

Os discentes que trabalham em Instituição Pública foram aqueles que

apresentaram maior média de aplicação dos instrumentos de Controle Social (1,81), enquanto a menor média foi dos alunos que não trabalham (1,40), ratificando a relação entre o ambiente de trabalho com a prática do Controle Social.

Em relação ao semestre cursado, os alunos de 1º a 3º semestre tiveram média de prática de 1,31, enquanto os alunos de 4º a 6º semestre tiveram média de 1,68, o que pressupõe que o período cursado está ligado ao nível de prática dos instrumentos provedores do Controle Social.

Com o objetivo geral de avaliar a relação existente entre a percepção e a prática do Controle Social, foi utilizado o Teste de Correlação, que tem como função medir a intensidade de relação linear ou não linear entre duas variáveis, assim pode-se extrair a existência ou não de uma relação entre duas variáveis (LIRA, 2016). O teste de correlação adequado para a amostra, devido à não normalidade dos dados, foi o teste correlação de Spearman.

O teste de correlação de Spearman avalia a relação monotônica entre duas variáveis contínuas ou ordinais, seja ela linear **ou não**. Em uma relação monotônica, as variáveis tendem a mudar juntas, mas não necessariamente a uma taxa constante. O coeficiente baseia-se nos valores classificados de cada variável, em vez de os dados brutos. Ou seja, caso não seja observada uma relação linear entre as variáveis, o coeficiente de Spearman é uma ótima alternativa.

Tabela 9: Correlação entre percepção e prática

		APLIC	PERC
APLIC	Coefficiente de Correlação		,242**
	Sig. (2 extremidades)		,000
	N		307
PERC	Coefficiente de Correlação	,242**	
	Sig. (2 extremidades)	,000	
	N	307	

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Com as informações extraídas do teste estatístico, pode-se atribuir

que a prática e a percepção do Controle Social estão correlacionadas positivamente a um nível de significância de 0,01, já que a significância do teste foi 0,000 (menor que 0,01). Assim, depreende-se que quanto maior o nível de importância que o indivíduo atribui ao Controle Social, maior será o nível de prática do mesmo.

Outra informação importante a respeito do teste de Correlação de Spearman é que este varia de +1 até -1, quanto mais próximos às extremidades, mais forte será a correlação entre as variáveis. Com base nos resultados do teste, aplicação e percepção do Controle Social estão correlacionados a 0,242, ou seja, fraca associação entre as variáveis.

Adicionalmente, foi verificada a correlação entre o conhecimento alegado pelos respondentes sobre o conceito de Controle Social, primeira pergunta da categoria “percepção”, e cada uma das perguntas relacionadas à categoria “aplicação”, bem como em relação à aplicação em geral.

Tal procedimento foi realizado com intuito de relacionar conhecimento à prática. Ao analisar os resultados, é possível verificar que todas as perguntas relacionadas ao exercício do Controle Social estão correlacionadas positivamente com o conhecimento que os discentes têm acerca do tema, porém o coeficiente de correlação mais altos entre os itens foi de 0,433. Por conseguinte, a correlação entre os itens é fraca, já que nenhum chegou próximo a +1.

Tabela 10: Correlação entre conhecimento e prática do Controle Social

		Conhecimento acerca do Controle Social
Acesso ao Portal de Transparência	Coeficiente de Correlação	0,334**
	Sig. (2 extremidades)	0,000
	N	307
Participar de cursos sobre Controle Social	Coeficiente de Correlação	0,415**
	Sig. (2 extremidades)	0,000
	N	307

Tabela 10: Correlação entre conhecimento e prática do Controle Social (continuação)

Denunciar irregularidades	Coeficiente de Correlação	0,249**
	Sig. (2 extremidades)	0,000
	N	307
Acompanhar Licitação	Coeficiente de Correlação	0,342**
	Sig. (2 extremidades)	0,000
	N	307
Participar de reunião de Conselhos Municipais	Coeficiente de Correlação	0,200**
	Sig. (2 extremidades)	0,000
	N	307
Solicitar informações de interesse público	Coeficiente de Correlação	0,189**
	Sig. (2 extremidades)	,001
	N	307
Aplicação Geral	Coeficiente de Correlação	,433**
	Sig. (2 extremidades)	,000
	N	307

Fonte: Dados da pesquisa (2017).

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo avaliar a relação entre percepção acerca do Controle Social e a efetiva prática do direito, analisando os estudantes de Ciências Contábeis da UFC.

Com uma amostra de 307 alunos, foi possível atingir os objetivos da pesquisa, tanto o principal quanto os específicos. Constatou-se que, em média, os discentes têm um alto nível de percepção (4,71), logo, eles concordam fortemente ou concordam muito fortemente que o Controle Social é fundamental para inibir corrupção, para alinhar as ações dos governantes ao interesse público, assim como a prestação de contas é essencial. Desse modo, o resultado da pesquisa está alinhado com o que postulam Arruda e Teles (2010), Coelho, Cruz e Platt Neto (2011) e Rosa et al. (2016).

Analisando a amostra com relação à prática do Controle Social, pode-se extrair que houve um baixo nível de engajamento dos alunos, em

média 1,58. Desse modo, no geral, os respondentes ou nunca realizaram ações como acessar o Portal de Transparência e acompanhar uma licitação pública, ou raramente as fazem.

Pode-se, portanto, perceber que por mais que o indivíduo reconheça a importância do Controle Social, a efetiva prática do direito ainda não é exercida de forma plena, pelo contrário, ainda existe uma disparidade se comparada percepção e prática. Vale ressaltar, inclusive, que a amostra foi composta por indivíduos universitários, que têm maior acesso à informação e ao conhecimento e, mesmo diante de um cenário favorável, o nível de participação cidadã foi baixa. Em contrapartida, as variáveis **percepção** e **prática** estão relacionadas positivamente a um nível de significância de 1%, ou seja, no geral, aqueles indivíduos que tiveram maior nível de aplicação foram aqueles que atribuíram maior grau de importância ao Controle Social. Dessa forma, pode-se extrair que um dos passos para que o cidadão exerça a participação social é reconhecer a importância desta.

Concernente às barreiras que os discentes encontram para o exercício do Controle Social, a falta de ações do Governo fomentadoras do Controle Social foi o motivo mais recorrente nas respostas dos discentes, ratificando o que foi dito por Di Pietro (1998) e Arruda e Teles (2010), ou seja, que as ações dos governantes não são feitas na extensão suficiente para alavancar de forma significativa a participação do cidadão.

Por fim, é importante ressaltar a relação entre conhecimento e participação cidadã. Por meio do estudo, verificou-se a correlação positiva entre o conhecimento sobre Controle Social e todas as ações correspondentes à prática do mesmo. Além disso, verificou-se que o semestre cursado pelo discente tem relação com o exercício do Controle Social. Dessa forma, é evidente que a educação tem papel fundamental na construção de cidadãos participativos. Esta análise corrobora com a afirmativa de Gadotti (2012) sobre o papel do professor.

Conclui-se, portanto, que a atribuição de importância à participação social como agente ativa no processo político-administrativo do país está

relacionada ao efetivo exercício do Controle Social, porém, o nível de engajamento do cidadão ainda é muito baixo, mesmo se considerado uma amostra de alunos universitários, posto que o indivíduo esbarra em barreiras culturais, sociais e políticas.

O estudo apresenta algumas limitações, tais como a aplicação somente na UFC e a amostra composta exclusivamente pelos discentes de Contabilidade. Assim, sugere-se que futuros estudos sejam conduzidos com o mesmo enfoque em outras universidades tanto públicas quanto privadas, a fim de fazer comparações entre os resultados. É interessante, ainda, a realização de pesquisa com grupos de diferentes níveis de escolaridade a fim de encontrar um resultado mais próximo à realidade da participação cidadã brasileira.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. V. C. **Transparência orçamentária efetiva e internet: um estudo a partir dos portais eletrônicos de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009.

ARRAIS, K. M. **O exercício do controle social: percepção e atuação dos discentes de instituições do Ensino Médio com relação aos mecanismos de Controle Social.** 2016. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

ARRUDA, F. A.; TELES, J. S. A importância do controle social na fiscalização dos gastos públicos. **Revista Razão Contábil e Finanças**, Fortaleza, v. 1, n. 1, 2010.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 761-792, 2015.

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

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <https://bitly.com/93bYz>. Acesso em: 29 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 1993. Disponível em: <https://bitly.com/B4iH6>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CARLOS, F. A. **Controle social no âmbito municipal**: um estudo sobre a utilidade dos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) na percepção dos conselheiros de políticas sociais no Estado de Pernambuco. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) –Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

CÉSAR, J. B. M. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista Mestrado em Direito**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 356-384, 2011.

COELHO, M. C.; CRUZ, F.; PLATT NETO, O. A. A informação contábil como ferramenta de auxílio no exercício do controle social. **Contabilidade de Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 22, n. 3, 2011.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <https://bityli.com/KN5OZ>. Acesso em: 29 nov. 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Cartilha de controle social**. Brasília, DF: CGU, 2012. Disponível em: <https://bityli.com/6wTMY>. Acesso em: 29 nov. 2017.

CORBARI, E. C. **Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania**. Caderno das Escolas de Negócio, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

EVANGELISTA, L. **Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania**. 2010. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2010.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Temas de Administração Pública**, São Paulo, v. 8, n. 1, 2013.

GADOTTI, M. **Trabalho e educação numa perspectiva emancipatória**. *In*: FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TECNOLÓGICA: DEMOCRATIZAÇÃO, EMANCIPAÇÃO E SUSTENTABILIDADE, 2., Florianópolis, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente: democracia, controle social e Instituições**. Disponível em: <https://bityli.com/DnRl3>. Acesso em: 2 out. 2020.

HAIGERT, C. G. **Controle social e transparência na administração pública municipal de Frederico Westphalen na atualidade**. 2012. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

KAUARK, F.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, F. C. **Metodologia da pesquisa: um guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

LIRA, S. A. **Análise de correlação: Abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicações**. 2004. Dissertação (Mestrado em Métodos Numéricos em Engenharia) – Setores de Ciências Exatas e de Tecnologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em: <https://bityli.com/gx52y>. Acesso em: 10 nov. 2017.

LOCK, F. N. Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, v. 1, p. 122-133, 2004.

MARTINS, P. L.; VÉSPOLI. B. S. O portal da transparência como ferramenta para a cidadania e o desenvolvimento. **Revista de Administração da Fatea**, São Paulo, v. 6, n. 6, p. 93-102, 2013.

MEDEIROS, K. R.; CAVALCANTI, P.; TAVARES, A. R. A. W.; SOUZA, W. V. **Lei de responsabilidade fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009.** Disponível em: <https://bit.ly/3owCwCq>. Acesso em: 2 out. 2020.

MILESKI, H. S. Controle social: um aliado ao controle oficial. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 22, n. 38, p. 29-44, 2005.

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública: instrumento de planejamento do Estado e de Controle Social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 263-1290, 2015.

PIRES, A. K. **Gestão pública e desenvolvimento: desafio e perspectivas.** Brasília, DF: Ipea, 2011.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle Social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, DF, v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010.

ROMERO, H. H.; SANT'ANNA, F. C. C. M. O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 65, n. 2, p. 185-198, 2014.

ROSA, M. M. *et al.* A lei de acesso à informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. **Navus: Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 72-87, 2016.

SABIONI, M. *et al.* Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no Controle Social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 477-500, 2016.

SALLES, H. M. **Gestão democrática e participativa**. Florianópolis: UFSC, 2010.

SERRA, R. C. C.; CARNEIRO, R. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. **Espacios públicos**, México, v. 15, n. 34, p. 43-64, 2012.

SILVA, F. R.; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. D. Compreensões acerca do conceito de Controle Social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 15, n. 41, p. 24-58, 2017.

SILVA, I. L. R. **Informações no setor público**: a percepção dos discentes da Universidade Estadual da Paraíba. 2015. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, 2015.

SILVA JUNIOR, S. D.; COSTA, F. J. Mensuração e Escalas de Verificação: uma análise comparativa das Escalas de Likert e Phrase Completion. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing, Opinião e Mídia**, São Paulo, v. 15, p. 1-16, 2014.

O declínio da supremacia do interesse público sobre o particular com a constitucionalização do direito administrativo

The decline of the supremacy of the public interest over the private interest with the constitutionalization of administrative law

Karla Fernandez Gomes¹

RESUMO

Este trabalho analisou o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular em face da constitucionalização do direito administrativo, buscando verificar a viabilidade da regra de prevalência que ele enuncia no contexto do Estado Democrático de Direito. Assim, para a compreensão da problemática, foi efetuada uma pesquisa bibliográfica, em livros e artigos que versam acerca do tema de maneira direta ou indireta. Ao final, concluiu-se que o ambiente democrático acarreta uma postura ativa do Estado na harmonização dos interesses da sociedade, o que enseja a aplicação do postulado da proporcionalidade. Logo, a ideia de supremacia de interesse público sobre o particular é incompatível com a democracia, bem como com a dignidade humana, fundamento da República Federativa do Brasil. Isso porque a positivação dos direitos e garantias fundamentais na Constituição não apenas implica limitação estatal no que tange ao dever de não os infringir e os salvaguardar mas também lança para o Estado o dever de efetivação desses valores, o que transmuta a antiga compreensão de interesse público.

Palavras-chave: Supremacia do interesse público sobre o particular. Constitucionalização do Direito Administrativo. Direitos e garantias fundamentais. Proporcionalidade.

¹ Mestra em Direito Constitucional pelo Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional – PPGD da Universidade de Fortaleza (Nota 6 pela CAPES). Especialista em Direito Processual pelo Centro Universitário 7 de setembro – UNI7, advogada, assessora administrativa da 6ª Procuradoria de Contas do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: karlafernandez@hotmail.com

ABSTRACT

This paper analyzed the principle of the supremacy of the public interest over the private interest in view of the constitutionalization of administrative law, seeking to verify the viability of the rule of prevalence that it enunciates in the context of the Democratic State of Law. Thus, in order to understand the problem, a bibliographic search was carried out, in books and articles that deal with the topic directly or indirectly. At the end, it is concluded that the democratic environment leads to an active posture of the State in harmonizing society's interests, which leads to the application of the principle of proportionality. Therefore, the idea of public interest supremacy over the private is incompatible with a democracy, as well as with human dignity, foundation of the Federative Republic of Brazil. This is because the positivation of fundamental rights and guarantees in the Constitution not only implies a state limitation about its duty of not infringing and saving them, but also imposes on the State the duty to enforce these values, which transmutes the old understanding of public interest.

Keywords: Supremacy of the public interest over the private interest. Constitutionalization of Administrative Law. Fundamental rights and guarantees. Proportionality.

Recebido: 28-01-2021

Aprovado: 16-03-2021

1 INTRODUÇÃO

Com o surgimento do Estado de Direito como meio regulatório da sociedade, a partir da sujeição de todos, inclusive do Estado como instituição, aos ditames legais, inaugurou-se o império da lei de modo que o Poder Público não estaria apenas limitado pelas disposições normativas, mas teria por dever perseguir os interesses tutelados pela ordem legal instituída, notadamente com o reconhecimento da supremacia do texto constitucional, que

impôs ao Estado o dever de assegurar os direitos e garantias fundamentais.

Neste diapasão do Estado Constitucional de Direito, deu-se uma reviravolta no campo do direito administrativo, uma vez que este, antes erigido e pensado a partir da legalidade restrita, agora via-se diante do comando de viabilizar a concretização dos valores constitucionais de modo que da legalidade passou-se à noção de juridicidade.

No entanto, no âmbito da função administrativa no acesso da legalidade à juridicidade verificar-se-ia um “fosso” que dificultaria a efetivação dos comandos constitucionais; é que, de fato, a Administração Pública do Brasil, efetivamente, ainda desconhecia a própria legalidade, considerando décadas de atuação com esteio em um viés autoritário que fundamentaram a defesa de algumas “bandeiras”, entre as quais: a supremacia do interesse público sobre o particular.

Assim, junto com o fenômeno de superação do positivismo, com o retorno dos valores ao campo do direito por meio, no Brasil, da Constituição Federal de 1988, o Poder Público deveria perpassar pela transição do autoritarismo e do patrimonialismo para o ambiente democrático e o compromisso com a gestão pública.

Diante da constatação de que o Poder Público deve implementar os comandos constitucionais, quando a Constituição Federal de 1988 enuncia, de maneira extensa, um rol de direitos e garantias fundamentais que, em grande maioria, possuem natureza de direitos individuais, a noção da supremacia do interesse público sobre o interesse particular passou a ser repensada, sobretudo com o reconhecimento da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil.

Portanto, a presente pesquisa, almejando compreender esse “choque” entre os direitos e garantias fundamentais e o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, analisará a ideia de supremacia do interesse público frente ao contexto do Estado Democrático de Direito, em especial partindo da repercussão da Constituição Federal de 1988 sobre a seara do direito administrativo.

Dessa forma, primeiramente, analisar-se-á a ideia da supremacia do interesse público a partir de aspectos gerais, como procedência e evolução. Na sequência, realizar-se-á um exame quanto à dicotomia entre regras e princípios; seguindo com o debruçar-se acerca da caracterização normativa da supremacia do interesse público e de uma investigação pertinente à técnica da ponderação ou sopesamento. Por último, realizar-se-á um contraponto entre a juridicidade no direito administrativo e o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Logo, almeja-se responder aos seguintes questionamentos: poderia a ideia de supremacia do interesse público sobre o particular conviver com a ordem democrática? Seria esse princípio compatível com o fundamento da dignidade da pessoa humana?

Para tanto, realizou-se um estudo descritivo analítico do tema proposto, por meio de pesquisa bibliográfica em trabalhos publicados em livros e artigos que dispõem acerca do objeto desta pesquisa de maneira direta ou indireta, tendo por escopo informar e possibilitar o desenvolvimento de um posicionamento crítico.

2 BREVE ANÁLISE ACERCA DA IDEIA DE SUPREMACIA DE INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR

A ideia de supremacia de interesse público, pela doutrina tradicional, é concebida como um pilar de sustentação do direito administrativo, uma vez que seria ela, unida à concepção da indisponibilidade do interesse público, a razão que fundamentaria a existência do regime jurídico-administrativo que enuncia prerrogativas e sujeições à Administração Pública. Ademais, para parte da doutrina, ela é compreendida como justificativa do próprio fim do Estado, na perspectiva do bem comum, da vontade da geral ou do interesse majoritário.

Como exemplo, cita-se o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 56-57), que, ao abordar os princípios da supremacia

do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, enuncia que a relevância destes reside na percepção que o próprio ordenamento jurídico na seara administrativa os instituiu como um cerne do sistema, reves-tindo-os de importância fundamental para este ramo do direito.

