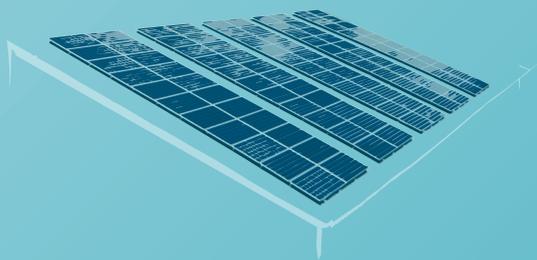


REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos



- FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA: UMA AGENDA CONTEMPORÂNEA PARA O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO
Karina Ramos Travaglia / Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá
- DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS PARA O NORDESTE NO PLANO PLURIANUAL 2016-2019: CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO
Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho
- CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO TRIBUNAL DE CONTAS: LIMITES MATERIAIS DE SUAS DECISÕES E EXTENSÃO DE SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS
André Silva Gomes
- CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS NO NOVO REGIME FISCAL DA EC Nº 95/2016
Letícia Láine Silva Dias

REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

Volume XV - Nº 1

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.

Solicita-se permuta.	We ask for exchange.
Se pide canje.	On demande l'échange.
Man Bittet um Austausch.	Si rechiede lo scambio.

NOTA: *É permitida a reprodução, desde que citada a fonte.
Os conceitos emitidos em trabalhos assinados são
de inteira responsabilidade de seus autores.*

Revista Controle.

Ano 1, n.1 (jun. 1998-). Fortaleza: Tribunal de
Contas do Estado do Ceará, 1998-

Periodicidade irregular (1998-2004)

Anual (2005-2008)

Semestral (2009-)

ISSN 1980-086X

1. Tribunal de Contas - Ceará - Periódicos. 2. Ceará.
Tribunal de Contas - Periódicos. I. Tribunal de Contas
do Estado do Ceará.

CDU 336.126.55(813.1)(05)

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca do Tribunal de
Contas do Estado do Ceará

ISSN 1980-086X

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Conselheiro Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima

Conselheiro Vice-Presidente

Rholden Botelho de Queiroz

Conselheiro Corregedor

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

Conselheiros

Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero

Paulo César de Souza

Davi Ferreira Gomes Barreto

Ministério Público Junto ao TCE Ceará

Procurador-Geral

José Aécio Vasconcelos Filho

Procuradores

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

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

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes

Diretor de Ensino, Pesquisa, Extensão e Pós Graduação

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

Diretora Executiva

Maria Hilária de Sá Barreto

Coordenadora Técnica

Marcella Laura Leite Feitosa

Secretário Executivo

Paulo Alcântara Saraiva Leão

Consultora Técnica

Fabíola Pinheiro Donsouzis Cruz

Assessor da Diretoria

Pedro Henrique Alves Camelo

Chefe do Núcleo de Pesquisa e Extensão

João Adeodato Neto

Chefe de Núcleo de Atividades Pedagógicas

Raylena Pontes Cruz

Chefe do Núcleo de Biblioteca e Documentação

Josimar Batista dos Santos

Conselho Editorial

Edilberto Carlos Pontes Lima (Editor)

Pós-Doutor (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra). Doutor em Economia. Presidente do TCE Ceará.

João Gabriel Laprovitera Rocha (Editor Assistente)

Mestre em Direito, Consultor Técnico do TCE Ceará

Amandino Nunes

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

Bernardo Mueller

Pós-doutor em Economia, Professor da Universidade de Brasília

Jair do Amaral Filho

Pós-doutor em Economia, Professor do CAENUFC

Jorge Katsumi Niyama

Pós-doutor em Contabilidade, Professor de Contabilidade da UnB

Juarez Freitas

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

Martônio Mont'Alverne Barreto Lima

Pós-doutor em Direito, Professor da Unifor

Carlos Mauro Benevides Filho

Doutor em Economia, Professor do CAEN/UFC

Eduardo Vera-Cruz Pinto

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

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

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 (ISCSP), Universidade de Lisboa

José Maurício Conti

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

José Oswaldo Cândido Júnior

Doutor em Economia,
Pesquisador do IPEA

José Roberto Afonso

Doutor em Economia, Economista
do IBRE/FGV

Juan Fernando Durán Alba

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

Marcus Abraham

Doutor em Direito, Professor
Adjunto da UERJ

Marcus Mello

Doutor em Ciência Política,
Professor da Universidade
Federal de Pernambuco

Marcos Mendes

Doutor em Economia, Consultor
Legislativo do Senado

Raul Wagner dos Reis Velloso

Doutor em Economia, Consultor

Roberto Ellery

Doutor em Economia, Professor da
Universidade de Brasília

Alcimir Aguiar Rocha Neto

Mestre em Filosofia do Direito,
Professor da Unifor

Alexandre Cialdini

Mestre em Economia

Antonino Fontenele de Carvalho

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

Augusto Sherman

Mestre em Direito, Ministro
do TCU

Fernando Luiz Ximenes Rocha

Mestre em Direito, Desembargador
do Tribunal de Justiça do Ceará

Fernando Rezende

Mestre em Economia, Diretor
da FGV

**Francisco Otávio de Miranda
Bezerra**

Advogado, Mestre em Políticas
Públicas, Diretor de Ensino do
IPC/TCE Ceará

J.R. Caldas Furtado

Mestre em Direito, Conselheiro
do TCE-MA

Valmir Pontes Filho

Mestre em Direito, Professor
da UFC

Alexandre Figueiredo

Membro Nato, Professor da Unifor,
Conselheiro do TCE Ceará

Lista de Avaliadores desta Edição

Bernardo Mueller

José Filomeno de Moraes Filho

José Maurício Conti

Marcus Abraham

Rodrigo Uchôa de Paula

Suzete Suzana Rocha Pitombeira

Fernando Luiz Ximenes Rocha

Francisco Otávio de Miranda Bezerra

Glauco Cidrack do Vale Menezes

Janaína Sena Taleires

José Ricardo Moreira Dias

Juliana de Abreu Teixeira

Késia Correia Oliveira Padilha

Renato Espíndola Freire Maia

Glinton José Bezerra de Carvalho Ferreira

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho

Jardson Saraiva Cruz

José Wesmey da Silva

Larissa Maia Nunes

Roberto Victor Pereira Ribeiro

Expediente

Coordenadora de Comunicação Social

Kelly Cristina Caixeta de Castro
46162MTb/DF

Revisão e Organização

Josimar Batista
Raquel Dreher de Palhano Xavier

Diagramação

Lilyanne Leitão

Capa

J. Clecio Farias

Revisão Ortográfica

Tikinet Edição Ltda.

Tiragem

1.500 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2017

Nota do Editor

É com enorme satisfação que apresentamos mais um número da Revista Controle – doutrinas e artigos, a qual reúne, como nas edições anteriores, artigos de autores de diversas instituições e de diferentes Estados brasileiros sobre assuntos de interesse da administração pública. É um espaço que tem se consolidado para a reflexão e o debate livre de ideias.

O trabalho que abre este número, intitulado “Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro”, de Karina Ramos Travaglia e Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá, sagrou-se vencedor do IV Concurso Nacional de Monografias – Prêmio Ministro Plácido Castelo, realizado pela Escola de Contas do TCE/CE. O estudo parte da análise de recente levantamento realizado por 29 tribunais de contas brasileiros, no qual foi detectado que 84% das 7.770 organizações públicas pesquisadas encontram-se deficientes na adoção de boas práticas de governança. Nesse sentido, o artigo identifica e destaca a importância de adoção de algumas boas práticas de governança – tais como a escolha de líderes competentes e a avaliação de seus desempenhos, a promoção de ações de combate aos desvios, o estabelecimento de metas, o gerenciamento de riscos, a instituição de mecanismos de controles internos, a transparência, o sistema de prestação de contas e responsabilização – as quais podem auxiliar os gestores a fazerem mais com a mesma quantidade de recursos, melhorando consideravelmente a qualidade dos serviços públicos.

Em seguida, Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho traz um interessante estudo sobre “Diagnóstico e propostas

para o Nordeste no Plano Plurianual 2016-2019: concepções de desenvolvimento e crescimento”. O autor discorre sobre o instituto do plano plurianual após a redemocratização do Brasil, mostrando que sua previsão constitucional e o crescente interesse em torno da temática inauguraram uma era de utilização indispensável do planejamento orçamentário na governança pública brasileira. Em seguida, centra sua análise na Região Nordeste, à luz do último plano plurianual, sob as lentes do eixo estratégico do fortalecimento das instituições públicas, com foco na participação, controle social, transparência e qualidade na gestão. Ao final, verifica que, apesar dos esforços realizados pelo governo federal nos últimos anos, o Nordeste ainda possui enormes desafios, esbarrando na necessidade imediata de uma reestruturação da política nacional de desenvolvimento regional.