Contudo, com o fenômeno da constitucionalização do direito, a qual, no Brasil, deu-se com o advento da Constituição Federal de 1988, haveria uma reviravolta na ciência jurídica, mas pode-se dizer que, no âmbito do direito administrativo, a obediência aos comandos constitucionais representaria um total repensar desse ramo do direito.

Isso se deve ao fato de, conforme bem destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 1), o direito administrativo não ter sido, nos primórdios, proposto pela sujeição à lei, mas por verdadeiras imposições do Poder Executivo, já que seu surgimento, que ocorreu na França, decorreu de regras erigidas por esse poder para o controle de sua atividade com o viés fincado no autoritarismo, visto que decorreu de uma elaboração pretoriana. Tal origem deixou traços que dificultam o avanço devido do direito administrativo em respeito aos comandos constitucionais.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, como bem destaca Gustavo Zagrebelsky (2011, p. 33-34), passou-se do Estado de Direito para o Estado Constitucional de Direito, uma vez que, ante a supremacia das normas constitucionais, toda e qualquer norma estaria sujeita às disposições constitucionais, sob pena de ser desprovida de vinculatividade. Assim, a Constituição passa a determinar todo o ordenamento, condicionando-o aos fins nela previstos.

Desse modo, com o reconhecimento da supremacia do texto constitucional, que estipulou diversos deveres ao Poder Público, notadamente quanto ao implemento de políticas públicas para concretização de direitos e garantias fundamentais, a atividade da Administração Pública passaria a voltar-se para o administrado, ou seja, para a relação travada com este, de forma que a visão de “autoridade” estaria se transmudando para a de “servidor”.

Por fim, mais decisivo do que tudo para a constitucionalização do Direito Administrativo foi a incidência no seu domínio dos princípios constitucionais – não apenas os específicos, mas sobretudo os de caráter geral, que se irradiam por todo o sistema jurídico. Também aqui, a partir da centralidade da dignidade humana e da preservação dos direitos fundamentais, alterou-se a qualidade das relações entre Administração e administrado, com a superação ou reformulação de paradigmas tradicionais. [...]. (BARROSO, 2012, p. 49)

É que com o Estado Democrático de Direito não há como se defender mais a compreensão do Poder Público por si só, pois o real titular do poder é o povo; dessa forma, a função do Estado não se restringe a garantir a ordem legal, pois há o dever de assegurar a concretização dos valores erigidos pelo povo como os devidos a todos pela ordem social instituída no texto constitucional.

Nesse contexto, consagra-se a ideia de juridicidade que representa exatamente que o Poder Público não está apenas vinculado ao princípio da legalidade estrita, mas aos comandos constitucionais que submetem, diante da supremacia da Constituição, a própria lei. Nesse sentido, Gustavo Binenbojm (2008, p. 7) salienta que: “[...] a Constituição, e não mais a lei, passa a situar-se no cerne da vinculação administrativa; [...]”.

Dessa maneira, com a constitucionalização do direito, ou seja, com o reconhecimento da hierarquia da Constituição em face das demais normas do ordenamento, o regime jurídico-administrativo encontraria respaldo nos deveres impostos pelo Constituinte ao Poder Público, uma vez que estes acabam por, além de representar sujeições à Administração Pública, fundamentar a concessão de certas prerrogativas a esta, a fim de viabilizar a própria persecução dos fins constitucionais.

Portanto, no Estado Democrático de Direito, o regime jurídico-administrativo encontra fundamento na juridicidade, e não em uma dita supremacia do interesse público sobre o particular; afinal, pelo princípio

democrático, implementar o bem comum não corresponde a atender a um pensamento majoritário, mas à harmonização dos interesses de maneira a garantir a igualdade que permeia a sociedade democrática, ou seja, a certeza que, perante o Estado, cada indivíduo possui igual relevância. Afinal, cabe ressaltar que o art. 1º, inciso III, institui a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo um comando que orienta todo o sistema jurídico vigente.

Destarte, considerando a passagem da legalidade para a juridicidade, é necessário investigar a viabilidade do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, inclusive avaliando, pela perspectiva epistemológica, o seu enquadramento como princípio ou como outra espécie normativa. Para tanto, passa-se ao próximo tópico.

3 DICOTOMIA PRINCÍPIOS E REGRAS

As normas são os instrumentos pelos quais se expressam determinações e valores consagrados em uma dada ordem legal, visando regular a convivência de uma sociedade, de forma a promover ordem e pacificação social, bem como, em um sistema democrático, a igualdade e a justiça. Logo, são os meios pelos quais a ciência jurídica vem a se expressar socialmente.

Constata-se que há mais de uma espécie de norma, uma vez que, quando da sua aplicação, verificam-se comportamentos distintos pela própria qualidade do que elas tutelam. Dessa forma, fala-se em norma-princípio e norma-regra. Robert Alexy (2015, p. 90-91), ao voltar-se para a questão, explica que as regras seriam as normas que trazem em si determinações que devem ser observadas; já os princípios consagram comandos de otimização, isto é, que devem ser aplicados da melhor maneira possível diante do caso concreto, o que implica a possibilidade de serem cumpridos em diferentes graus.

A questão reside no fato de que as regras e os princípios representam razões necessárias à manutenção do ordenamento jurídico, mas são

espécies normativas distintas, uma vez que o princípio compulsa como um valor que foi erigido como norma, sendo assim uma razão que não pode ser afastada definitivamente da ordem instituída sob pena de comprometê-la. Já as regras são necessárias, mas podem vir a ser revogadas ou, ainda, subsistirem com a formulação de uma dada cláusula de exceção, haja vista que as regras seguem da lógica da aplicação do tudo ou nada.

Por isso, Alexy (2015, p. 91), apesar de reconhecer que os princípios, normalmente, expressam comandos dotados de maior generalidade, explica que a diferença entre princípio e regra se trata de uma distinção qualitativa, não se resumindo a uma mera verificação literal quanto à generalidade ou não do texto normativo.

Considerando que a diferenciação entre regras e princípios possui razão que supera aspectos semânticos, Manuel Atienza e Juan Ruiz Manero (2009, p. 63) explicam que justamente por os princípios possuírem uma densidade normativa mais abrangente (enunciados normativos mais gerais) terminam por alcançar um maior número de contextos fáticos, o que representa que, por terem uma conotação mais explicativa do que as regras, são dotados de uma extensão maior no campo da justificação.

Humberto Ávila (2005, p. 9) enuncia que os princípios possuem uma propensão finalística, o que os distingue das regras que resultam em comandos diretos de regulação de comportamentos. Ele, ainda, demonstra a diferença dessas espécies normativas devido à figura do postulado, ao esclarecer que este se configuraria como a razão que deve ser considerada na aplicação das demais normas – regras e princípios –, funcionando como verdadeira cláusula de orientação, modulando as formas de aferição dos raciocínios e argumentações concernentes às normas quando da aplicação destas nas situações fáticas. Assim, considerando a unidade da ordem legal, as regras e princípios devem encontrar consonância com os postulados, ao passo que, quando da aplicação das normas, os postulados e as normas possam coexistir.

Dessa forma, diante da distinção entre regras, princípios e postulados, será que a supremacia do interesse público sobre o particular, realmente, poderia ser compreendida como um princípio ou como outra espécie normativa? Almejando responder a esse questionamento, passa-se à análise da sua caracterização normativa.

4 A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E SUA CARACTERIZAÇÃO NORMATIVA

Inicialmente, ressalte-se que não há previsão expressa no ordenamento pátrio acerca desse princípio. Conforme destacado, ele é defendido como um princípio implícito a partir de uma noção que se constituiria como pilar do direito administrativo.

De fato, com base em uma análise epistemológica é possível verificar que a supremacia do interesse público não se configura como norma-princípio, uma vez que princípios devem coexistir para a subsistência do Estado Democrático de Direito, razão pela qual, diante de colisões, precisam ser ponderados, e o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular já indica uma prevalência de per si.

Assim, quando viesse a colidir com direitos e garantias fundamentais, certamente, implicaria a inobservância destes, dado que a dignidade humana se constitui como o fundamento cerne dos direitos e garantias fundamentais; logo, estes representariam interesse particular. Humberto Ávila (2007, p. 10) destaca que a supremacia do interesse público sobre o particular se revela como uma regra de prevalência abstrata diante de uma colisão, ou seja, foge à lógica das normas-princípios que possuem caráter *prima facie*.

Dessa forma, torna-se evidente que a supremacia do interesse público sobre o particular não pode ser reconhecida como princípio, pois apenas possui o caráter da generalidade do seu texto, mas não detém o caráter qualitativo que é inerente à norma-princípio, tendo em vista que

ela não se configura como valor imprescindível ao ordenamento jurídico vigente, já que haveria clara contradição em uma ordem constitucional que erigiu a dignidade da pessoa humana como o seu fundamento, se esta viesse a calmar/defender, ao mesmo tempo, a existência da supremacia do interesse público sobre o particular.

Com efeito, nota-se que não há como conciliar no ordenamento jurídico um “princípio” que, ignorando as nuances do caso concreto, preestabeleça que a melhor solução consubstancia-se na vitória do interesse público. O “princípio” em si afasta o processo de ponderação, fechando as portas para os interesses privados que estejam envolvidos. Dê-se destaque, outrossim, ao fato da fórmula preconcebida presente no “princípio” ir de encontro ao dever de fundamentação (“dever de explicitação das premissas”) a que sujeitam os Poderes do Estado. (BINENBOJM, 2005, p. 65)

Além do mais, no regime democrático não é possível erigir supremacia de interesses frente a outros, posto que este se pauta pela equidade na participação; razão pela qual todos os interesses devem ser igualmente considerados e harmonizados.

Por sua vez, a supremacia do interesse público sobre o particular também não pode ser tida como regra, uma vez que, apesar de representar uma determinação passível de aplicação direta, como destacado, não há previsão legal no ordenamento jurídico que a enuncie. Desse modo, resta indagar se, pelo viés democrático, esse dito princípio não seria um postulado de maneira que teria a função de orientar a aplicação das demais normas.

Pensando na questão epistemológica/formal do ordenamento jurídico, até seria possível compreendê-lo como postulado; porém, a partir de uma nuance material, atesta-se que também se torna inadequado considerá-lo como postulado, em razão de que o direito administrativo não se encontra mais vinculado à legalidade estrita, mas sim à juridicidade. Além disso, considerando o próprio regime democrático, que tem sua plena efetivação por uma lógica dialógica, defender um dito enunciado normativo que se

aproxima bem mais de um dogma, tanto que não se sustenta de maneira harmônica com o ordenamento posto, não seria racionalmente aceitável.

E o que pode e deve ser dito relativamente a esta segunda questão é que um postulado explicativo do Direito Administrativo não pode ser uma regra de prevalência, mesmo que essa preferência seja “apenas” abstrata e relativa. Ao contrário de uma regra de preferência, poder-se-ia falar sobre o bem comum como idéia por detrás das normas e dos fins estatais, mas que representaria a unidade de uma multiplicidade de interesses públicos verificáveis no Direito e na sociedade (o que terminaria, por via diversa, por corroborar o aqui formulado postulado da reciprocidade, em vez do “princípio da supremacia”) [...]. (ÁVILA, 2005, p. 23-24)

Dessa maneira, considerando que a Constituição Federal de 1988 caracteriza-se como garantista, já que inaugurou ordem que veio limitar o Poder do Estado diante dos valores caros à subsistência humana, prevendo expressamente o rol de direitos e garantias fundamentais, seria um contrassenso levantar como postulado dessa ordem constitucional a supremacia do interesse público sobre o particular.

Contudo, parte da doutrina, de fato, defende que ele encontraria fundamento no próprio texto constitucional na medida em que possui respaldo no princípio democrático, uma vez que o interesse público seria a composição dos interesses individuais que devem ser tutelados pelo Estado, ante o bem comum e a vontade da maioria. Nesse sentido, Alice Gonzalez Borges (2011, p. 10-13) entende que os direitos fundamentais se configuram também como interesse público, razão pela qual não haveria um antagonismo entre o interesse público e o particular, sendo possível defender a supremacia do interesse público, dado que garantir um direito fundamental, ainda que a um indivíduo, seria interesse público.

No entanto, como demonstrado, a supremacia do interesse público sobre o particular não consegue se encaixar em nenhuma das espécies normativas – princípios, regras e postulados –, haja vista que a noção de

supremacia do interesse público sobre o particular foi pensado quando o Estado detinha uma maior carga autoritária, mas, a partir da constitucionalização do direito e do Estado Democrático, não há que se arvorar de uma dita supremacia do interesse público sobre o particular para garantir os valores erigidos constitucionalmente pelo povo e para o povo, uma vez que, para tanto, basta-se imprimir eficácia aos comandos constitucionais, o qual constitui o real papel do Estado.

Defender a supremacia do interesse público sobre o particular abre margem para que a Administração Pública, valendo-se do seu poder discricionário, venha a erigir, sobre essa escusa, a implementação de valores que fogem aos reais fins já definidos pela Constituição como o verdadeiro interesse público, e isso se deve à generalidade da própria conceituação de interesse público. Nesse sentido, bem leciona Paulo Ricardo Schier (2007, p. 163):

A conclusão, desde já adiantada para facilitar a clareza da exposição, dá-se no sentido de que a assunção prática da supremacia do interesse público sobre o privado, como cláusula geral de restrição de direitos fundamentais, tem possibilitado a emergência de uma política autoritária de realização constitucional, na qual os direitos, liberdades e garantias fundamentais devem, sempre e sempre, ceder aos reclames do Estado que, qual Medidas, transforma em interesse público tudo aquilo que toca.

Com o objetivo de deixar mais clara a inviabilidade de compreender a supremacia do interesse público sobre o particular como princípio, será analisado a seguir o instrumento pelo qual os princípios são aplicados ao caso concreto, qual seja a ponderação ou o sopesamento.

5 A TÉCNICA DA PONDERAÇÃO OU O SOPESAMENTO

A ponderação, embora não tenha previsão expressa na Constituição Federal de 1988, consagrou-se, no Brasil, como método de exercício da hermenêutica constitucional, amplamente disseminado entre os magistra-

dos de 1ª instância, bem como nas Cortes do país, uma vez que o controle de constitucionalidade brasileiro alberga tanto o modo concentrado quanto o difuso. Nesse contexto, faz-se mister, inicialmente, perquirir em quê, efetivamente, ela consiste.

A ponderação está, intimamente, ligada ao exercício da jurisdição, ou seja, ao meio pelo qual se expressa o direito, notadamente o de cunho constitucional, vez que poderá ser invocada pelos juízes, quando do exercício do ato jurisdicional, diante de colisão de direitos fundamentais, sobretudo considerando que o ordenamento jurídico impõe o dever de fundamentar aos magistrados.

Nesse cenário do dever de fundamentar, o julgador encontra maior impasse quando da constatação de colisão de valores fundamentais que devem subsistir em harmonia para a conservação do Estado Democrático de Direito. Exatamente, ao observar tal situação fática, Robert Alexy concluiu, no estudo da Teoria dos Direitos Fundamentais, pela força normativa dos princípios, enunciando que estes possuem aplicação direta na solução dos casos, mas com peculiaridades, visto que, embora o princípio seja norma, este não se caracteriza como regra.

Assim, com o crescimento e a aceitação da teoria da normatividade dos princípios foi, em parte, solucionado, na prática, o dever do magistrado, diante da colisão de direitos fundamentais, de responder às lides que lhe são propostas, já que, como o princípio é norma, pode ser invocado como critério de fundamentação da decisão, atendendo à máxima constitucional de que a validade do julgamento pressupõe a observância do dever de motivar, pela especificação do fundamento (regra ou princípio) que o permitiu cunhar aquela decisão e pelos motivos pelo qual afastou as outras normas passíveis de incidência ou argumentadas pela defesa.

Portanto, com base na constatação da normatividade dos princípios, na preponderância destes nas fundamentações jurídicas e na verificação que os direitos fundamentais, que compõem a base de um Estado Democrático de Direito, constituem-se, comumente, como normas-princípios,

indispensável é compreender como proceder frente à colisão de princípios.

Diante de um conflito de regras, a solução para este é relativamente simples, já que, conforme Alexy (2015, p. 92-93), tem por resultado a disposição de uma cláusula de exceção em uma situação específica, à qual a regra não se adéqua, ou a declaração da invalidade de uma das normas. Já ao se deparar com a colisão de princípios, o julgador, de fato, encontra-se diante de um impasse, pois são apresentados a ele dois valores igualmente preponderantes para a guarda do ordenamento jurídico.

Nessa situação, é evidente que o juiz, para dar a resposta à qual está obrigado, como antes mencionado, terá de, certamente, concluir pela primazia de algum dos princípios, o que, para a estrutura do Estado Democrático de Direito, seria possibilitar “rachaduras” em garantias individuais e princípios cernes para a sua sustentação.

A técnica da ponderação ou o sopesamento trata-se de teoria criada como meio de solução de colisão de normas-princípios de maneira a garantir que os valores consagrados nessas espécies normativas, vindo a colidir, sejam preservados no ordenamento. Para tanto, haverá uma aferição das condições fáticas e jurídicas do caso concreto a fim de estabelecer que princípio deve prevalecer sob essas dadas condições.

Desse modo, Robert Alexy (2015, p. 99) formulou a lei de colisão explicando que, havendo choque de princípios, haverá necessariamente de se concluir pela prevalência de um deles, mas, como se trata de normas que não podem ser afastadas do ordenamento, essa prevalência dar-se-á apenas diante das condições aferidas naquele caso, as quais compulsam como elemento que permite chegar à conclusão de que, por exemplo, o princípio “K” deverá prevalecer; formulando-se, assim, a regra do caso concreto que, em suma, representará considerando as condições “D”, que o princípio “K” deve prevalecer frente ao princípio “A”.

No entanto, a ponderação para Alexy (2015, p. 176) não se restringe à aplicação da lei de colisão, pois ele defende que esta resta completa quando somada à teoria da argumentação jurídica racional, vez que tal te-

oria viabiliza a fundamentação da regra do caso extraída da lei de colisão, a partir do emprego da racionalidade pela correção, que para Alexy (2005, p. 225-226) se implementa pela lógica do discurso motivado.

Desse modo, para que o Estado possa garantir a máxima efetividade aos direitos fundamentais é salutar que o Poder Judiciário, de maneira eficaz, consiga concluir pela regra a ser aplicada, em um caso em concreto, depois do sopesamento de princípios. Para tanto, segundo Alexy (2015, p. 117-118), é necessária a correta aplicação da máxima da proporcionalidade em sentido amplo, que implica a aferição da adequação e da necessidade do princípio escolhido diante da situação fática analisada, bem como da proporcionalidade em sentido estrito ou sopesamento, que consiste no emprego da lei de colisão, antes explicitada.