Essa edição abriga, ainda, valioso artigo de André Silva Gomes sobre o “Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais”. Nesse trabalho, é feita uma exposição das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas, bem como da natureza jurídica da instituição e de suas decisões, passando por um exame da sua situação institucional perante os três poderes da República. Em seguida, o autor apresenta uma análise tópica dos aspectos concernentes aos limites do exercício do poder de controle e fiscalização. Para tanto, expõe uma abordagem focada em três aspectos: inicialmente, quanto ao tipo de controle exercido, analisando se este é técnico ou político; posteriormente, quanto ao momento de exercício do controle, verificando se este é prévio ou posterior aos atos da Administração; e, finalmente, quanto à extensão

do poder de controle em si, investigando quais poderes estão compreendidos para o exercício de suas atribuições.

Outro assunto bastante atual e intrigante é o dos “Créditos extraordinários no novo regime fiscal da EC nº 95/2016”, muito bem explorado por Letícia Laíne Silva Dias. Como se sabe, o novo regime fiscal estabeleceu uma série de limitações aos gastos públicos pelos próximos vinte exercícios financeiros, fixando novas formas de cálculo e delimitando os valores que poderão ser gastos pelos órgãos e poderes abrangidos. A reforma teve por fundamento a necessidade de se alcançar o *superávit* primário, razão por que somente as despesas primárias da União foram incluídas nos limites. Ocorre que, além de excluir as despesas financeiras, a Emenda Constitucional nº 95/2016 não alcança os créditos extraordinários, e tal exclusão, conforme bem esmiuçado ao longo desse primoroso estudo, pode trazer consequências negativas para o ordenamento jurídico e para as contas públicas.

É evidente que não há espaço, nessas breves linhas, para comentar todos os artigos constantes do presente número, cabendo-nos apenas destacar, no geral, os acurados trabalhos aqui publicados, que versam sobre os mais diversos e frutíferos assuntos, tais como governança no setor público, contabilidade criativa, o impacto do novo regime fiscal no TCE/CE, aposentadoria dos portadores de deficiência, direito de inativação das militares estaduais, gestão do conhecimento na Administração Pública, instrumentos de democracia participativa, controladoria no setor público, processo civil e processo administrativo disciplinar, Economia e Direito entre outros.

Mais uma vez reiteramos a confiança na difusão do conhecimento e no compartilhamento de ideias, compromissos

desta Corte de Contas que se materializam por diversos meios, dentre eles, pela Revista Controle.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

Editor da Revista Controle
pontes.lima@uol.com.br

Sumário

Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro

Karina Ramos Travaglia, Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá Farias 22

Diagnóstico e propostas para o Nordeste no Plano Plurianual 2016-2019: concepções de desenvolvimento e crescimento

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho 54

Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais

André Silva Gomes 86

Créditos extraordinários no novo regime fiscal da EC nº 95/2016

Letícia Laíne Silva Dias 125

Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior

Karoline Rodrigues Sobreira, Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior 166

Contabilidade Criativa: o caso do Governo do Estado do Ceará

Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino, Ana Clécia Silva Rufino, Vicente Gomes Silva Neto 195

A incidência do Código de Processo Civil e de princípios constitucionais de processo civil nos processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais

Alex Menezes 223

O impacto do novo regime fiscal no Tribunal de Contas do Estado do Ceará

José Auriço Oliveira, Amanda Cavalcante de Lima 254

Economia e Direito e o futuro do Direito: Economia compartilhada e sua regulação

Fernanda Karlla Rodrigues Celestino 274

Aposentadoria dos portadores de deficiência: um avanço histórico na Previdência brasileira

Gabriela Leite da Silva 316

Instrumentos de Democracia Participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 na legislação infraconstitucional brasileira

Humberto Bayma Augusto 340

Controladoria no setor público: um estudo teórico-prático no município de Aquiraz-CE

Germana Fontenele Daher, Marcus Vinícius Veras Machado, Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante, Vânia Odete Abreu de Miranda 367

A Lei Complementar nº 51/1985 e o Direito de inativação das militares estaduais: uma concisa análise do seu reflexo constitucional

Luiz Eduardo de Paula Ponte 398

Gestão do Conhecimento na Administração Pública: tendências de aprimoramento dos Tribunais de Contas

Eliezer da Silva Freitas 424

Termo de Referência, Projeto Básico e Projeto Executivo: análise, síntese e compreensão