Portanto, segundo a teoria desenvolvida por Alexy, ante a colisão de direitos fundamentais, a aplicação da técnica da ponderação possibilita a extração de uma regra aplicável ao caso específico; regra essa que não significa a exclusão ou diminuição valorativa de um dos direitos fundamentais envolvidos, mas, tão somente, o afastamento dele dentro de certas condições fáticas e jurídicas, o que somente é possível diante do desenvolvimento de apreciação e fundamentação jurídica das particularidades do caso concreto.

Vale destacar que há várias críticas e posicionamentos contrários à técnica da ponderação desenvolvida por Robert Alexy, porém fogem à seara do presente trabalho; apenas a explicitação da sua conceituação é necessária para a compreensão de que não é possível calmar pela aplicação do sopesamento como defesa de que a noção de supremacia do interesse público sobre o particular caracterizar-se-ia como norma-princípio.

É que a partir da compreensão da ponderação resta claro que não haveria como aplicá-la na colisão do dito princípio da supremacia do interesse público sobre o particular e outro princípio que tutelasse direito individual ou mesmo uma garantia fundamental, uma vez que aquele já indicaria a superação deste; isso robustece, como antes explicado, que a

ideia de supremacia de interesse público sobre o particular não se configura como princípio, pois no ordenamento jurídico não é possível defender a aniquilação de um princípio ou sua inafastabilidade em um caso concreto, por não existir direito absoluto.

Ademais, Robert Dworkin (2002, p. 35-36) bem destaca que os princípios se aplicam em uma dimensão de peso ou relevância, de modo que nem um princípio inviabiliza ou anula outro princípio, uma vez que os bens que eles tutelam são igualmente preponderantes para os fins propostos pelo Estado Democrático de Direito, que tem como alicerce a salvaguarda da dignidade humana.

Dessa forma, deve-se frisar que, embora haja doutrina que defenda a aplicação indistinta da ponderação ao princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, esse entendimento compulsa como erro, visto que o sopesamento trata-se de técnica de solução de colisão de princípios, de modo que não há como falar em ponderação entre regras ou entre choque de princípio e regras. Humberto Ávila (2009, p. 190), alertando quanto a essa confusão entre as espécies normativas por parte da doutrina, assevera: “Reitere-se: as regras e os princípios desempenham funções diferentes, não se podendo falar, portanto, da primazia de uma norma sobre outra. [...]”. É que princípios e regras são espécies normativas que, juntos, compõem o ordenamento jurídico vigente, cada um com sua particularidade e sua contribuição.

Além do mais, defender a ponderação de um dado interesse público secundário que tutelasse uma norma-princípio, como a função social da propriedade, e um princípio que protege um bem particular, como o direito fundamental à propriedade privada, não haveria que se falar de aplicação da supremacia do interesse público sobre o particular, pois, no caso concreto, apenas haveria colisão de dois princípios que encontram previsão no texto constitucional, cabendo, assim, o emprego do postulado da proporcionalidade (adequação, necessidade e ponderação).

Logo, atesta-se que se constitui como equívoco tentar buscar soluções para as dificuldades verificadas na compreensão do “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular na técnica da ponderação ou sopesamento, como fez Alice Gonzalez (2011, p. 18), sobre o fundamento que, inclusive, a persecução dos direitos fundamentais seria interesse público, haja vista que não há como defender aplicação de ponderação se não houver colisão entre princípios e, como já demonstrado, a supremacia do interesse público não se configura como norma-princípio.

Dessa forma, se a supremacia do interesse público sobre o particular não compulsa como princípio, tampouco como regra ou postulado, no que constituiria a noção de supremacia do interesse público sobre o particular. É o objeto de análise do próximo tópico.

6 A JURIDICIDADE NO DIREITO ADMINISTRATIVO E A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR

A juridicidade, como já explicado, representa a passagem da submissão da Administração Pública à legalidade estrita para a sujeição do Poder Público aos comandos constitucionais; logo, essa constatação decorre da constitucionalização do direito administrativo. No Brasil, tal movimento deu-se com a Constituição Federal de 1988, que, ao representar a instauração do Estado Democrático de Direito, além de limitar o Poder Estatal, colocou o Estado como o grande responsável pela eficácia dos valores erigidos pelo povo como indispensáveis à subsistência da ordem.

Nesse sentido, bem destaca Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2012, p. 21) que o fundamento axiológico da passagem do Estado de Direito para o Estado Democrático de Direito é justamente a transição da legalidade para a juridicidade, uma vez que esta, além de abranger a legalidade, adiciona a necessidade de vinculação aos aspectos da legitimidade e da licitude.

A supremacia do interesse público sobre o particular, como já demonstrado, não se enquadra diante da ordem instituída pela Constituição Federal de 1988, pois, além de não possuir previsão expressa, não pode ser tida como norma implícita por não se encaixar em nenhuma das espécies normativas reconhecidas pelo neoconstitucionalismo.

Na verdade, a ideia da supremacia do interesse público sobre o particular trata-se de razão remanescente do Estado Patrimonialista, erigido pelo autoritarismo, que durante séculos perdurou no Brasil, no qual o império do Poder Público esmagava direitos individuais, havendo uma total confusão entre o direito público e o direito privado; mais do que isso, uma quase inexistência deste último (BINENBOJM, 2005, p. 54).

Binenbojm (2005, p. 51) explica que a subsistência de certas particularidades no direito administrativo, como a discricionariedade; a supremacia do interesse público; as prerrogativas concedidas à Administração Pública, compulsa como a permanência de aspectos inerentes ao Antigo Regime, tendo, assim, o processo de transição da legalidade para a juridicidade na seara administrativa se configurado como instrumento para o revestimento da perpetuação de uma disparidade entre o Poder Público e o administrado, mantendo-se, ainda que de maneira velada, o princípio da autoridade.

Vale ressaltar que, como bem destacou Nelson Saldanha, a partir da análise dos espaços “jardim” e “praça”, e, ainda, pela análise de aspectos da vida privada e pública, que, na verdade, apesar de existir a separação entre o público e o privado, verifica-se que essas esferas, muitas vezes, confundem-se, e que resulta uma tarefa árdua encontrar algo totalmente público ou privado. Saldanha explica (2005, p. 38): “O sentido de tudo isso é o seguinte: somos socialmente uma imagem, que é projeção do ser real através de expletivos destinados a fixar, na dimensão pública, os caracteres da individualidade.”.

Por sua vez, torna-se inegável que, com o advento da Constituição Federal de 1988, foi erigida ordem, que elevando a “bandeira” da digni-

dade da pessoa humana e inaugurando o Estado Democrático de Direito, transmuda a noção do Estado, que de “senhor” passa a “servidor”, posto que com a positivação de valores que tem por “pano de fundo” o resguardo da dignidade humana, como os direitos fundamentais, além de se sagrar a limitação do Po-der Público no sentido de não maculá-los, surge o dever de a atuação estatal voltar-se para a efetivação deles. É que: “[...] o Estado legitima-se e justifica-se a partir dos direitos fundamentais e não estes a partir daquele. O Estado gira em torno do núcleo gravitacional dos direitos fundamentais.” (SCHIER, 2007, p. 164).

Desse modo, pode-se afirmar que a definição da dignidade humana como fundamento da República Federativa do Brasil determina o repensar do que se compreende por interesse público. É que, como destaca Gustavo Binenbojm (2005, p. 68-69), com o fenômeno da constitucionalização, a própria visão do interesse público sofreu transformação, pois os fins constitucionais passam a compô-lo, gerando uma confusão no que se tinha por ideia de interesse público, pois uma garantia individual passa a ser interesse público.

Assim, tanto o interesse público quanto o interesse privado encontram-se imbricados no querer do Constituinte, pois ambos compõem a atuação estatal, pois, como salienta Humberto Ávila (2007, p. 13): “[...] Elementos privados estão incluídos nos próprios fins do Estado. [...]”.

Porém, ao se entender que os próprios direitos e garantias fundamentais compulsam como interesse público não implica motivo para afirmar que o princípio da supremacia do interesse público encontra razão de ser; pelo contrário, pois tal regra não possibilita a coexistência dos demais princípios na medida em que já enuncia precedência. Como afirma Humberto Ávila (2007, p. 14-22) inexistente consonância desse dito princípio com os postulados da proporcionalidade, da razoabilidade e da concordância prática, o que inviabiliza a sua subsistência no ordenamento jurídico vigente.

Desse modo, no Estado Democrático não é possível sustentar a

ocorrência de prevalência absoluta de interesses ou mesmo de direitos fundamentais, uma vez que a democracia não tutela apenas a maioria, mas representa também o resguardo das minorias, consistindo na garantia da pluralidade de pensamentos, crenças, estilos de vida que são assegurados e harmonizados pela ordem constitucional.

E tal harmonização é justamente garantida pela observância dos postulados proporcionalidade, razoabilidade e concordância prática a fim de possibilitar que os pilares que sustentam/fundamentam o Estado Democrático de Direito, liberdade, igualdade e fraternidade, esta tida como a regra da reciprocidade (respeito mútuo), possam ser respeitados, bem como venham a galgar eficácia.

Portanto, ao se firmar o Estado Democrático de Direito descabe arguir supremacia de qualquer interesse, pois, no texto constitucional, já foram dispostos os fins escolhidos pelo povo e para povo como os relevantes para o desenvolvimento humano dentro do contexto social, cabendo, então, ao Estado, no exercício das prerrogativas que lhe são conferidas, garantir a observância e a efetividade das disposições constitucionais; e esse dever, pela constitucionalização do direito administrativo e pelo princípio democrático, constitui a razão de ser dos três Poderes.

7 CONCLUSÃO

Dessa forma, pelo exposto, verifica-se que o advento da Constituição Federal de 1988 implicou uma mudança significativa em todos os ramos do direito, mas, notadamente no direito administrativo, pode-se afirmar que ocorreu uma reviravolta, uma vez que a Administração Pública passou a estar vinculada ao cumprimento dos dispositivos constitucionais. Fala-se, assim, em juridicidade em vez de legalidade.

Nessa esteira, com o Estado Democrático de Direito, a Administração Pública brasileira, depois de tempos, teria de avançar do patrimonialismo para a gestão pública submetida à juridicidade, o que certamente

acarreta uma transformação gradativa, que, inclusive, ainda se encontra em curso, uma vez que implica mudanças sociais, que, comumente, precisam de tempo para se efetivarem, por dependerem de fatores dinâmicos.

Nesse contexto, no Estado Democrático de Direito, o Poder Público tem o dever de viabilizar a observância e a efetividade dos direitos e garantias fundamentais, que são os valores definidos pelo povo como os necessários à subsistência da ordem instituída, os quais encontram fundamento na dignidade da pessoa humana.

Desse modo, torna-se incompatível a noção de preponderância do interesse público sobre o particular em um ordenamento que se funda na dignidade da pessoa humana, bem como em uma ordem democrática que implica, necessariamente, a conformação de interesses, já que, pelo postulado da igualdade, todo indivíduo possui igual relevância.

Daí porque pode-se afirmar que com a Constituição Federal de 1988, na qual a dignidade humana foi erigida como um pilar, e a democracia foi adotada como regime político, a ideia da existência de uma supremacia do interesse público sobre o particular destoa do seu fundamento humanitário e do seu dever de conformação dos interesses da maioria e da minoria; razão pela qual a Constituição determina o declínio dessa visão de supremacia de interesse público, ao reescrevê-lo a partir dos direitos e garantias fundamentais.

Ademais, a supremacia do interesse público sobre o particular não se constitui como norma-princípio ou como qualquer espécie normativa; na verdade, trata-se de resquício do patrimonialismo que se fundava na noção de autoridade.

Portanto, no Estado Democrático de Direito, o Poder Público está vinculado aos fins constitucionais, como também aos postulados da liberdade, igualdade, reciprocidade e proporcionalidade, a fim de promover uma sociedade justa e igualitária, o que enseja na necessidade de garantir a harmonização dos interesses envolvidos, sendo papel do Estado assegurar tal conformação que revitaliza o ambiente democrático.

REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria da argumentação jurídica**: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. Tradução Zilda Hutchinson Schild Silva; revisão técnica Cláudia Toledo. 2. ed. São Paulo: Landy, 2005.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

ATIENZA, M.; MANERO, J. R. Sobre princípios e regras. **Panóptica**, [s. l.], v. 4. n. 3, p. 49-68, 2009.

ÁVILA, H. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, out./nov./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitoestado.com.br>. Acesso em: 13 out. 2018.

ÁVILA, H. “Neoconstitucionalismo”: entre a “Ciência do Direito” e o “Direito da Ciência”. **Revista Eletrônica do Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 17, jan./fev./mar. 2009. Disponível em: <http://www.revistas.unifaces.br/index.php/redu/article/view/836/595>. Acesso em: 13 out. 2018.

ÁVILA, H. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, set./out./nov. 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 13 out. 2018.

BARROSO, L. R. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, A. S. de; MARQUES NETO, F. A. (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63. ISBN 978-85-7700-186-6.

BINENBOJM, G. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, mar./abr./maio 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 13 out. 2018.

BINENBOJM, G. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 59, 2005. Disponível em: <https://www.pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTUxNg%2C%2C>. Acesso em: 16 out. 2018.

BORGES, A. G. Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução? **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 26, maio/jun./jul. 2011. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-26-MAIO-2011-ALICE-BORGES.pdf>. Acesso em: 13 out. 2018.

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

DI PIETRO, M. S. Z. Inovações no Direito Administrativo Brasileiro. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 7, n. 30, mar./abr. 2005. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCn-td=50030>. Acesso em: 30 jul. 2015.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MOREIRA NETO, D. F. Constitucionalização do direito administrativo. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPG-MJF**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 13-232, jan./dez. 2012.

SALDANHA, N. **O jardim e a praça: o privado e o público na vida social e histórica**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Atlântica, 2005.

SCHIER, P. R. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. **Pensar: revista de ciências jurídicas**, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, v. NESP, p. 162-172, abr. 2007.

ZAGREBELSKY, G. **El derecho dúctil: ley, derechos, justicia**. Tradução Marina Gascón. 10. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2011.

Licitação sustentável: um estudo de caso das licitações de aquisições no município de Jaguaribe/CE

Sustainable bidding: a case study of biddings for acquisitions in the municipality of Jaguaribe/CE

Leilane Kércia Barreto Soares¹

RESUMO

O governo é o principal responsável por fomentar boas práticas de compras sustentáveis, em virtude do grande volume de aquisições efetuadas. O artigo 3º da Lei de Licitações, 8.666/93, apresenta em seu texto a obrigatoriedade do desenvolvimento nacional sustentável para toda a administração pública. Assim, objetivou-se analisar a existência de critérios sustentáveis nos processos licitatórios de aquisição do Município de Jaguaribe/CE. Trata-se de uma pesquisa descritiva e qualitativa dos editais licitatórios de aquisições, entre janeiro e setembro de 2017. Foram analisados 25 editais, bem como aplicado um questionário ao responsável pelo setor. Constatou-se que 72% dos editais analisados não atendem ao dispositivo legal do desenvolvimento nacional sustentável, dois editais trazem a obrigatoriedade da apresentação da Licença Ambiental e cinco descrevem alguns itens com critérios de sustentabilidade. É perceptível a deficiência da promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas compras públicas da cidade, e deficiente a capacitação dos servidores.

Palavras-Chave: Licitação Sustentável. Desenvolvimento Nacional Sustentável.

¹ Pós-graduada em Gestão Pública Municipal pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Pós-graduada em Gestão Financeira, Auditoria e Controladoria pela Universidade Vale do Salgado (Univs). Pós-graduada em Gestão em Saúde pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Pós-graduada em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Universidade Regional do Cariri (Urca). Graduada em Ciências Biológicas e em Administração Pública, ambas pela Universidade Estadual do Ceará (Uece). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Ensino Superior de Maringá (Unicesumar). Funcionária pública do município de Jaguaribe, estado do Ceará. E-mail: leila_kercia@hotmail.com

ABSTRACT

The government is the main responsible for promoting good sustainable purchasing practices, due to the large volume of acquisitions made. Article 3º of the Bidding Law, 8,666/93, presents in its text the mandatory sustainable national development for the entire public administration. Thus, the objective was to analyze the existence of sustainable criteria in the bidding processes for the acquisition of the Municipality of Jaguaribe / CE. This is a descriptive and qualitative research of bidding notices for acquisitions, between January and September 2017. 25 bidding notices were analyzed, as well as a questionnaire applied to the person that was responsible for the sector. It was found that 72% of the bidding notices do not comply with the legal requirements of sustainable national development, two bidding notices make it mandatory to present the Environmental License and five bidding notices describe some items of sustainability criteria. There is a noticeable deficiency in promoting sustainable national development in public acquisition in the city, and the skill of civil servants is deficient.

Keywords: Bidding. Sustainable National Development. Environmental License. Sustainability.

Recebido: 10-08-2020

Aprovado: 07-10-2020

1 INTRODUÇÃO

Na atual conjuntura do cenário econômico mundial, as questões ambientais tornam-se centro de discussões dos governos devido o consumismo e o crescente processo industrial. Assim, faz-se necessário não só o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, como também o estímulo ao consumo consciente. Essa nova forma de consumo não deve partir apenas da sociedade civil, mas, princi-

palmente, dos órgãos públicos, em suas aquisições, contratações de serviços ou construções de obras.

As compras públicas devem ser realizadas através de licitações, de acordo com a Lei 8.666/93, que garante a isonomia entre todos os interessados e a escolha da proposta mais vantajosa para o município (BRASIL, 1993). Esta lei teve seu artigo 3º alterado pela Lei 12.349, em 15 de dezembro de 2010, para atender as novas demandas da sociedade em relação a sustentabilidade, foi incluído em seu texto original a obrigatoriedade da promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BRASIL, 2010b). Nesse cerne, entram em pauta elementos como durabilidade e eficiência dos materiais e a economicidade em harmonia com o meio ambiente.

Para o atendimento do que se pede no novo artigo 3º da lei de licitações, é indispensável uma adequação das cláusulas dos editais, bem como descrição dos itens que possam promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Diante do relato acima, questiona-se: quais os critérios utilizados nas licitações de aquisição do município de Jaguaribe para promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável, conforme determinação do artigo 3º da Lei 8.666/93?

Nesta conjuntura, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o uso dos critérios de sustentabilidade, nos editais e nas especificações técnicas dos itens, junto aos processos licitatórios de aquisição do Município de Jaguaribe/CE. Como objetivos específicos: verificar a viabilidade da inserção de cláusulas nos editais e nos contratos referentes à sustentabilidade; e estudar os principais entraves para uma aplicabilidade mais efetiva dos critérios e práticas de compras sustentáveis no município pesquisado.