Diego Nogueira Kaur 458

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle 493

Fortalecimento da governança: uma agenda contemporânea para o setor público brasileiro

Strengthening of governance: a contemporary agenda for
Brazilian public sector

Karina Ramos Travaglia¹
Luís Filipe Vellozo Nogueira de Sá²

RESUMO

Princípios e práticas que regem a governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte, natureza jurídica ou tipo de controle, incluindo, nesse contexto, o setor público. A governança pública pode ser compreendida como a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos, visando atender de forma efetiva às demandas dos cidadãos. Em recente levantamento realizado por 29 Tribunais de Contas brasileiros, foi detectado que 84% das 7.770 organizações públicas pesquisadas encontram-se deficientes na adoção de boas práticas de governança. A aplicação de boas práticas de governança pode auxiliar os gestores a fazerem mais com a mesma quantidade de recursos, melhorando a qualidade

1 Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: kr-es@uol.com.br.

2 Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo e graduando em Direito pela Universidade Vila Velha. E-mail: luisfilipe2006@gmail.com.

dos serviços públicos prestados. O objetivo da presente pesquisa foi identificar práticas que possam favorecer o fortalecimento da governança nas organizações públicas. Como resultado, apontam-se algumas ações, tais como: escolha de líderes competentes e avaliação de seus desempenhos, promoção de ações de combate aos desvios, estabelecimento de metas, gerenciamento de riscos, instituição de mecanismos de controles internos, transparência, sistema de prestação de contas e responsabilização. No entanto, viver sob a égide de um setor público resolutivo e austero, de uma economia de mercado saudável e com regras claras, exige instituições econômicas, políticas e sociais robustas. Para que isso seja possível, é necessário que as gestões públicas, nos seus mais diversos níveis, tenham o conceito de governança bem sedimentado.

Palavras-Chave: Cidadãos. Governança Pública. Tribunais de Contas. Setor Público.

ABSTRACT

Principles and practices which rule corporate governance apply to any type of organization, regardless of its size, legal nature or type of control, including, in such context, the public sector. The public governance may be understood as governments' capacity to assess, direct and monitor the management of public policies and services, aiming to effectively comply with citizens' demands. In a recent survey carried out by 29 Brazilian audit courts, it has been detected that 84% of 7,700 public organizations researched are deficient in adopting good governance practices. Applying good governance practices may help managers do more with the same amount of resources, improving the quality of public services offered. The objective of this research was to identify practices which shall favor governance strengthening in public organizations. As result, there are a few

actions to be pointed out, such as: choosing competent leaders and evaluating their performance, promoting actions to combat embezzlements, establishing goals, managing risks, instituting internal control mechanisms, transparency, accountability and liability system. However, living under the auspices of a resolving and austere public sector, of a healthy market economy with clear rules, demands robust economic, political and social institutions. In order to make it possible, it is necessary that the public management, in its various levels, has the governance concept properly settled.

Keywords: Citizens. Public Governance. Audit Courts. Public Sector.

1 INTRODUÇÃO

Os mecanismos de governança surgiram, inicialmente, a partir do setor privado, que buscava a melhoria dos processos organizacionais, limitações dos conflitos de interesses, bem como o alinhamento de atitudes e redução do desequilíbrio das informações.

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), governança corporativa é definida como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo práticas e relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle.

Ainda segundo o IBGC (2015), as boas práticas de governança corporativa revertem-se em recomendações objetivas, na busca pela preservação e otimização do valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

Dada sua natureza gerencial, o conjunto de medidas e princípios que regem a governança corporativa pode ser aplicado a qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte, personalidade jurídica ou tipo de controle, incluindo nessa seara o setor público.

De acordo com o *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (RBC) (BRASIL, 2014c), a governança pública pode ser compreendida como sendo a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos, visando atender, de forma efetiva, às demandas dos cidadãos.

Diante do atual cenário de crise econômica, política e ética, e considerando a carência da adoção de boas práticas de governança por parte das organizações públicas, faz-se necessária a promoção de ações capazes de sensibilizar os gestores sobre a importância do aprimoramento das práticas de governança pública, a fim de proporcionar aos cidadãos serviços públicos de qualidade.

Governar com os recursos adequados é sempre mais fácil, entretanto, quando esses recursos são escassos, há necessidade de que o gestor desempenhe suas funções de forma a garantir a eficiência e eficácia de seus atos em benefício do interesse público.

Levando-se em conta a magnitude dos gastos governamentais, que atinge 40% do Produto Interno Bruto (PIB), a melhoria da governança nas organizações públicas brasileiras tornou-se um fator fundamental para a maximização dos resultados, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e social, refletindo em melhores políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança, entre outras.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 e outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança no setor público, entre eles a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública); e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

O Tribunal de Contas da União (TCU), em busca da contribuição para o desenvolvimento da administração pública em benefício da sociedade, firmou, para o período de 2013 a 2016, um acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o objetivo de promover estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas. No âmbito desse estudo foram desenvolvidos trabalhos paralelos, dentre eles o *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo* (BRASIL, 2016).

Além disso, o TCU elaborou o documento intitulado *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (RBG) (BRASIL, 2014c), e ainda um manual denominado *Dez passos para a boa governança* (BRASIL, 2014b), em que se encontram relacionadas algumas práticas esperadas de um bom administrador para o aperfeiçoamento da governança das instituições públicas.

De acordo com o RBG (BRASIL, 2014c), compete aos Tribunais de Contas o exercício da fiscalização, do controle e da regulação das instituições públicas, sendo, portanto, considerados instâncias externas de governança.

Segundo Castro e Knopp (2011), as Cortes de Contas inicialmente surgiram para controlar a legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, preocupando-se com as verifica-

ções dos aspectos formais dos atos administrativos. No entanto, em virtude das transformações ocorridas no papel do Estado, houve a necessidade de buscar outras formas de monitoramento, avaliação e controle, incorporando-se técnicas de controle gerencial que contemplassem aspectos quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) – Nível 1 (IRB, 2015) trazem a atuação dos Tribunais de Contas como sendo um instrumento da governança pública, cujo objetivo é garantir a *accountability* pública, no intuito de contribuir para a diminuição das incertezas sobre as ações da administração pública, fornecendo à sociedade uma razoável segurança de que os recursos delegados aos gestores públicos estão sendo administrados adequadamente e de forma transparente, segundo os princípios da administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

Assim, considerando o contexto descrito, este estudo objetiva identificar as práticas que possam favorecer o fortalecimento da governança das organizações públicas brasileiras. Para tanto, este trabalho está estruturado em quatro seções. Na primeira seção consta a introdução do tema. A segunda seção apresenta o referencial teórico desta pesquisa, contendo uma revisão da literatura sobre assuntos que suportam este estudo. Na terceira seção são apresentados os Tribunais de Contas como instâncias externas de governança, a situação da governança do setor público brasileiro e, na sequência, são identificadas práticas que possam auxiliar no fortalecimento da governança nas organizações públicas brasileiras. Por fim, na quarta seção, são apresentadas as considerações finais deste estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Teoria da Agência

Uma relação de agência é estabelecida entre um indivíduo ou organização (o principal) que transfere responsabilidade para outro (o agente) realizar determinada tarefa de interesse do principal em troca de alguma contrapartida que pode ser pecuniária ou não.

Jensen e Meckling (1976) definem a relação da agência como um contrato no qual uma ou mais pessoas (principal) contratam outra pessoa (agente) para realizar algum serviço em seu nome, podendo ainda delegar autoridade para o agente tomar decisões.

Sobre o assunto, Godoy e Marcon (2006) ressaltam a importância da Teoria da Agência no entendimento das relações entre agente e principal, nos diversos setores das organizações. Por meio dessa teoria, os autores buscam identificar as ações que levam o agente, de uma forma geral, a executar o que se espera dele, de maneira a atender aos interesses do principal.

Segundo Viana (2010), no setor público, o cidadão, contribuinte ou até mesmo o eleitor são considerados como sendo o principal, pois financiam as despesas públicas por meio do pagamento dos tributos, delegando a um agente (governante) a gestão dos recursos públicos.

Ocorre que, da relação agente e principal, os agentes (gerentes ou trabalhadores) de uma organização podem desejar atingir seus próprios objetivos, mesmo que isso incorra na obtenção de lucros menores para o principal, isto é, os proprietários ou os acionistas.

Muitas vezes, os proprietários ou acionistas não têm condições de acompanhar as atividades desenvolvidas pelos funcionários. Com efeito, os agentes acabam por deter mais informações do que os proprietários das empresas, tendo em vista que passam mais tempo dentro delas, ocasionando assimetria de informações, que é um dos problemas que podem derivar da relação agente e principal.