Esse estudo se justifica pelo desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico acelerado, que aumenta a destruição do meio ambiente. Então, se faz importante analisar se as aquisições municipais estão contribuindo para o desenvolvimento sustentável, por meio da inserção de cláusulas

sulas com critérios sustentáveis, atitudes relevantes para a manutenção do meio ambiente em condições adequadas para as futuras gerações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Uma das grandes preocupações mundiais são as questões ambientais. As mudanças climáticas, causadas pela degradação ambiental, vem mobilizando todos os países para a elaboração de projetos voltados ao desenvolvimento sustentável. De acordo com Nascimento (2012), desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer as necessidades das futuras gerações, com qualidade de vida para todos.

O conceito de desenvolvimento sustentável é um instrumento para o crescimento, pois faz a junção do desenvolvimento econômico, com a proteção do ambiente e com justiça social, sendo seus valores reconhecidos pelos governos democráticos e os movimentos políticos de todo o mundo (LIMA; FROTA; ARAÚJO; FONTENELE, 2017).

O Estado tem a possibilidade de intervir nas questões ambientais do país, com a elaboração de normas a serem seguidas e desenvolvidas por empresas e pela própria administração pública, para garantir que sua produção e prestação de serviços sejam pautadas na preocupação com meio ambiente. Segundo Cavalcanti (2003) é primordial que as políticas governamentais referentes ao desenvolvimento sustentável sejam projetadas para garantir o bem-estar dessa geração, visando a garantia de recursos naturais para as gerações futuras. As ações governamentais devem abordar primeiramente o uso sustentável da natureza, junto com ferramentas que possam corrigir os desequilíbrios socioeconômicos do bem estar da sociedade.

Para Oliveira (2008), a Gestão Ambiental em si, é composta por medidas que identificam os problemas ambientais e que são provenientes

das atividades de produção de uma instituição, podendo citar a poluição e, principalmente, o desperdício. Com isso, torna-se necessário a adoção de novos métodos capazes de diminuir ou mesmo erradicar os danos causados à natureza.

Nesse mesmo cerne, entra em discussão a definição de responsabilidade socioambiental, que, para Leal (2011), Responsabilidade Socioambiental é o exercício da ética e da cidadania visando o respeito à vida em todas as suas formas.

As organizações públicas não devem se responsabilizar somente pela elaboração de políticas voltadas para o setor econômico privado, é necessário implantar medidas dentro das unidades administrativas que estejam voltadas ao desenvolvimento sustentável. A nova cultura organizacional a ser seguida deve ser pautada na economicidade, na redução e reutilização dos materiais de consumo utilizados. Também é salutar enfatizar a necessidade de seguir as normas impostas pelas legislações vigentes sobre adoção de critérios sustentáveis.

2.2 LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

Antes de abordar o tema Licitação Sustentável, é necessário fazer um breve estudo sobre licitação e suas principais características. Araújo (2001, p. 19) explica que:

Licitação é o procedimento administrativo prévio feito pela administração pública antes da sua contratação com terceiros, para a aquisição de bens ou execução de obras e serviços necessários ao atendimento das necessidades públicas, bem como para a alienação de seus bens.

Fernandes (2013), completa a definição acima descrevendo que esse processo é indispensável para garantir a isonomia entre os interessados na contratação, selecionar a proposta mais vantajosa para a adminis-

tração pública e promover o desenvolvimento sustentável, de acordo com os critérios definidos.

Os conceitos expostos não se contradizem, mas se completam, já que o conceito não muda e a exigência de obediência dos preceitos legais permanece. A lei que rege as licitações e contratos públicos é a 8.666, promulgada em 21 de junho de 1993. Após essa data foram publicadas outras leis para alterações de alguns de seus artigos (BRASIL, 1993).

De acordo com a Lei 8.666/93, Lei de Licitações, são cinco as modalidades de licitação, cada uma com características próprias, classificadas e escolhidas de acordo com o objeto licitado, são elas: concorrência pública, tomada de preços, carta convite, concurso e leilão. Fazendo um breve resumo de cada uma dessas modalidades pode-se descrever: na concorrência pública, qualquer interessado pode participar da etapa inicial que é a fase de habilitação, ou seja, atender as qualificações exigidas no edital, os aptos passam para a análise da proposta de preços. Nesta modalidade não há limite de valor. A modalidade tomada de preços é restrita aos interessados que atendam aos requisitos exigidos para o cadastramento junto à licitante até três dias úteis antes da data de realização do certame, observando sempre as exigências contidas em cada edital, seguindo inicialmente com a análise dos documentos de habilitação e posteriormente com a análise de propostas de preços (BRASIL, 1993).

O convite é um processo mais simplificado, com um curto prazo para a sua realização, cinco dias úteis. Nesta modalidade são convidadas no mínimo três empresas para participar do certame, podendo ser cadastradas ou não na unidade administrativa, e os demais interessados podem participar, contanto que manifestem interesse na participação até 24 (vinte e quatro) horas antes do certame (BRASIL, 1993).

Por sua vez, o concurso é a modalidade para a escolha de profissional para trabalho técnico, científico ou artístico e os vencedores podem ter seu trabalho premiado ou remunerado, dependendo do que consta no edital. E, por último, o leilão, modalidade de licitação que a administra-

ção pública utiliza para a venda de bens móveis inservíveis ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados, vence o certame quem oferecer o maior valor para a compra dos produtos (BRASIL, 1993).

A Lei 10.520, de 16 de julho de 2002, institui uma nova modalidade de licitação denominada pregão, destinado à aquisição de bens e serviços comuns, sem limite de valor. Nesta modalidade, há uma inversão das fases, primeiramente faz-se a análise das propostas de preços e posteriormente a verificação dos documentos de habilitação, sempre baseado no edital de convocação. Um diferencial do pregão é a possibilidade de os representantes das empresas ofertarem lances verbais, reduzindo os valores inicialmente trazidos (BRASIL, 2002).

Os processos de licitação devem seguir os princípios constitucionais e os princípios expostos no próprio texto da lei que rege as licitações e os contratos públicos. De acordo com o teor do artigo 37 da Constituição Federal, promulgada em 1988, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Os outros princípios norteadores das licitações estão descritos no artigo 3º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que diz:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Em 2010 houve alteração da redação desse artigo pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro, quando passou a ser obrigatória a promoção do desen-

volvimento nacional sustentável, até então em desuso para as contratações de aquisições, ou para obras e prestação de serviços (BRASIL, 2010b). A promoção do desenvolvimento nacional sustentável é feita com o uso de licitações sustentáveis, que assim Cypreste (2013, p. 40), descreve:

A licitação sustentável se preocupa em estimular a redução de consumo, a fim de se reduzir a quantidade de resíduos além de se evitar desperdícios, pois assim se diminui a necessidade de produzir mais, e conseqüentemente, a sobrecarga ao meio ambiente no que se refere aos insumos por ele fornecidos para produção. Esse procedimento se preocupa, ainda, com a reutilização do material e a reciclagem; além da saúde humana e preservação do meio ambiente, levando em conta a sustentabilidade não só dos produtos, mas também de todo processo de produção, buscando maior eficiência.

Esta permite atender as necessidades do consumidor final, que seria o órgão ou a entidade pública, oferecendo grandes benefícios para o meio ambiente e para a sociedade.

Conforme relata Pinheiro (2013), os governos têm papel primordial de criar leis e regulamentos, mas, também, sendo os consumidores mais ativos do mercado, têm a obrigação de liderar dando exemplos, praticando o que prega a lei. Para isso, é necessário incorporar às suas contratações e aquisições exigências socioambientais, ainda que poucas, de forma a regulamentar e incentivar práticas de compras públicas sustentáveis nos órgãos públicos.

A próxima subseção apresenta um breve resumo do que são licitações sustentáveis, à luz das legislações vigentes.

2.3 LEGISLAÇÃO DAS LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

A Constituição Federal proclamada em 1988, no seu artigo 225 prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e futura geração (BRASIL, 1988). Assim, nesse artigo, o Governo Federal obriga a todos os poderes públicos garantir a defesa do meio ambiente, com a geração de projetos voltados para a manutenção ambiental, e isso pode ser realizado por meio de compras públicas de forma sustentável.

Como relatado na seção anterior, o artigo 3º da Lei de Licitações 8.666/93 foi alterado pela Lei 12.349/10, a qual inclui no texto constitucional a obrigatoriedade do desenvolvimento nacional sustentável para toda a administração pública, contratantes e contratados.

Após esta lei, houve a publicação de três decretos, apenas no âmbito da administração pública federal, que estabelecem critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Em 5 de junho de 2012, foi instituído o decreto 7.746 que estabelece critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, contudo, somente nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes (BRASIL, 2012a). E, em 23 de outubro de 2017, teve seu texto alterado pelo Decreto 9.178 (BRASIL, 2017). Desta forma, define como critérios e práticas de sustentabilidade, entre as quais relaciona:

- I – baixo impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais;
- VII – origem sustentável dos recursos naturais utilizados nos bens, nos serviços e nas obras; e
- VIII – utilização de produtos florestais madeireiros e não madeireiros originários de manejo florestal sustentável ou de reflorestamento (BRASIL, 2012a).

Os Decretos 7.840 e o 7.843, ambos de 12 de novembro de 2012, complementaram o artigo 3º da Lei 8.666/93, que estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações para aquisição de perfuratrizes e patrulhas mecanizadas, na esfera pública federal (BRASIL, 2012b, 2012c).

A Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de Parceria Público-Privada (PPP) no âmbito da administração pública, traz em seu artigo 10º, inciso VII, a necessidade de apresentação prévia da licença ambiental ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir (BRASIL, 2004). Essa é uma forma de garantir que as empresas participantes preservem o patrimônio ambiental do país. Percebe-se que essa exigência foi instituída antes da alteração do artigo 3º da Lei de Licitações, o que denota que a preocupação ambiental provém de longas datas.

Vários órgãos federais estabelecem normas por meio de portarias com o intuito de promover e estimular o desenvolvimento sustentável e o consumo consciente em suas repartições de trabalho. Pode-se citar a Portaria 61, de 15 de maio de 2008, do Ministério do Meio Ambiente, que estabelece práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas por este Ministério, bem como suas entidades vinculadas para as compras públicas sustentáveis. Optando por fornecedores e produtos que, comprovadamente, causem o menor prejuízo ao ambiente, sempre observando

a necessidade de justificativa e especificações técnicas para unir os interesses da administração pública à preservação do ambiente, garantindo, também, o bem-estar social (BRASIL, 2008).

Outro exemplo é a Portaria 23, de 12 de fevereiro de 2015, do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, neste instrumento, o qual institui boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e de água nos órgãos e entidades da Administração Pública Direta. Sempre com atenção ao monitoramento de bens e serviços, fazendo com que as entidades adotem providências necessárias a executar as boas práticas expostas acima, bem como o desenvolvimento de campanhas de conscientização (BRASIL, 2015).

Como se pode inferir, na esfera federal existem várias normas e diretrizes que auxiliam os agentes públicos na elaboração de licitações que sejam pautadas no desenvolvimento nacional sustentável. Inexistindo, no âmbito municipal, qualquer Lei ou Decreto que crie normas ou diretrizes para elaboração de licitações sustentáveis, como é exigido no artigo 3º da lei de licitações e contratos.

Em âmbito estadual, a Resolução Administrativa 3/2019 do TCE/CE (Tribunal de Contas do Estado do Ceará), estabelece critérios a serem observados de sustentabilidade ambiental para a contratação de serviços ou obras e para a aquisição de bens (CEARÁ, 2019).

Sabe-se que uma lei demanda certo tempo para que se torne realmente efetiva, principalmente diante da complexidade dos dois temas em questão, licitações e sustentabilidade. Para isso, são necessários instrumentos que norteiem e que facilitem o trabalho dos administradores públicos que atuam na área, fazendo com que os processos de aquisição sustentáveis possam ser efetuados como regra e não como exceção nas compras públicas.

2.4 PROCESSAMENTO DE UMA LICITAÇÃO SUSTENTÁVEL

Conforme o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, da Advocacia Geral da União (AGU), antes de mais nada as licitações devem ser devidamente planejadas, tendo como uma de suas premissas a responsabilidade ambiental e incluindo critérios que garantam uma redução dos impactos ambientais, no presente e no futuro. Planejar é a melhor maneira de assegurar que as compras sejam efetuadas de forma consciente. A escolha dos itens e sua correta descrição é o primeiro passo para a realização de uma licitação sustentável (BRASIL, 2020).

Para Furtado (2012), no planejamento é imprescindível que o gestor conheça o objeto a ser licitado e proceda um levantamento verificando sua disponibilidade no mercado, observando o ciclo de vida de produtos para que possa delimitar a correta especificação do item desejado. Nesse cenário, traz ao administrador público a obrigação de reforçar outros dois grandes princípios: o da economicidade e o da razoabilidade, pois nem sempre o mais barato é o melhor. Analisar o custo-benefício do produto é o principal ponto de partida para a aquisição de bens sustentáveis.

De acordo com Barroso Filho (2012), mesmo que os custos dos produtos ecologicamente corretos ainda sejam altos, se tornando uma das principais barreiras para sua aquisição, o incentivo e o uso são importantes. Pois com o passar do tempo e das exigências públicas, as empresas se adequarão e, por conseguinte, reduzirão os preços dos produtos. Ao final, combinar-se-ão o desempenho econômico e a preservação do ambiente.

Os critérios de sustentabilidade a serem adotados devem ser objetivos e claros, para que não caiam em favorecimentos indevidos. Para a aquisição dos bens que atendam aos quesitos de sustentabilidade, é necessário haver uma comprovação documental para mostrar que a escolha é a mais viável para a administração pública e para o desenvolvimento socioambiental. Após a seleção dos itens sustentáveis a serem adquiridos, cabe

decidir a documentação a ser solicitada aos licitantes, tais como licenças ambientais, certificados, documentos e laudos.

Segundo o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, da Advocacia Geral da União (AGU), a inserção de critérios de sustentabilidade deve obrigatoriamente ser feita de modo claro e objetivo, atentando sobre a disponibilidade do mercado oferecer os produtos e a possibilidade de comprovação e verificação dos critérios fixados pelo órgão público executor do certame. A comprovação pode ser feita através de certificados, documentos comprobatórios, amostras, laudos, detalhes sobre descarte de embalagem, declarações, entre outros (BRASIL, 2020).

Após a fase de planejamento, elaboração e publicação do edital, com as cláusulas voltadas ao desenvolvimento sustentável, o procedimento licitatório sustentável segue normalmente como o de qualquer outra licitação. Apenas na entrega dos produtos que são verificadas se as especificações atendem ao objeto licitado. O setor responsável por fazer o recebimento e avaliação dos itens é, geralmente, o setor de compras.

3 METODOLOGIA

O presente estudo, em relação aos objetivos, consiste em uma pesquisa de natureza descritiva (PRODANOV; FREITAS, 2013), pois busca conhecer a utilização de licitações sustentáveis nas compras realizadas pelo Município de Jaguaribe em atendimento do artigo 3º da Lei Licitações Nº 8.666/93.

Em relação à abordagem, é elaborada, predominantemente, de forma qualitativa, já que não se pretende numerar variáveis mas sim entender e descrever o conhecimento e o uso de Licitação Sustentável na Prefeitura Municipal de Jaguaribe, sem fazer uso de instrumentos estatísticos para isso (PRODANOV; FREITAS, 2013).

No que se refere aos procedimentos técnicos, trata-se de um levantamento de dados que busca conhecer os critérios adotados pelo Municí-

pio em questão nas licitações de compras para atender o desenvolvimento nacional sustentável. Trata-se, também, de um levantamento de campo, por meio da aplicação de um questionário direto ao responsável pelo setor. Este instrumento foi utilizado para conhecer algumas particularidades do setor de licitações e as dificuldades encontradas para a elaboração de editais de compras que atendam aos critérios de sustentabilidade socioambiental.

Inicialmente, foi feita uma revisão bibliográfica na literatura sobre temas como desenvolvimento sustentável, licitações, licitações sustentáveis e a legislação que rege esses processos.

Posteriormente, foi pesquisado no site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) os editais de licitação de compras do Município de Jaguaribe durante o período de janeiro a dezembro do ano de 2017, período selecionado por acessibilidade. Na pesquisa foram encontrados e analisados 25 editais, sendo todos da modalidade pregão presencial.

Após análise dos documentos coletados na internet, foi feita a aplicação de um questionário com perguntas abertas com o Técnico em Licitações responsável pela assessoria do setor de licitação do município, para aprofundar mais o conhecimento sobre o assunto em tela. Segundo Gil (2008), “esse tipo de questão possibilita ampla liberdade de resposta”. Foi questionando sobre os principais aspectos que foram analisados nos editais extraídos da internet. Este instrumento foi aplicado com apenas uma pessoa do setor por questão de acessibilidade e por este ser o responsável pela análise dos editais elaborados no setor, bem como estar presente em toda operacionalização do certame.

O instrumento foi composto por duas questões, suficientes para explicar o tema, já que foi aplicado após análise documental dos editais. De acordo com Gil (2008), a quantidade de perguntas depende da complexidade do tema e devem ser rigorosamente necessárias para atingir os objetivos da pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme mencionado na metodologia, a análise dos resultados foi realizada em duas etapas: análise documental e aplicação de questionário com o responsável do setor.

4.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

Nessa etapa foram analisados os editais de compras de janeiro a setembro de 2017, que totalizou a soma de 25 editais de pregões, todos da forma presencial.

Nos editais foram analisadas as descrições de todos os materiais adquiridos (consumo e permanente) e as cláusulas referentes ao desenvolvimento nacional sustentável, especialmente os documentos de habilitação exigidos. Na Tabela 1 é possível verificar as licitações analisadas e a sua classificação:

Tabela 1: Relação das licitações de material de consumo e de material permanente

Número da Licitação	Objeto
Materiais de consumo	
PREGÃO PRESENCIAL 04.01.02/2017	Aquisição de material consumo (expediente, educativo e esportivo, proteção, acondicionamento e embalagem)
PREGÃO PRESENCIAL 13.01.01/2017	Aquisição de livros didáticos
PREGÃO PRESENCIAL 19.01.01/2017	Aquisição de oxigênio para o hospital
PREGÃO PRESENCIAL 23.01.01/2017	Aquisição de peças e serviços para a frota de veículos
PREGÃO PRESENCIAL 26.01.01/2017	Aquisição de urnas funerárias
PREGÃO PRESENCIAL 31.01.01/2017	Aquisição de combustível perímetro de Fortaleza
PREGÃO PRESENCIAL 31.01.02/2017	Aquisição de material consumo (limpeza, limpeza pesada, piscina, copa e cozinha, processamento de dados, cartuchos e tonner)
PREGÃO PRESENCIAL 15.02.01/2017	Aquisição de material esportivo

Tabela 1: Relação das licitações de material de consumo e de material permanente (continuação)

PREGÃO PRESENCIAL 22.02.03/2017	Aquisição de pneus e câmaras de ar
PREGÃO PRESENCIAL 07.03.01/2017	Aquisição de merenda escolar
PREGÃO PRESENCIAL 09.03.01/2017	Aquisição de fardamento, roupa e material serigráfico
PREGÃO PRESENCIAL 10.03.01/2017	Aquisição de material gráfico
PREGÃO PRESENCIAL 12.04.01/2017	Aquisição de gêneros alimentícios para a Secretaria de Ação Social
PREGÃO PRESENCIAL 03.05.02/2017	Aquisição de material gráfico Secretaria de Ação Social
PREGÃO PRESENCIAL 29.05.01/2017	Aquisição de material esportivo
PREGÃO PRESENCIAL 08.06.01/2017	Aquisição de construção
PREGÃO PRESENCIAL 08.06.02/2017	Aquisição de material serigráfico
PREGÃO PRESENCIAL 12.09.01/2017	Aquisição de peças para o equipamento de raio X do hospital Municipal
Materiais permanentes	
PREGÃO PRESENCIAL 24.01.02/2017	Equipamentos e material permanente para o Hospital
PREGÃO PRESENCIAL 16.02.02/2017	Equipamentos e material permanente para as Unidades da Atenção Básica
PREGÃO PRESENCIAL 22.03.01/2017	Aquisição de material permanente para as diversas secretarias
PREGÃO PRESENCIAL 14.09.01/2017	Aquisição de material de informática para as Unidades Básicas de Saúde
PREGÃO PRESENCIAL 18.09.01/2017	Aquisição de equipamentos para as Unidades Básicas de Saúde
PREGÃO PRESENCIAL 18.09.02/2017	Aquisição de equipamentos e material permanente para o Hospital
PREGÃO PRESENCIAL 20.09.02/2017	Aquisição de equipamento de raio X para Unidade de Pronto Atendimento (UPA)

Fonte: Elaborado pela autora (2017).

Percebe-se que a grande maioria das licitações de compras realizadas no período estudado são materiais de consumo não duráveis, sendo poucas licitações para aquisição de material permanente. A maior parte dos recursos dos editais de material permanente foram provenientes de emendas parlamentares, que são transferências de recursos denominadas fundo a fundo, não cabendo aqui descrevê-las.

Dentre os editais analisados, apenas 2 (dois) solicitaram, nas condições de habilitação, a Licença Ambiental expedida por órgão competente. Os dois editais em questão foram: o Pregão Presencial 31.01.01/2017, para a aquisição de combustível no perímetro de Fortaleza/CE e o Pregão Presencial 19.01.01/2017, aquisição de gás oxigênio para uso medicinal. No caso, as licenças foram emitidas pela Semace (Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará), órgão do governo do estado do Ceará responsável pela liberação dessa documentação.

A exigência dessa documentação poderia ser interpretada como uma maneira de reduzir a competição entre os interessados, contudo, ao contrário disso, é uma forma de garantir que as empresas participantes estejam aptas a atuar de forma que os serviços prestados ou os produtos entregues não causem danos nem impactos ambientais.

Assim, verificou-se que o licenciamento ambiental é um instrumento importante de gestão da Administração Pública, sendo que, por meio dele, é possível exercer o controle das ações humanas sobre o ambiente por parte dos órgãos competentes de fiscalização. Todas as empresas e as atividades que usem recursos naturais ou que possam causar algum prejuízo ambiental estão sujeitas a essa exigência legal. Vale ressaltar que esse documento possui prazo de validade definido, e deve ser renovado sempre que sua validade expirar (BRASIL, 2004).

Continuando as análises, observou-se que 5 (cinco) editais destinados à compra de material e equipamentos permanentes, possuem, na descrição dos materiais, requisitos que atendem ao desenvolvimento sustentável e que reduzem os impactos causados na natureza. Nota-se que

alguns deles não obtiveram sucesso na contratação e foi necessária a republicação, ou seja, os itens também foram repetidos. Assim, não houve uma grande quantidade de itens que incentivassem a sustentabilidade, apenas foram repetidos devido o fracasso de licitações anteriores.

Dos editais descritos acima, 7 itens (cadeiras fixas e longarinas) possuem a seguinte descrição:

A estrutura tem que possuir tratamento de superfície com fosfato de zinco, (executado em linha automática de oito tanques, sem uso de produtos clorados para desengraxe, e com posterior tratamento de efluentes, de acordo com as normas da Fepam-RS), proporcionando proteção contra corrosão e para uma melhor ancoragem da tinta, evitando assim o descolamento da mesma; A tinta utilizada para a pintura é em pó, do tipo híbrida (poliéster – epóxi), W-Eco, atendendo norma Europeia RoHS, isenta de metais pesados, na cor preto, com camada de 60 microns, onde todas as peças são curadas em estufa, à temperatura de 200ø C. Poltrona baseada nas normas NR17 – Norma Regulamentadora do Ministério do Trabalho, que trata da ergonomia; e da NBR 13962 – da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), apresentar certificado. Dimensões Aproximadas: Largura do assento: 460 mm; Profundidade do assento: 400 mm; Largura do encosto: 460 mm; Altura do encosto: 260 mm; Profundidade total da cadeira: 525 mm; Altura total da cadeira: 825 mm; Altura do assento: 450 mm; Largura total da cadeira: 545 mm. Montagem: inclusa (JAGUARIBE, 2017, p. 17).

De acordo com Aguiar, Novaes e Guarino (2002), a poluição química é, sem dúvida, a que causa os problemas ambientais mais sérios, afetando até a saúde dos seres vivos. Isso se dá por meio de produtos cloratos para enxágue, bem como os metais pesados, ambos relatados na descrição do item acima. Asseguram que algumas dessas substâncias são altamente tóxicas, podendo ser transferidas ao longo de toda a cadeia alimentar dos seres vivos. Assim, se faz necessário reduzir ao máximo o uso desses produtos. Mesmo que de forma incipiente, essas exigências já constituem

como um salto para a disseminação dos cuidados ambientais, e a preocupação da gestão pública com a necessidade da proteção ambiental.

De acordo com Seresp (2006 apud ARAÚJO; SILVA; WADA; OLIVEIRA FILHO, 2008), o tratamento de efluentes e posterior utilização desta água na própria indústria reduz consideravelmente os custos de produção, por isso muitas indústrias estão investindo massivamente nessa área. E a cada vez mais a gestão pública deve intensificar a solicitação de materiais que sejam produzidos a partir de água tratada de efluentes, para forçar as indústrias a se adequar e aprimorar essa prática.

Melo (2019), em sua pesquisa, reforça que os setores não sabem elaborar nem identificar especificações que busquem o menor impacto ambiental, relacionado com o custo-benefício do produto, talvez por falta de conhecimento técnico dos requisitos de sustentabilidade.

Para fomentar o tema, o Estado do Ceará instituiu o “Selo Empresa Sustentável”, que visa destacar empresas que durante o processo produtivo investem no meio ambiente (CEARÁ, 2019). Ainda é incipiente se comparado aos desastres ambientais que a atividade produtiva causa, porém, não deixa de ser um pequeno avanço de estímulos às empresas. Então, quanto mais empresas atenderem aos parâmetros de sustentabilidade, mais fácil será aos órgãos públicos contratarem empresas que tenham responsabilidade ambiental como pilar de produção.

Outro item que promove a sustentabilidade é um armário, que foi adquirido pelo hospital municipal, com a seguinte descrição:

Armário tipo vitrine. Especificação: Armário Vitrine com 02 portas de vidro. Armário de aço montável, possui duas portas de abrir com reforços internos tipo Omega, puxador estampado na própria porta no sentido vertical, possui sistema de cremalheira para regulagem das prateleiras a cada 50mm, com 1 prateleira fixa para travamento das portas e 3 reguláveis, fechadura cilíndrica com chaves tipo yale. Kit pé regulável. Estrutura: Todo confeccionado em chapa de aço nº 24 (0,60mm). Acabamento: Tratado pelo processo anti-corrosivo à base de fosfato de

zinco e pintura em esmalte sintético com camada de 30 a 40 microns com secagem em estufa a 120 °C na cor branca. Capacidade: 25 kg por prateleira (bem distribuídos). Dimensões: Alt × Larg × Prof. Externas: 1700×750×400mm. Certificado de Regularidade do IBAMA (Certificado que comprova a regularidade no Cadastro de Atividades Potencialmente Poluidoras). Laudo Técnico de Órgão competente referente às normas NR 17-ERGONOMIA, fornecido por profissionais credenciados (JAGUARIBE, 2017, p. 27, grifo nosso).

O Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira (BRASIL, 2018). De acordo com o artigo 2º, inciso IV da Instrução Normativa Nº 6 do IBAMA, de 15 de março de 2013, o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/PREGÃO PRESENCIAL) é um cadastro que contém o registro das pessoas físicas e jurídicas que, em âmbito nacional, desenvolvem atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais (BRASIL, 2013, p. 2).

A existência dessa documentação é verificada no momento da entrega do produto à entidade compradora. Neste momento, além das especificações serem minuciosamente analisadas, a parte documental e legal dos materiais também é conferida.

Na visão de Vicentini (2019), alguns empreendedores podem ver a licença ambiental como inimiga do desenvolvimento econômico, outros, já a veem como uma garantia ao meio ambiente e um cumprimento legal. Porém, ele destaca que esse documento é uma garantia de que os prováveis impactos ambientais sejam amenizados, e reforça que a licença proporciona planejamento, racionalidade e responsabilidade à operacionalização das empresas.

De todos os editais analisados, 18 (dezoito) não apresentam nenhuma cláusula que buscasse o desenvolvimento nacional sustentável, também não

apresentando, na descrição de seus itens, algum benefício ambiental.

Os editais analisados de compras de pneus, de pilhas e baterias não possuem informações quanto ao descarte correto desse material após o uso. Para esse tipo de material é imprescindível estabelecer critérios para a Logística Reversa (LR), que foi instituída em 2010 pela Lei 12.305, na Política Nacional de Resíduos Sólidos, inciso III, artigo 8º do capítulo III. As empresas produtoras de diversos materiais, inclusive pilhas e baterias, que são altamente poluentes, devem desenvolver e implementar sistemas para o retorno dos produtos, após serem consumidos (BRASIL, 2010a).

Através da pesquisa, percebeu-se que 72% dos editais das licitações analisadas do Município de Jaguaribe não atendem ao dispositivo da lei, que é a garantia do desenvolvimento nacional sustentável nas compras governamentais. A única exigência documental detectada foi a Licença Ambiental, em apenas 2 editais, apesar de pouco, isso já se torna um passo importante para o uso do desenvolvimento sustentável. Dos 7 editais, qual seja 28%, que possuíam algum critério sustentável em seus itens, tiveram que ser republicados pois os primeiros não obtiveram sucesso, o que pode ter alterado a quantidade de itens que possuem critérios de preservação ambiental em sua descrição.

4.2 APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO

Nessa etapa da pesquisa, após análise dos editais, foi feita a aplicação de um pequeno questionário ao Técnico em Licitações do setor e que presta serviços de staff na área de Licitações deste município.

Ao ser questionado sobre a participação dos integrantes do setor de licitações em cursos de capacitação sobre compras sustentáveis, a resposta obtida foi:

Os cursos nessa área são escassos. Ainda é um tema novo para a administração pública e poucos gestores se preocupam na compra de produtos sustentáveis, a maior preocupação são os valores dos produtos. Quanto menor o valor, melhor. Pouco importa

se os produtos serão de curta duração, se seu uso irá poluir o ambiente ou se em sua produção foram respeitadas as diretrizes de sustentabilidade.

A falta de capacitação e conhecimento é um dos fatores que mais influenciam as contratações sustentáveis. Lucena (2016), em estudo realizado, afirma que ainda existe um grande desconhecimento sobre o tema licitação sustentável, e que não basta apenas os integrantes responsáveis pelas compras terem esse conhecimento, é imprescindível a iniciativa e o planejamento dos gestores.

A próxima pergunta questionava se o único problema seria a falta de capacitação dos integrantes do setor de licitações. Obteve-se a seguinte resposta:

Não, os atores mais importantes envolvidos na correta aplicação do desenvolvimento nacional sustentável, descrita no artigo 3º da lei 8.666/93, são os gestores das secretarias, pois eles quem devem saber qual a demanda da sua secretaria, descrevem os produtos, enviam essa demanda para o setor de compras (responsável pela coleta de preços) e, só após essas etapas, é que a relação dos itens a serem comprados chega no setor de licitações para dar andamento ao processo de aquisição. Então, o passo mais importante seria a correta descrição dos produtos sustentáveis e que estes possam atender demanda da secretaria. Assim, além da pouca capacitação dos funcionários do setor de licitações, os gestores responsáveis pelas secretarias não possuem uma grande preocupação na compra de produtos sustentáveis, talvez pelo desconhecimento da possibilidade de compra de itens que causem o menor dano ao meio ambiente.

Assim, o que se verifica é que ainda existe uma profunda despreocupação e pouco conhecimento em relação às compras sustentáveis. Identifica-se que o setor de licitação em si não é o responsável pelo desenvolvimento nacional sustentável através das compras públicas. Cabe mais aos gestores um bom planejamento de suas compras.

Bárbara (2016), também aponta que o pouco conhecimento a respeito da legislação e sobre critérios sustentáveis nas compras públicas, no

que compete às especificações técnicas e a escolha do material, dificulta o atendimento do artigo 3º da Lei de Licitações. O que se pode concluir que, a falta de capacitação é um dos maiores entraves da promoção das compras públicas sustentáveis.

Sobre a falta de capacitação e a atuação dos gestores serem os principais entraves das compras sustentáveis, Cunha e Araújo (2019) chegaram a esse mesmo resultado, quando afirmam que dentre outros aspectos, a capacitação, a atuação da gestão e a legislação são algumas das dificuldades encontradas no desenvolvimento de uma compra sustentável.

Corroborando esses resultados, Melo (2019), em pesquisa, concluiu que a realização de compras sustentáveis ainda é bastante inexpressiva. Reforça ainda que é urgente a necessidade de mudança da visão dos gestores e da cultura organizacional para prática da proteção ambiental em diversos setores da administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar dos inúmeros esforços feitos em todo o mundo para reduzir os impactos ambientais e tornar o planeta mais sustentável, muito ainda falta a ser desenvolvido. Algumas medidas podem garantir mais desenvolvimento com foco na sustentabilidade. A situação ambiental é preocupante, pois os recursos naturais não renováveis estão propensos ao fim dentro de poucos anos. As gerações futuras estão comprometidas, já que o que se tem disponível na natureza pode não ser suficiente para suprir suas demandas.

Em meio a toda essa discussão surge o desenvolvimento nacional sustentável, garantido no artigo 3º, Lei 8.666/93, Lei de Licitações. Como o governo brasileiro gasta milhões com compras governamentais, ele se torna o principal responsável em fomentar as boas práticas de compras sustentáveis. Com uma gestão sustentável, o processo licitatório torna-se o meio pelo qual os governos podem atender a demanda de compras sustentáveis, garantindo sua função social e a proteção ao meio ambiente.

Os funcionários do setor de licitações, os gestores públicos e os demais funcionários envolvidos no fluxo das despesas, carecem de cursos específicos para compras públicas sustentáveis, para só a partir daí começarem a aplicar esses conceitos e critérios nas compras locais.

Cabe salientar que é de suma importância a conscientização e sensibilização iminente dos gestores em relação ao tema, pois só assim as licitações poderão atender o que preceitua o artigo 3º da Lei 8.666/93, que rege esses processos administrativos. Além de ser necessária a implantação da logística reversa para os materiais considerados perigosos e poluentes (lâmpadas, pilhas e baterias, materiais de informática, pneus, plásticos). Que de acordo com a Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010, em seu artigo 3º inciso XII, define logística reversa como “um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010a). Assim, a implantação desse procedimento geraria o reaproveitamento de itens que seriam lançados no ambiente, dando novo destino ou um novo ciclo até seu destino.

É importante a necessidade de um estudo mais aprofundado em relação às licitações sustentáveis que englobem todas as licitações de prestação de serviços do município e, principalmente, as licitações de obras e serviços de engenharia civil, que causam grande impacto ambiental. Analisar os materiais e os sistemas, verificar a interferência no meio físico e na vida dos seres vivos que pertencem ao lugar.

Essa pesquisa se tornou de grande valor para perceber o quão deficiente, em relação à sustentabilidade ainda é o sistema de compras públicas do Município de Jaguaribe. O setor responsável ainda é falho em relação às licitações sustentáveis, nas quais pode se detectar que a falta de capacitação e planejamento são os principais fatores que impedem que as compras sustentáveis sejam efetivamente implantadas no Município.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. R. M. P.; NOVAES, A. C.; GUARINO, A. W. S. Remoção de metais pesados de efluentes industriais por aluminossilicatos. **Química Nova**, São Paulo, v. 25, n. 6B, p. 1145-1154, 2002. Disponível em: <http://bit.do/fJZXe>. Acesso em: 27 abr. 2018.

ARAÚJO, B. C. S.; SILVA, J. M. B.; WADA, R.; OLIVEIRA FILHO, S. R.. Tratamento de Efluentes Industriais. **Revista Ciências do Ambiente On-Line**, Campinas, v. 4, n. 2, p. 1-5, 2008. Disponível em: <http://bit.do/fJZXi>. Acesso em: 2 out. 2018.

ARAÚJO, G. **Licitação e contratos públicos**. 2. ed. Fortaleza: Prêmios, 2009.

BÁRBARA, E. F. S. **Subsídios para implantação de uma política institucional de compras sustentáveis na UFRB**. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) – Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cruz das Almas, 2016. Disponível em: <http://bit.do/fJ2SV>. Acesso em: 1º out. 2020.

BARROSO FILHO, E. A. **Licitações sustentáveis: a observância do critério de sustentabilidade em conformidade com os parâmetros de competitividade, economicidade e proporcionalidade**. 2012. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Guia nacional de contratações sustentáveis**. 3. ed. Brasília, DF: AGU, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://bit.do/fJZXY>. Acesso em: 2 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2012a. Disponível em: <http://bit.do/fJZXG>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.840, de 12 de novembro de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de perfuratrizes e patrulhas mecanizadas, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 nov. 2012b. Disponível em: <http://bit.do/fJZXJ>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 7.843, de 12 de novembro de 2012. Estabelece a aplicação de margem de preferência em licitações realizadas no âmbito da administração pública federal para aquisição de disco para moeda, para fins do disposto no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 dez. 2012c. Disponível em: <http://bit.do/fJZXL>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Decreto nº 9.178, de 23 de outubro de 2017. Altera o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a

promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 out. 2017. Disponível em: <http://bit.do/fJ2Zy>. Acesso em: 4 out 2020.

BRASIL. Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013. Aperfeiçoa o escopo de serviços prestados pelo Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2013. Disponível em: <http://bit.do/fJZYe>. Acesso em: 3 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jul. 1993. Disponível em: <http://bit.do/fJZYk>. Acesso em: 2 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://bit.do/fJZYs>. Acesso em 2 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://bit.do/fJZYt>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2010a. Disponível em: <http://bit.do/fJZYy>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2010b. Disponível em: <http://bit.do/fJZYF>. Acesso em: 8 nov. 2017.

BRASIL. Portaria 23, de 12 de fevereiro de 2015. Estabelece boas práticas de gestão e uso de energia elétrica e de água nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dispõe sobre o monitoramento de consumo desses bens e serviços. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 2015. Disponível em: <http://bit.do/fJZYX>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. Portaria 61, de 15 de maio de 2008. Estabelece práticas de sustentabilidade ambiental a serem observadas pelo Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas quando das compras públicas sustentáveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <http://bit.do/fJZYN>. Acesso em: nov. 2017.

CAVALCANTI, C. Meio ambiente, Celso Furtado e o desenvolvimento como falácia. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 5, n. 2, p. 73-84, 2003. Disponível em: <http://bit.do/fJZZc>. Acesso em: 31 out. 2017.

CEARÁ. Criado Oficialmente o Selo Empresa Sustentável. **Secretaria do Meio Ambiente**, Fortaleza, 19 dez. 2019. Disponível em: <http://bit.do/fJZZH>. Acesso em: 2 out. 2020.

CEARÁ. Resolução Administrativa 3/2019. **Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, 12 fev. 2019. Disponível em: <http://bit.do/fJZZi>. Acesso em: 2 out. 2020.

CUNHA, S. F.; ARAÚJO, M. A. D. Barreiras e aspectos facilitadores para implementação das licitações sustentáveis no IFPB – Campus Campina Grande. **Latin American Journal of Business Management**, Taubaté, v. 10, n. 2, p. 24-37, 2019. Disponível em: <http://bit.do/fJ2Td>. Acesso em: 4 out. 2020.

CYPRESTE, A. S. T. **Licitações sustentáveis, instrumento legal de promoção da sustentabilidade**: um estudo da aquisição de bens na Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. 2013. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013. Disponível em: <http://bit.do/fJZXt>. Acesso em: 2 out. 2020.

FERNANDES, J. U. J. **O governo contratando com os pequenos negócios**: o Estatuto da Micro e Pequena Empresa fomentando a economia do país. Brasília, DF: Sebrae, 2013.

FIRJAN. **Manual de licenciamento ambiental**: guia de procedimento passo a passo. Rio de Janeiro: GMA, 2004. Disponível em: <http://bit.do/fJZXP>. Acesso em: 27 abr. 2018.

FURTADO, M. R.; FURTADO, M. R. R. Licitações sustentáveis: como fazer? **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, n. 126, p. 69-72, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JAGUARIBE (CE). Edital de licitação da Prefeitura Municipal de Jaguaribe. Pregão Presencial nº 24.01.02/2017. [Aquisição de equipamento e material permanente para o hospital municipal, junto a secretaria de saúde de Jaguaribe/CE]. **Diário Oficial do Município de Jaguaribe**, Jaguaribe, n. 2445, p. 1, 2017. Disponível em: <http://bit.do/fJZZt>. Acesso em: 27 abr. 2018.

LEAL, V. M. G. **A questão ambiental e a administração pública: um estudo de caso**. 2011. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://bit.do/fJ2Ze>. Acesso em: 1º ago. 2018.

LIMA, M. L. B.; FROTA, J. A.; ARAÚJO, F. S. M.; FONTENELE, R. E. S. Desenvolvimento sustentável e competitividade das nações: uma análise multivariada. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 22, n. 1, p. 41-62, 2017. Disponível em: <http://bit.do/fJZZt>. Acesso em: 31 out. 2017.

LUCENA, K. A. A. **Práticas de sustentabilidade relacionadas ao processo de compras no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco – Campus Cabo de Santo Agostinho**. 2016. Dissertação (Mestrado em Gestão do Desenvolvimento Local Sustentável) – Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco, Universidade de Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em: <http://bit.do/fJ2SB>. Acesso em: 2 out. 2020.

MELO, J. M. **Análise da aplicabilidade das licitações sustentáveis no âmbito da Universidade Federal de Campina Grande**. 2019. Dissertação (Mestrado em Sistemas Agroindustriais) – Centro de Ciência e Tecnologia Agroalimentar, Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, 2019. Disponível em: <http://bit.do/fJ2UY>. Acesso em: 27 set. 2020.

NASCIMENTO, L. F. **Gestão ambiental e sustentabilidade**. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. 2012.

OLIVEIRA, A. C. **Gestão ambiental no serviço público**. 2008. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Instituto a Vez do Mestre, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://bit.do/fJZZB>. Acesso em: 31 out. 2017.

PINHEIRO, M. G. As compras públicas sobre o viés da sustentabilidade no âmbito das licitações sustentáveis. **Revista Negócios Públicos**, Curitiba, v. 113, p. 14-20, 2013.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <http://bit.do/fJZZF>. Acesso em: 22 fev. 2018.

VICENTINI, V. J. **Licença ambiental ato administrativo que impõe e assegura o cumprimento dos princípios e normas do Direito Ambiental**. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Presidente Antônio Carlos, Barbacena, 2019. Disponível em: <http://bit.do/fJ4qq>. Acesso em: 1º out. 2020.

O direito à revisão geral anual dos servidores públicos em tempos de calamidade pública

The right to annual general review of public servers in times of public calamity

Renato Nonato Xavier Sobrinho¹

RESUMO

O presente artigo tem como objeto a revisão geral anual dos servidores públicos e investiga a possibilidade de, durante o período de calamidade pública, conter a majoração dos vencimentos, tendo como hipótese a constitucionalidade de tal medida. A pesquisa é eminentemente documental, conduzida com base no método jurídico-dogmático e com uso da revisão de literatura, da legislação e jurisprudência. O artigo traz a análise de julgados de destaque sobre o tema, bem como discute os dispositivos constitucionais e diplomas legais pertinentes e aborda os aspectos jurídicos da calamidade pública para concluir pela possibilidade de contenção da revisão geral anual durante o período de calamidade pública e pela constitucionalidade da Lei Complementar 173. A pesquisa visa contribuir com o debate acadêmico, haja vista a ainda incipiente produção doutrinária sobre o tema.

Palavras-Chave: Calamidade Pública. Remuneração. Revisão Geral Anual. Servidores Públicos.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Membro fundador do Centro Baiano de Estudos Tributários (CET). E-mail: renatosobrinho99@hotmail.com

ABSTRACT

The purpose of this paper is the annual general review of public servants and investigates the possibility of, during the period of public calamity, containing the increase in salaries, taking as a hypothesis the constitutionality of such measure. The research is eminently documentary, conducted based on the legal-dogmatic method and using literature review, legislation and jurisprudence. The paper provides an analysis of outstanding judgments on the topic, as well as discusses the constitutional provisions and relevant laws and addresses the legal aspects of public calamity to conclude by the possibility of containing the annual general review during the period of public calamity and the constitutionality of the Complementary Law 173. The research aims to contribute to the academic debate, given the still incipient doctrinal production on the subject.

Keywords: Public Calamity. Remuneration. Annual General Review. Public Servants.

Recebido: 08-09-2020

Aprovado: 09-10-2020

1 INTRODUÇÃO

Matéria frequentemente associada ao Direito Administrativo, a revisão geral da remuneração dos servidores públicos contempla questões de diversos ramos do Direito, mais especificamente do Direito Financeiro. A discussão de majoração anual de vencimentos naturalmente deságua no debate do orçamento e das finanças públicas de modo geral.

Outrossim, o tema é de grande relevância pela sua atualidade: em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde, tendo em vista a propagação do vírus para mais de 110 países, reconheceu a ocorrência pandemia da Covid-19 (GIRARDI, 2020). O aumento vertiginoso do número de casos da doença levou os Estados a adotarem medidas urgentes

para a contenção do vírus, as quais, apesar de positivas e imprescindíveis para a proteção da população, naturalmente reverberaram no cenário econômico global e nas finanças públicas de todos os países.

Em observância ao quadro fático supracitado, o Congresso Nacional, em 20 de março do presente ano, aprovou o Decreto Legislativo 6/2020, o qual reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública e ativou uma série de gatilhos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, a exemplo da dispensa de cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei 13.898/19).

Nesse contexto, diversos movimentos começaram a ser realizados no sentido de disciplinar a conjuntura financeira do Estado brasileiro no período de calamidade e pós-pandemia. Merece destaque aqui a Lei Complementar 173/2020, a qual aborda, dentre outros aspectos, a vedação de majoração de vencimentos dos servidores públicos até 2021.

Desta forma, resta evidenciado que a revisão geral anual se relaciona diretamente com a calamidade pública, de modo que a discussão acerca da viabilidade jurídica de tal proposta revela-se como uma das questões centrais nesse debate.

À luz do exposto, o presente artigo busca investigar, no primeiro momento, o instituto da revisão, delimitando-o conceitual e historicamente, bem como estudando o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas oportunidades em que o tema fora discutido.

Ademais, almeja-se localizar o objeto no contexto da calamidade pública e verificar a possibilidade de contenção da revisão geral anual. Adotou-se o método hipotético-dedutivo, partindo de premissas gerais para alcançar conclusões específicas. Além disso, foi realizada pesquisa teórica, por meio da consulta e análise dos diplomas normativos nacionais, da doutrina especializada e da jurisprudência pertinente.

2 A REVISÃO GERAL ANUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Inicialmente, por razões de recorte metodológico, cumpre realizar a necessária distinção entre a revisão geral anual e o reajuste dos servidores públicos. A doutrina e a jurisprudência² pátrias já se debruçaram sobre esse debate e o pacificaram, contudo, por razões de atecnia legislativa histórica, os termos ainda são confundidos e impactam na regular interpretação do Direito.

O reajuste dos vencimentos é uma majoração real dos valores percebidos pelo servidor público, os quais são alterados em virtude de uma reestruturação do sistema remuneratório vigente, com o fito de valorizar determinada carreira (ELIAS, 2011, p. 4). Tal alteração, pois, decorre de ato discricionário do gestor público que fornece o impulso necessário para iniciar o processo legislativo de reformulação do sistema remuneratório.

Em seu turno, a revisão geral é conceituada como uma majoração nominal da remuneração, a qual objetiva apenas a recuperação do poder de compra de outrora (DI PIETRO, 2019, p. 754). O instituto é aplicado por força do dispositivo constitucional – qual seja, o art. 37, X da Lei Maior – que estabelece a correção anual para evitar que a corrosão da moeda deprecie os valores percebidos pelos servidores. Em síntese, apesar de estarem incluídos no gênero aumento de vencimentos, tais institutos são espécies diferentes de majoração: o reajuste decorre de um juízo político de conveniência, ao passo que a revisão é mandamento constitucional.

Portanto, tendo em vista a inviabilidade de abordagem de duas matérias distintas em um trabalho de tamanho limitado, o presente artigo se restringirá ao estudo da revisão geral anual.

2 É ver, nesse sentido, a título de reforço para melhor compreensão, os didáticos votos dos Ministros Carlos Britto e Cármen Lúcia no julgamento da ADI 3599-1/DF.

2.1 A REVISÃO ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998

Promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil – CF/88 remodelou o ordenamento jurídico pátrio ao concretizar um amplo leque de direitos e garantias fundamentais, irradiando-os ao longo do diploma normativo.

A nova ordem constitucional trouxe importantes inovações, dentre as quais se destaca a inclusão, no Capítulo VII – Da Administração Pública, de uma nova garantia para os quadros do funcionalismo, qual seja, a revisão periódica dos vencimentos, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

[...]

X – a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, sem distinção de índices entre servidores públicos civis e militares, far-se-á sempre na mesma data;

Para uma análise mais apurada deste dispositivo faz-se imperioso compreendê-lo sob uma perspectiva histórica.

O Brasil foi, durante as décadas de 80 e 90, assolado pelo fenômeno da hiperinflação, o qual é definido pela literatura econômica quando os índices superam a faixa dos 50% ao mês. O processo hiperinflacionário é ainda concebido como um desarticulador da economia pelo seu impacto devastador no sistema de preços de um país (CORAZZA, 1990, p. 213).

A título de registro, os dados da época apontam que a inflação acumulada em 1988 foi de 933,62%, ao passo que em 1989 alcançou a marca de 1.764,86% (CORAZZA, 1990, p. 214). Seis planos econômicos tentaram conter o avanço da hiperinflação, todos eles sem sucesso perene, até

que sobreveio a Medida Provisória nº 542, de 30 de junho de 1994, que instituiu o Plano Real e pôs fim a 15 anos de descontrole monetário.

Antes disso, no entanto, merece destaque o Decreto-Lei 2335, de 12 de junho de 1987, o qual ficou popularmente conhecido como Plano Bresser. Tal diploma normativo marca a positivação da política de congelamento de preços no país, mas também traz importantes disposições sobre o “reajuste”³ dos vencimentos dos servidores ao assegurar a majoração mensal dos valores percebidos⁴. A atenção do Poder Executivo – no exercício da função atípica de legislar conferida pela Carta de 1967 – está voltada, por evidente, à proteção da remuneração do funcionalismo em face da corrosão da moeda.

É nesse contexto de escalada vertiginosa da inflação e desvalorização diária da moeda – e, por conseguinte, dos vencimentos – que se insere o constituinte originário. A questão do impacto inflacionário na remuneração do trabalhador estatutário esteve presente nos debates da Assembleia Constituinte⁵, órgão este que não poderia se fechar à realidade à sua volta.

Naturalmente, a Constituição Cidadã, no ímpeto de consolidar um Estado de Bem Estar Social, positivou a periodicidade das revisões como forma de proteger a remuneração dos servidores da corrosão hiperinflacionária (MARIANO, 2002, p. 152). Em nosso sentir, o passado do Poder Executivo em matéria de reajuste remuneratório – tais como reajustes irrisórios e sem regularidade temporal – também colaborou para que o constituinte instituisse um mecanismo para compelir o gestor a proteger o poder de compra dos servidores.

3 Apesar da ressalva feita no tópico anterior acerca do uso da terminologia, neste caso o termo reajuste é adequado, uma vez que a expressão revisão só veio a ser adotada posteriormente, com a promulgação da Constituição de 1988.

4 Art. 8º Fica assegurado aos trabalhadores, a título de antecipação, o reajuste mensal dos salários, inclusive do salário mínimo, pensões, proventos e remuneração em geral, em proporção idêntica à variação da Unidade de Referência de Preços (URP), excetuado o mês da data-base.

§ 1º É extensivo aos servidores civis e militares da União e de suas autarquias, o reajuste de que trata este artigo.

5 É ver, nesse sentido, as atas das reuniões da Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos da Assembleia Constituinte, nas quais discutiu-se a forma de inclusão do instituto no projeto (BRASIL, 1987).

Pouco mais de dois meses após a promulgação da Constituição, foi editada a Lei 7.706, a qual fixou o mês de janeiro como data-base para as revisões⁶ dos vencimentos⁷. No entanto, apesar de tal delimitação legal, não havia obrigatoriedade de revisão anual. É que a redação originária do inciso X do art. 37 apenas se referia à necessidade de uma data fixa, sem, no entanto, determinar uma periodicidade. A norma constitucional, ademais, garantia a revisão tanto para os servidores civis quanto militares.

O Supremo Tribunal Federal, quando instado a se manifestar sobre o tema no Mandado de Segurança – MS 22.439/DF, reconheceu a ausência de uma periodicidade delimitada, rígida. Apesar disso, ao longo dos anos, novos diplomas foram editados prevendo revisões sempre no dia 1º de janeiro do ano seguinte, em consonância com o disposto na Lei 7.706/88 (MARIANO, 2002, p. 152-153).

Impende repisar que a redação original não previa a revisão anual da remuneração dos quadros da Administração Pública. Tal periodicidade foi ditada de forma infraconstitucional pelas leis ordinárias promulgadas no período como forma de assegurar a preservação do poder de compra dos servidores em um período no qual a inflação rapidamente corroía o valor real da moeda.

2.2 A REVISÃO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 19/1998 E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Posteriormente, com o advento da Emenda Constitucional 19 de 1998, a periodicidade foi incluída no texto, delimitando o instituto para a versão atual, qual seja, a revisão geral anual:

6 Faz-se imperioso observar que o legislador se atentou para a adaptação da linguagem, agora alinhada ao dispositivo constitucional mencionado.

7 Art. 1º A partir de 1989, o mês de janeiro será considerado data-base das revisões dos vencimentos, salários, soldos e proventos dos servidores, civis e militares, da Administração Federal direta, das autarquias, dos extintos Territórios Federais e das fundações públicas.

X – A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

A nova redação é vista pela doutrina como uma conquista de direito pelo funcionalismo público (SILVA, 2008), na medida em que garantiu a regra da anualidade para repor as perdas decorrentes da corrosão inflacionária. Por outro lado, impôs uma severa restrição à discricionariedade do gestor público, uma vez que limitou sua margem de decisão ao período de um ano.

No entanto, decorridos mais de 12 meses desde a promulgação da emenda, os chefes do Poder Executivo de diversos entes da federação não enviaram ao respectivo Poder Legislativo o projeto de lei para revisão dos vencimentos. Tal abstenção desencadeou movimentos de diversas categorias do funcionalismo e desaguou em uma série de Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI sobre o tema⁸.

Na ADI 2061/DF, de relatoria do então Ministro Ilmar Galvão, fora julgado procedente o pedido de reconhecimento da mora do Poder Executivo de enviar o projeto de revisão geral dos vencimentos dos servidores públicos da União. O voto condutor do relator sustentava a tese de que a nova redação do inciso X do art. 37, ao instituir a periodicidade anual, vincula o chefe do Poder Executivo à proposição da revisão a cada exercício, de modo a repor as perdas inflacionárias de cada período.

No entanto, ainda se perpetua a divergência na doutrina e na jurisprudência – em especial das Cortes de Contas do país – acerca da iniciativa de proposição da revisão.

A primeira corrente aduz que os Poderes e órgãos satélites, por força da separação de Poderes e da independência financeira, possuem autonomia para impulsionar o processo legislativo de revisão remuneratória (COELHO, 2012, p. 234-235).

⁸ Vide ADI nº 2.061-DF, referente à omissão do Presidente da República, e as ADIs nº 2.481-RS, 2.486-RJ, 2.490-PE, 2.492-SP e 2.525-DF, quanto aos Governadores de estados e do Distrito Federal.

A segunda corrente, por outro lado, prega que a competência é do presidente da República (BANDEIRA DE MELLO, 2015, p. 285-286) por força do art. 61, §1º, II, aº da Lei Maior, estendido aos chefes do Poder Executivo dos demais entes federados pelo princípio da simetria. Ademais, por se tratar de revisão geral, se irradia de modo uniforme para todos os quadros do funcionalismo público do ente (FERRAZ, 2013, p. 859).

Em nosso sentir, a última linha se mostra mais adequada, pois reconhece a posição do gestor público enquanto responsável pela alocação preliminar dos recursos, por meio do regular procedimento de natureza não apenas administrativa, mas também política, de elaboração da proposta de orçamento.

A redação do dispositivo constitucional corrobora tal entendimento ao vedar a distinção de índices, na medida em que o processo legislativo fracionado, bem como eventual omissão de um dos chefes dos Poderes, pode ocasionar uma disparidade de índices, de modo que a iniciativa privativa do Chefe do Executivo é imperativo para assegurar a revisão isonômica. Nesse sentido, a tese de propostas segmentadas se adéqua às propostas de reajuste remuneratório, na qual a Lei Maior já preconiza a observância à iniciativa dos chefes dos demais Poderes.

Arguir que cada Órgão pode, individualmente, propor o projeto é chancelar a desarmonia entre os poderes, numa relação em que cada um delibera sobre a sua revisão, sem a necessária observância aos demais e, principalmente, ao vínculo que os une enquanto ente.

O posicionado firmado na ADI 2061 manteve-se sedimentado ao

9 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; [...]

longo dos anos, até que, em abril de 2014, durante o julgamento do RE 565.089/SP, o Ministro Roberto Barroso inaugurou a divergência ao pugnar pela aplicação de um novo sentido ao termo *revisão*, distinto do até então utilizado. O julgador argumentou no sentido de compreender que a norma demanda uma avaliação anual dos vencimentos, a partir da qual definir-se-á se o aumento será ou não concedido¹⁰.

Ademais, faz-se mister discutir a vedação de vinculação de remuneração, preconizada no inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal¹¹.

Respeitável é a parcela da doutrina que milita pela tese da revisão geral anual automática. José Afonso da Silva preleciona que o texto constitucional garante a alteração do valor das remunerações como consequência da correção monetária. Aponta ainda que a majoração só pode ser feita para aumentar as remunerações, em virtude da garantia da irredutibilidade dos vencimentos. Nesse sentido, a revisão compreenderia um aumento anual vinculado ao processo inflacionário (SILVA, 2008, p. 340).

Impende assinalar que o Poder Judiciário vem atuando para conter apenas os atos que impliquem em redução direta dos vencimentos¹² em observância a norma do inciso XV do art. 37. Contudo, a jurisprudência já está sedimentada no sentido de permitir a redução indireta, haja vista que os vencimentos não acompanham automaticamente os índices inflacionários (CARVALHO FILHO, 2015, p. 779).

Tal impossibilidade decorre do inciso XIII do art. 37 da Carta Cidadã, o qual veda qualquer vinculação das espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal. A opção se mostra positiva no ponto de

10 Recomenda-se a leitura integral do voto do Ministro Roberto Barroso no acórdão mencionado.

11 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

12 O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 2238, declarou a inconstitucionalidade do §2º do art. 23 da LRF, o qual previa a possibilidade de redução de vencimentos e carga horária dos servidores públicos. A eficácia do dispositivo estava suspensa em virtude de medida cautelar concedida anteriormente.

vista financeiro, na medida em que assegura aos Poderes Executivo e Legislativo o controle do orçamento público, evitando que os gastos estatais entrem em uma trajetória de crescimento descontrolada.

A Suprema Corte brasileira também comunga deste entendimento: um dos argumentos utilizados no RE 565.089 para rejeitar a tese da revisão automática foi a impossibilidade de vincular a remuneração dos servidores federais aos índices inflacionários. O referido tribunal já havia decidido nessa forma anteriormente em julgado referente aos entes subnacionais. Esse precedente serviu de paradigma para edição da Súmula Vinculante 42¹³. O Recurso Extraordinário ora em comento teve a repercussão geral reconhecida e, com a conclusão do julgamento em 2019, a tese divergente foi transformada no Tema 19, *in verbis*:

O não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso X do art. 37 da CF/1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão.

O novo posicionamento se mostra mais compatível com a realidade, na medida em que o gestor público continua vinculado ao art. 37, X da Constituição e deverá emitir um posicionamento sobre o tema, sem, no entanto, impor uma revisão automática, à revelia da realidade fiscal do ente.

Em outro julgado de relevância, o Recurso Extraordinário 905.357/RR, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, a Suprema Corte brasileira decidiu pela impossibilidade de concessão da revisão geral anual quando tal majoração de vencimentos está prevista apenas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A matéria teve a repercussão geral reconhecida sob o Tema 684, sendo fixada a seguinte tese: “A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

13 *É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.*

A decisão teve como fundamento a norma insculpida no art. 169, §1º e incisos, os quais preconizam os requisitos para aumento de remuneração dos servidores públicos: (i) prévia dotação orçamentária para suportar a majoração de despesa e seus acréscimos; e (ii) a autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias¹⁴.

Em nosso sentir, a decisão se mostrou adequada, haja vista que os requisitos – já presentes no texto originário – vinculam toda a Administração Pública à regra de prudência fiscal, de modo a vedar os aumentos de despesa que não estejam previstos nos diplomas orçamentários. O dispositivo, por conseguinte, reforça a posição do orçamento enquanto norteador do planejamento e execução das atividades do Poder Público (ABRAHAM, 2018, p. 314).

Não pode, portanto, um Poder ou Órgão Constitucional demandar a revisão geral sem que haja previsão na LDO e na LOA, uma vez que tais normas são dotadas de suficiente rigidez para inviabilizar quaisquer tentativas de descumprimento (LEITE, 2011, p. 70). O aumento de despesas deve se submeter ao crivo do Poder Legislativo, sob pena de restar configurada afronta legal e constitucional.

Desta forma, resta evidenciado que a revisão geral anual não se aplica de forma automática, devendo (i) o percentual ser previsto em lei específica; (ii) ser autorizada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; e (iii) possuir dotação orçamentária na LOA para atender o novo gasto.

14 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

3 A (IM)POSSIBILIDADE DE CONTENÇÃO DA REVISÃO GERAL ANUAL NO CONTEXTO DE CALAMIDADE PÚBLICA

O sistema constitucional das crises é definido pela doutrina como um conjunto de instrumentos rigorosos de controle de direitos fundamentais, os quais só podem ser aplicados em hipóteses de evidente excepcionalidade. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre duas espécies: o estado de defesa e o estado de sítio (CRUZ, 2020, p. 108).

Humberto Alves de Campos (2011, p. 84) preleciona que:

A decretação da emergência constitucional não implica suspensão da Constituição nem importa situação de extraconstitucionalidade, mas ocorre a substituição de legalidade comum pela legalidade extraordinária, delineada no sistema constitucional das crises. O sistema constitucional das crises, portanto, autoriza a instituição de medidas de exceção no Estado de Direito, mas não a instituição de um estado de exceção.

Não há uma definição precisa na literatura acerca dos princípios norteadores do sistema de crise (CAMPOS, 2011, p. 109), logo, por este não ser o objeto do presente trabalho, nos filiamos às lições de Aricê Moacyr Amaral Santos (1981, p. 33, apud ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2001, p. 276) para adotar os princípios da **necessidade** (existência dos requisitos fáticos justificadores); **temporariedade** (marcos temporais devidamente delimitados); e **proporcionalidade** (as medidas e instrumentos aplicados são proporcionais aos fatos que as justificaram).

Por outro lado, a calamidade pública não possui um regramento específico na Lei Maior, tendo sido contemplada apenas em alguns dispositivos esparsos ao longo do texto constitucional: (i) a competência da União para planejar e promover a defesa permanente (art. 21, XVIII); (ii) a ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos (art. 136, §1º, II); (iii) instituição de empréstimo compulsório (art. 148, I); e (iv) abertura de crédito extraordinário (art. 167, §3º).

Nesse sentido, em matéria financeira e fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF preconizou, em seu art. 65, uma série de suspensões e flexibilizações de dispositivos do seu próprio texto, com o fito de nortear a atuação dos entes durante os períodos de excepcionalidade e preencher a lacuna normativa. Ao estabelecer o reconhecimento do Poder Legislativo como condição para decretação da calamidade pública, a LRF afasta a possibilidade de juízos subjetivos de oportunidade ativarem os mecanismos legais excepcionais.

Ademais, pela ausência de regulamentação constitucional, a literatura contemporânea não busca se aprofundar no estudo da matéria. Contudo, é possível encontrar maior suporte doutrinário no século XX: Hésio Fernandes Pinheiro concebia a calamidade pública como um “mal notório”, o qual afeta profundamente a sociedade e desencadeia situações de excepcionalidade (PINHEIRO, 1954, p. 44).

É possível inferir, portanto, que o estado de calamidade pública é um estado de crise. Essa, por seu turno, pode ser entendida como uma situação de profunda anormalidade e instabilidade, a qual se torna insustentável ao ponto de conduzir o Estado à adoção de instrumentos de proteção excepcionais (PASCOETTO, 2012, p. 180).

Nesse contexto, surge o questionamento acerca dos limites da regulamentação da calamidade pública, haja vista que, apesar da omissão constitucional, o regramento instituído – ou a ser instituído – deve observar algum parâmetro.

Em nosso sentir, o silêncio da Lei Maior não desvincula o legislador nem o intérprete da observância dos ditames constitucionais. Contudo, a situação de excepcionalidade que se impõe demanda um tratamento específico, o qual entendemos que deve ser norteado pelos mesmos princípios que conduzem o sistema constitucional de crises. É dizer, a normatização da calamidade pública deverá estar em consonância com os princípios da necessidade, temporariedade e proporcionalidade, sob pena de configurar injusta restrição de direitos.

No que se refere à necessidade, a concretização fática da calamidade é o requisito primordial para a instauração de medidas excepcionais, de modo que suposições infundadas não devem ser aceitas como justificativa. A análise apurada e prudente dos fatos impede que o quadro excepcional seja instituído por força dos fluxos políticos.

A temporariedade, por seu turno, é o limite objetivo do estado de excepcionalidade. A delimitação temporal deve ser rígida e adequada à situação fática, de modo que a contenção do direito não pode se perpetuar; deve, por outro lado, ser ajustada de acordo com a calamidade.

Por fim, a proporcionalidade deriva da técnica de ponderação e se assemelha ao conceito de proporcionalidade em sentido estrito (ALEXY, 2008). Este requisito preconiza um equilíbrio de forças e o estudo das repercussões e externalidades derivadas do mecanismo selecionado, de modo a compatibilizar o meio com os fins almejados. Humberto Ávila (2005, p. 116) preleciona que a verificação da proporcionalidade demanda o exame das vantagens ligadas à promoção do fim e se estas justificam as desvantagens decorrentes do meio empregado.

Sobre o sistema constitucional de crises, Gabriel Dias Marques da Cruz (2020, p. 109) pontua ainda que a legalidade deve permanecer preservada para delimitar a atuação do Estado, mas a contenção e/ou a supressão temporária dos direitos fundamentais são medidas que podem ser adotadas para proteger o interesse público.

Nesse sentido, entendemos que não cabe ao Poder Executivo, por mero juízo de conveniência, instituir medidas de excepcionalidade, mas sim ao Poder Legislativo; o dever de limitação pertence ao legislador e é a Lei que deve regular as medidas a serem adotadas.

4 A VEDAÇÃO DE CONCESSÃO DA REVISÃO GERAL ANUAL NA LEI COMPLEMENTAR 173/2020

Em 27 de maio de 2020 foi promulgada a Lei Complementar 173, a qual instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. O novo diploma legal prevê, em seu art. 8º, dentre outras medidas, a vedação de majoração dos vencimentos dos quadros do funcionalismo de todos os planos da Federação:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I – conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;¹⁵

Tal alteração suscitou questionamentos acerca da sua constitucionalidade, os quais culminaram no ajuizamento de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade¹⁶. Dentre os argumentos apresentados, assinalou-se que a referida lei viola a separação dos Poderes e a autonomia dos entes federados.

De início, cumpre diferenciar dois institutos legislativos: a Lei Nacional e a Lei Federal. Apesar de ambas serem editadas pelo Congresso Nacional, a primeira dispõe de normas a serem observadas pelos entes federados dos três níveis, ao passo que a segunda traz regulamentação apenas para a União (BENEDET, 2006, p. 308).

No caso em tela, a Lei Complementar 173 se enquadra na definição de lei nacional, uma vez que o programa federativo instituído vincula a atuação da União, dos Estados e dos Municípios no combate ao coronavírus, estabelecendo direitos e contrapartidas para cada um destes.

15 Como visto no tópico 2 deste artigo, os termos revisão e reajuste possuem, na perspectiva doutrinária, significados distintos. No entanto, no caso ora sob análise, resta evidenciado que o legislador complementar optou por tratar os institutos como sinônimos, instituindo uma vedação para toda e qualquer majoração de vencimentos.

16 É ver, nesse sentido, as ADIs 6444, 6447 e 6450, todas sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes.

Inexiste, por conseguinte, mácula à separação dos Poderes ou à autonomia federativa; pelo contrário, reforça a harmonia das instituições e o Pacto Federativo, na medida em que congrega todo o Estado brasileiro no esforço de contenção do crescimento do gasto com pessoal em um momento de fragilidade fiscal. Não se pode, pois, cancelar a possibilidade de um Poder, Órgão ou Ente se desvincular da regra do art. 8º, sob pena de se provocar um desequilíbrio interno no Ente ou a sobreposição de um dos planos federados.

O modelo federativo pressupõe a atuação do ente central enquanto condutor das políticas estabilizadoras, delineando o arquétipo normativo de responsabilidade com relação aos gastos, de modo a estabilizar as despesas e evitar oscilações (ANDRADE, 2012, p. 57).

Por se tratar de revisão geral, o movimento de um Poder, se bem sucedido, estende seus benefícios para todo o quadro da Administração Pública, contudo, prejudica diretamente o Poder Executivo e indiretamente a sociedade, haja vista que, em um momento de redução de receitas, as despesas obrigatórias (nesse caso os gastos com pessoal) se avolumam, comprometendo uma parcela ainda maior do orçamento. Esse engessamento é nocivo, pois reduz a margem de discricionariedade do gestor público em um momento de fragilidade sanitária, social e fiscal, no qual existe incontestável necessidade de alocação dos recursos de modo a atender as demandas mais basilares dos cidadãos.

Além disso, a Lei Complementar se mostrou totalmente compatível com os princípios norteadores do sistema constitucional de crises.

Em primeiro plano, a norma cumpre o requisito da Necessidade, haja vista a inequívoca configuração de quadro calamitoso, o qual foi inclusive reconhecido pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, decorrente da pandemia do Covid-19.

O critério da Temporariedade também foi contemplado, uma vez que o caput do art. 8º prevê que as proibições só perdurarão até 31 de

dezembro de 2021. A limitação temporal expressa impede que a medida restritiva se prolongue indefinidamente no tempo e, por conseguinte, suprima materialmente o direito.

Igualmente atendida restou a Proporcionalidade, uma vez que a contenção da revisão é medida adequada para conter a expansão das despesas com pessoal; necessária, pois promove a finalidade a que se propõe de modo menos gravoso para os servidores públicos; e proporcional em sentido estrito, na medida em que, para evitar o comprometimento do orçamento, a vedação de revisões se mostra justificável.

Outro elemento de controvérsia reside no inciso I do art. 8º, o qual, ao estabelecer como exceção à regra de vedação a possibilidade de majoração do gasto com pessoal “quando derivado de [...] determinação legal anterior à calamidade pública”, permitiria, em tese, a revisão geral anual por se tratar de mandamento constitucional que precede o estado de calamidade.

Tal interpretação não nos parece mais adequada, haja vista que o mero comando contido na Carta Ápice não se mostra suficiente para concretizar a revisão. Conforme apresentado anteriormente, a revisão dos vencimentos demanda a edição de lei específica sobre o tema, bem como a previsão da despesa na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, entendimento este sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal com a fixação das teses nos temas 19 e 684 da Repercussão Geral. Nesta linha, para que a revisão geral anual estivesse blindada da regra, os três requisitos deveriam ter sido cumpridos antes da aprovação do Decreto Legislativo 06/2020, o que não ocorreu.

Desta forma, é possível concluir que a Lei Complementar 173 é compatível com a Constituição Federal e a vedação contida no art. 8º, I não se aplica à revisão geral anual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz do exposto, verifica-se que a revisão, quando instituída na Constituição Federal de 1988, não teve a sua periodicidade delimitada. O contexto hiperinflacionário nacional contribuiu para que revisões fossem concedidas com o fito de evitar que a desvalorização monetária aviltasse as remunerações dos servidores.

Com a promulgação da Emenda Constitucional 19, de 1998, que estabeleceu a revisão geral anual, parcela significativa da doutrina encampou a tese de que a revisão compreende uma majoração dos vencimentos para, pelo menos, acompanhar os índices inflacionários.

A jurisprudência pátria comungou desse entendimento ao longo dos anos, apontando a inconstitucionalidade da omissão do Poder Executivo ao não enviar a proposta de revisão para o Poder Legislativo. Posteriormente, o entendimento foi alterado para desobrigar o Poder Executivo de enviar a proposta, contudo, condicionou à apresentação de manifestação acerca desta decisão. A Suprema Corte brasileira ainda sedimentou a discussão acerca dos requisitos para concessão da revisão, fixando a necessidade não apenas de lei específica, mas também de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 169, §1º da Constituição Federal.

No que se refere aos índices de revisão, o argumento da majoração equiparada aos percentuais inflacionários choca-se diretamente com o inciso XIII do art. 37 da CF/88, o qual veda expressamente a vinculação da remuneração dos servidores públicos. Tal entendimento foi reiterado pelo Supremo Tribunal Federal e subsidiou a edição da Súmula Vinculante 42.

No que tange à calamidade pública, verificou-se que, apesar de a Lei Maior não disciplinar a calamidade pública em seu texto, o ordenamento jurídico pode, de forma infraconstitucional, delimitar regramentos específicos para a situação e medidas excepcionais podem ser adotadas, desde que pautadas na legalidade, em conformidade com a Constituição e

atendam aos requisitos de necessidade, temporariedade e proporcionalidade, próprios do sistema de crises.

O diagnóstico do quadro atual permite concluir que a vedação à revisão geral anual prevista na Lei Complementar 173 é constitucional, pois reforça a harmonia entre os Poderes e o pacto federativo. Ademais, a análise da evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal assenta a eficácia mediata do dispositivo constitucional, de modo que afasta a ideia de concessão automática da revisão. Além disso, encontra-se adequada para o momento de instabilidade, estabelecendo uma medida de excepcionalidade sem violar as garantias fundamentais.

O presente artigo, no entanto, está limitado a uma análise prévia da questão e não apresenta uma conclusão do problema enfrentado, haja vista que as ADIs referentes ao tema ainda estão pendentes de julgamento e o resultado poderá contribuir para o desenvolvimento de novas reflexões e pesquisas sobre o objeto de estudo.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução: Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRADE, C. **O controle do endividamento público e a autonomia dos entes da Federação**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ARAI, J. K. Calamidade Financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal: necessidade pública ou liberdade administrativa? **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, DF, v. 19, n. 2, p. 1-96, 2019.

ARAÚJO, L. A. D.; NUNES JÚNIOR, V. S. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

ÁVILA, H. B. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

BENEDET, R. Lei nacional e lei federal: a repartição de competências na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 11, n. 2, p. 301-312, 2006.

BRASIL. Senado Federal. Subcomissão dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores Públicos. **Ata de comissões**. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. Disponível em: <https://bit.ly/35AAMLq>. Acesso em: 17 maio 2020.

CAMPOS, H. A. Mecanismos de defesa da ordem democrática e do Estado: uma análise comparada do estado de sítio e da constituição de emergência. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 38, 2011.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CLARK, G; CORRÊA, L. A; NASCIMENTO, S. P. A constituição econômica entre a efetivação e os bloqueios institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 71, p. 675-700, 2018.

CLARK, G; LIMA, M. J. N. A questão do reajuste anual dos servidores públicos em face da omissão legislativa. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, Belém, v. 5, n. 2, p. 159-175, 2019.

COELHO, H. A. Recomposição das perdas inflacionárias da remuneração dos servidores públicos. **Revista do TCEMG**, Belo Horizonte, v. 85, n. 4, p. 230-241, 2012.

CORAZZA, G. **A superinflação brasileira em 1989**: notas e comentários. Disponível em: <https://bityli.com/197yC>. Acesso em: 16 maio 2020.

CRUZ, G. D. M. Calamidade Pública, Estado de Defesa e Estado de Sítio: Características, Distinções e Limites em Tempos de Pandemia. *In*: BAHIA, S. J. C. (org.). **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. São Paulo: Editora Iasp, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

ELIAS, G. T. Revisão geral e anual da remuneração dos servidores públicos: subsídios hermenêuticos para sua redenção. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 215-234, 2011.

FERRAZ, L. A. Comentário ao artigo 37, inciso X. *In*: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G.F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (org.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIRARDI, G. OMS declara pandemia de novo coronavírus; mais de 118 mil casos foram registrados. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3lNNFxq>. Acesso em: 10 maio 2020.

GROTTI, D. A. M. Retribuição dos servidores: análise dos incs. X a XV do art. 37 CF/88, com as modificações introduzidas pela emenda constitucional da Reforma Administrativa. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 24, p. 51-61, 1998.

LEITE, H. F. **Autoridade da Lei Orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

MARIANO, C. M. Revisão geral anual dos vencimentos – comentários ao art. 37, inciso X da CF/88. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 227, p. 151-155, 2002.

PASCOETTO, L. G. L. **Triunviratos de emergência**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

PINHEIRO, H. F. Calamidade pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 36, p. 38-46, 1954. Disponível em: <https://bityli.com/Lwbt0>. Acesso em: 8 jun. 2020.

SILVA, J. A. **Comentário contextual à Constituição**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SIQUEIRA, C. B.; BUSSINGUER, E. C. A. O mandado de injunção para garantir o direito fundamental à irredutibilidade de vencimento e à revisão anual do servidor público. **Scientia Iuris**, Londrina, v. 21, n. 3, p. 70-98, 2017. Disponível em: <https://bityli.com/fU27v>. Acesso em: 28 abr. 2020.

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle – Doutrina e Artigos

A Revista Controle – Doutrina e Artigos é uma publicação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Os artigos publicados na Revista devem abordar assuntos relacionados às seguintes áreas: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Finanças Públicas, Controle Externo, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Licitações e Contratos, Políticas Públicas, Processo Administrativo, Contabilidade Pública, Auditoria Operacional, de Gestão e de Processos e temas afins.

SUBMISSÃO E CADASTRO ONLINE

1 As submissões de artigos à Revista Controle – Doutrina e Artigos são realizadas exclusivamente via plataforma eletrônica própria, OJS (Open Journal Systems), por meio do seguinte link: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA>;

2 O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de login e senha, são obrigatórios para a submissão de artigos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso;

3 Para o cadastro de novos usuários, o acesso pode ser realizado por meio do banner fixo da Revista Controle, localizado na margem direita do site institucional do Tribunal de Contas do Estado (<http://www.tce.ce.gov.br>) ou, ainda no mesmo site, pelo menu “Comunicação”, em seguida pela aba “Publicações”, na sequência pela aba “Revista Controle” e, por último, pela aba “Submissões Online”;

4 Os novos usuários também podem realizar o cadastro por meio do seguinte link: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/user/register>;

5 Na plataforma de cadastro, no campo “Metadados”, deve(m) ser apresentado(s) o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve currículo, relatando a experiência acadêmica e/ou profissional, endereço, números de telefones e e-mails; e

6 Os usuários já cadastrados na plataforma da Revista não precisam criar um novo login e senha.

PADRONIZAÇÃO DOS ARTIGOS (DIRETRIZES PARA AUTORES)

1 O artigo pode ser submetido em português, inglês ou espanhol;

2 A estruturação do texto do artigo deve se adequar às exigências de um trabalho científico, contendo: introdução, desenvolvimento, conclusão/considerações finais e referências bibliográficas (os tópicos do texto podem receber designações diferentes);

3 Para os artigos com pesquisas empíricas, sugere-se a seguinte estrutura: título no idioma do artigo, título em inglês, resumo, palavras-chave, *abstract*, *keywords*, introdução, fundamentação teórica, metodologia da pesquisa, resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados, considerações finais (principais conclusões, limitações da pesquisa e recomendações para estudos posteriores) e as referências bibliográficas;

4 O artigo deve ser escrito em linguagem clara e objetiva. O autor deve evitar a linguagem coloquial, jargões da área e termos técnicos sem a devida explicação;

5 O artigo deve ser submetido à revisão de grafia de sua língua original, pois textos com problemas dessa natureza poderão ser rejeitados pelos Editores;

6 Para redação e apresentação do texto é requerida a sua adequação às normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2003 e 10.520/2002);

7 Os Editores podem sugerir alterações do artigo, tanto no que se refere ao conteúdo da matéria, quanto em relação à adequação do texto às normas de redação e apresentação da ABNT (NBRs 6022/2018, 6023/2018, 6024/2012, 6028/2003 e 10.520/2002);

8 Quando o trabalho for escrito por vários autores, é preciso ordená-los de acordo com a contribuição de cada um, com o autor principal em primeiro lugar. Caso seja adotado outro procedimento, os autores deverão explicitar a razão;

9 Não serão permitidas alterações (inclusão e substituição) na autoria dos artigos após a etapa de *double blind review* (revisão duplo-cega);

10 A fundamentação teórica deve ser consistente, com pesquisa bibliográfica atualizada e realizada em periódicos nacionais e internacionais renomados na área de conhecimento;

11 Os artigos devem ter, no mínimo, 10 e, no máximo, 20 páginas, incluindo quadros, tabelas, gráficos, figuras, mapas, notas e referências;

12 O título do artigo deve ser apresentado em seu idioma original e em inglês, escrito em negrito, centralizado e em letras caixa-baixa. O título em inglês deve constar logo abaixo do título no idioma original. Procede-se de forma idêntica à apresentação do resumo, imediatamente acompanhado das palavras-chave, em seus idiomas originais e em inglês (*abstract* e *keywords*);

13 O título do artigo deve ter no máximo 20 (vinte) palavras. Os resumos em português, inglês ou espanhol devem conter no máximo 10 (dez) linhas e ser indicadas de 3 (três) a 5 (cinco) palavras-chave nos mesmos idiomas para indexação;

14 O resumo em inglês (*abstract*) deverá ser uma tradução fiel do resumo no idioma original do artigo, assim como as palavras-chave (*keywords*);

15 O resumo deve ressaltar, no mínimo, o objetivo, o método de pesquisa e os principais resultados do trabalho;

16 Não deve haver, em hipótese alguma, identificação do(s) autor(es) no corpo do trabalho e no arquivo de submissão. Recomenda-se utilizar a ferramenta “Inspeccionar Documento”, como exemplo de submissão na extensão “doc”, para verificar e excluir propriedades ocultas e/ou informações pessoais do arquivo;

17 O arquivo deve ser digitado em qualquer processador de texto (ex.: MS-Word, LibreOffice, Google Docs etc.), não podendo ultrapassar 2MB;

18 O texto deve ser escrito em fonte Times New Roman, tamanho 12, em espaçamento simples e alinhamento justificado, com exceção das referências bibliográficas, que devem estar alinhadas à esquerda;

19 Nos parágrafos, o recuo especial da primeira linha é de 1,25cm e não há espaçamento entre eles;

20 O layout da página deve ser feito em papel A4 (29,7 x 21 cm), com margens: superior (3 cm), esquerda (3 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm);

21 As seções do artigo devem ser escritas em caixa alta e os subtítulos em caixa baixa, ambos em negrito e com a numeração arábica correspondente;

22 O resumo no idioma original do artigo, o *abstract*, as notas de rodapé, as citações longas, assim como as ilustrações, devem ser incluídos no documento principal, na sequência em que aparecem no texto (e não ao final do documento), escritos em fonte com tamanho 10;

23 A identificação da(s) ilustração(ões) deve aparecer na parte superior precedida da palavra designada (quadro, tabela, figura, gráfico, mapa, imagem e outros), seguida de seu número de ordem de ocorrência no texto, em algarismos arábicos, travessão e do respectivo título. Na parte inferior da ilustração, é obrigatório indicar a fonte consultada, ainda que seja uma produção do(s) próprio(s) autor(es), assim como as legendas, notas e outras informações necessárias à sua compreensão, se houver. A ilustração deve ser citada no texto;

24 A definição da(s) ilustração(ões) deve estar em alta qualidade para visualização e leitura, assim como o tamanho utilizado da fonte. A Revista Controle – Doutrina e Artigos é impressa em tonalidade monocolor (preta), logo as ilustrações que apresentem cores devem ser modificadas para visualização nas tonalidades preta e cinza;

25 Negritos devem ser utilizados apenas em títulos e subtítulos;

26 Palavras estrangeiras devem ser grafadas em itálico, enquanto neologismos ou acepções incomuns entre “aspas”;

27 As notas devem ser evitadas; quando utilizadas devem ser breves, servindo para explicar ou esclarecer o texto, de maneira sucinta, e não se confundirem com a referência utilizada; devem vir ao final da página em que aparecem, preferencialmente, com numeração sequencial em algarismos arábicos, devendo figurar: último sobrenome do(s) autor(es), ano e indicação de volume, capítulo e página (quando for o caso);

28 As URLs para as referências devem ser informadas no texto, sempre que possível;

29 As citações e referências devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2018), sendo cuidadosamente conferidas pelo(s) autor(es), e suas fontes precisam constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos seguintes:

a) Citação direta:

Sobrenome de um autor:

Segundo Fulano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano, página).

Sobrenome de dois autores:

Conforme Fulano e Sicrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO; SICRANO, ano, página).

Sobrenome de três autores:

De acordo com Fulano, Sicrano e Beltrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO; SICRANO; BELTRANO, ano, página).

Sobrenome de mais três autores:

Na acepção de Fulano et al. (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano, página).

b) Citação indireta (Exclui-se apenas a numeração da página):

Sobrenome de um autor:

Segundo Fulano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano).

Sobrenome de dois autores:

Fulano e Sicrano (ano) entendem que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO; SICRANO, ano).

Sobrenome de três autores:

Fulano, Sicrano e Beltrano (ano) entendem que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, SICRANO; BELTRANO, ano).

Sobrenome de mais três autores:

Fulano et al. (ano) entendem que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano).

c) Citações de diferentes autores:

Ex.: Texto...(LAKATOS; MARCONI, 2017; BARDIN, 2011; OLIVEIRA et al., 2012).

ATENÇÃO:

Ao final do artigo, o texto deverá conter uma lista com as referências completas dos documentos utilizados pelo(s) autor(es) para seu embasamento teórico.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda. Toda referência citada no artigo deve constar na lista de referências bibliográficas apresentadas no final do artigo e vice-versa.

As obras devem ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos na sequência:

d) Artigo ou matéria de revista, boletim etc.:

NORRIS, D. F.; REDDICK, C. G. Local e-government in the United States: transformation or incremental change? **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 165-175. 2013.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.

e) Livro:

SCHINDLER, P. S; COOPER, D. R. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

f) Monografias/dissertações/teses:

AKUTSU, L. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa**: investigação em portais eletrônicos no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2002.

PLATT NETO, O. A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social**. 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005.

g) Parte de Monografia:

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina. In: **Concurso de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, 1, 2006, Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: contas públicas: transparência, controle social e cidadania. Florianópolis: TCE, 2006. p. 73-147.

h) Trabalho apresentado em anais de eventos (congressos, simpósios, encontros, colóquios, seminários):

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO

DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004. p. 1-13.

SANTANA, G. A. da S. et al. A representação social na interpretação de um sonho de cidade coletivamente construído. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, XII, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012. p. 1-17.

SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2007. p. 323-340.

i) Trabalhos em meio eletrônico:

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do TCE/MG**, n. esp., 2012. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>. Acesso em: 01 set. 2013.

WEST, D. M. **Assessing e-government**: the internet, democracy, and service delivery by state and federal governments. Providence, USA: Brown University, September, 2000. Disponível em: <http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>. Acesso em: 25 ago. 2013.

j) Legislação:

BRASIL. **Lei Complementar nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da república, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 09 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 16 out. 2019.

k) Jurisprudência:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 016/2002-TCU-Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. Diário Oficial de União, 15 de fev. 2002.

POLÍTICA EDITORIAL

1 Os artigos devem ser submetidos à Revista Controle – Doutrina e Artigos pelo(s) próprio(s) autor(es);

2 O artigo deve ser inédito no Brasil ou em outro país, não sendo considerada quebra de ineditismo uma versão preliminar apresentada em anais de eventos científicos nacionais e/ou internacionais;

3 O artigo não pode ser submetido à avaliação simultânea em outro periódico;

4 Após a submissão do artigo, o sistema envia uma mensagem de confirmação para o(s) autor(es) e, ao mesmo tempo, para os Editores, avisando-lhes da nova submissão;

5 O(s) autor(es) com um artigo em processo de avaliação não deve(m) submeter outro até receber a avaliação final da submissão;

6 O artigo submetido à Revista Controle – Doutrina e Artigos será avaliado primordialmente quanto a seu mérito científico;

7 Os artigos passam pela primeira etapa, o “Desk Review”, em que os Editores verificam se o artigo se ajusta à linha editorial da Revista Controle – Doutrina e Artigos, se há uma contribuição teórica-empírica, e se está de acordo com o formato indicado. Essa etapa pode durar até 2 (dois) meses, tendo como resultado a rejeição da submissão ou sua seleção para continuar no processo de avaliação;

8 Os Editores podem, independentemente da oitiva do Conselho Editorial, devolver ao(s) autor(es) os artigos que não atenderem aos requisitos vigentes;

9 As avaliações são feitas em formulários de avaliação padronizados, havendo espaço para comentários personalizados, que são encaminhados ao(s) autor(es) após as avaliações;

10 O artigo passa pela avaliação *double blind review* (revisão duplo-cega), sendo analisado por, pelo menos, 2 (dois) avaliadores (pareceristas) externos às cegas (sem a identificação de autoria e dos pareceristas) para a emissão dos pareceres. A dupla avaliação por pares garante o anonimato tanto dos autores quanto dos pareceristas;

11 A avaliação considera: a relevância do artigo; a estrutura textual; a coerência entre a introdução e a problematização; a relevância do referencial teórico; o rigor dos métodos e técnicas de pesquisa; a análise e a discussão consistente de dados (quando aplicável); e as conclusões/considerações finais;

12 Os Editores emitem o parecer de desempate, em situações de divergência entre os pareceristas, ou podem encaminhar para um terceiro parecerista;

13 No caso de “Revisões Requeridas”, será dada ciência ao(s) autor(es) para justificar(em) a manutenção da forma original ou para efetuar(em) as correções em, no máximo, 15 dias. A nova versão do documento poderá ser novamente encaminhada aos pareceristas para sua revisão ou analisada pelos Editores para verificação do atendimento das “Revisões Requeridas” pelos pareceristas;

14 No caso de parecer pela “Rejeição” por 2 (dois) pareceristas, o artigo é imediatamente excluído do processo de avaliação, com posterior comunicação ao(s) autor(es);

15 Compete aos Editores analisar as razões do(s) autor(es) nas situações em que o parecer for pela “Rejeição” ou “Revisões Requeridas”;

16 O(s) autor(es) pode(m) reenviar os artigos devolvidos, desde que efetuadas as modificações necessárias nos prazos estabelecidos pelos Editores;

17 A critério dos Editores, é possível haver uma segunda rodada de correções, an-

tes de o artigo ser aceito definitivamente; ou, também, pode haver a possibilidade de as correções não terem sido satisfatoriamente realizadas. Nesse último caso, o artigo é rejeitado;

18 Sendo aceito o artigo, os Editores enviam um comunicado ao(s) autor(es) pelo sistema para, em seguida, iniciar o processo de edição, que leva aproximadamente 1 (um) mês;

19 Os artigos selecionados para publicação são encaminhados à revisão estilística, linguística e gramatical, normalização, indexação, bem como à produção gráfica e eletrônica, sujeitando-se aos ajustes necessários, a critério dos Editores, desde que não impliquem alteração do sentido;

20 Antes da publicação definitiva, o(s) autor(es) recebe(m) um e-mail com um link da versão do artigo pós-correções para fazer(em) uma última revisão do formato e emitir(em) sua aquiescência final;

21 Quando uma edição é publicada, os Editores enviam um e-mail com um link de acesso a todos os associados cadastrados na plataforma da Revista Controle – Doutrina e Artigos;

22 Não será publicado, no mesmo semestre, mais de um artigo de um autor, independentemente da posição deste na autoria do trabalho;

23 O(s) autor(es) terá(ão) a submissão de seu(s) artigo(s) automaticamente recusada, caso não aceite(m) ou descumpra(m) a declaração de direitos autorais do periódico;

24 No Sistema OJS são registrados a data de entrada e os passos do processo de avaliação e editoração do artigo, de forma que o(s) autor(es) pode(m) acompanhar o status de seu artigo automaticamente pela plataforma;

25 A duração do processo de publicação dos artigos adequados às normas editoriais é estimada entre a data de submissão e a data de lançamento da edição da Revista Controle – Doutrina e Artigos; e

26 Cada autor receberá, sem nenhum ônus, 3 (três) exemplares do número da Revista Controle – Doutrina e Artigos em que foi publicado o seu trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTAS E GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO

RUA SENA MADUREIRA, 1047 - CENTRO
CEP: 60.055-080 - FORTALEZA - CEARÁ



revistacontrole.tce.ce.gov.br