Segundo Stiglitz (2000), reconhecer que a informação é imperfeita, que a obtenção da informação pode ser custosa, que as assimetrias da informação devam ser consideradas e que a profundidade dessa assimetria afeta as empresas e os indivíduos são fatores que impactam consideravelmente a compreensão dos fenômenos sociais e econômicos que de outra maneira seriam mais complexos para o seu entendimento.

Uma forma que parece ser eficaz no controle dos atos dos agentes públicos é a análise sistemática da estrutura de incentivos, dada pelas diversas leis, normas e regulamentos presentes na administração pública.

Uma estrutura de incentivos capaz de recompensar os resultados obtidos por altos níveis de desempenho e que possa induzir os agentes a alcançar os objetivos estabelecidos pelos proprietários pode ser uma alternativa para atenuar os conflitos que possam existir da relação entre agente e o principal.

Ainda sob essa perspectiva, há também a possibilidade da criação de mecanismos de controle sobre a burocracia e os políticos, capazes de dificultar o possível comportamento oportunista dos agentes.

2.2 Governança corporativa aplicada ao setor público

O tema governança é um procedimento que tem se tornado conhecido em diversas áreas da sociedade, afirmam Ribeiro, Molina e Oliveira (2015). Nesse aspecto, o assunto vem sendo objeto de desenvolvimento de estudos não somente na área privada, como também na área pública, uma vez que os princípios e práticas da boa governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle, ressalta o IBGC (2015).

Segundo Matias-Pereira (2010a), a governança nas organizações públicas e privadas apresenta aspectos similares. Em um sentido amplo, o autor afirma que os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética.

No que tange ao setor público, o RBG (BRASIL, 2014c) aponta que a crise fiscal de 1980 exigiu das organizações públicas um novo arranjo econômico e político internacional, com vistas a tornar o Estado mais eficiente e ético. Diante disso, iniciou-se a discussão sobre o tema governança nas organizações públicas, resultando em princípios norteadores para as boas práticas de governança, produzidos pela International Federation of Accountants (IFAC), no documento intitulado *Governance in the public sector: a governing body perspective* (IFAC, 2001), sendo eles a transparência, a integridade e a prestação de contas. Nesse trabalho também são apresentados modelos de padrões de comportamento, de estruturas e processos organizacionais, de controles e de relatórios a serem utilizados pelos setores públicos.

Para Matias-Pereira (2010a), governança pública pode ser definida como um sistema que auxilia o equilíbrio de poder entre os envolvidos, sendo eles cidadãos, governantes, alta administração, gestores e colaboradores, visando à promoção do bem comum e não aos interesses de pessoas ou grupos.

Para ser efetiva, a governança pública pressupõe a existência de um Estado de Direito e de uma sociedade civil que se envolva nos assuntos políticos. Necessita ainda de que práticas administrativas estejam envolvidas pela ética profissional, de políticas planejadas de forma transparente e de gestores que se responsabilizem por suas ações (WORLD BANK, 2007).

Segundo Butler (2004), para a adoção de práticas de governança corporativa pelas entidades públicas devem ser observados: a separação dos papéis do presidente e do diretor executivo; a criação de um comitê de auditoria formado por membros não executivos; a independência dos auditores externos; os padrões de relatórios financeiros; a adoção de códigos de ética da organização; e os procedimentos para o gerenciamento dos riscos.

Quanto à boa governança no setor público, Matias-Pereira (2010b) afirma que esta requer, dentre outras ações, uma gestão estratégica que atenda de forma efetiva e tempestiva às demandas ou carências da população; uma gestão política voltada para obtenção de legitimidade perante os dirigentes políticos e a população; bem como uma gestão da eficiência, eficácia e efetividade, a fim de utilizar de forma adequada os instrumentos disponíveis para atender satisfatoriamente aos anseios da sociedade.

Dentre os principais motivos que levaram à adaptação e à transferência das experiências acumuladas pela governança

corporativa para o setor público, Matias-Pereira (2010b) aponta a grande dificuldade que o Estado brasileiro possui para tornar efetivas as suas ações, que em geral são lentas e inflexíveis, o que impacta na qualidade dos serviços públicos ofertados à população.

3 FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

À luz da Teoria da Agência, fundamentada por Jensen e Meckling (1976), os cidadãos delegam aos governantes a administração dos recursos arrecadados por meio dos tributos. Dessa relação, espera-se que os interesses que emanam da sociedade, considerada como principal, sejam atendidos de forma satisfatória pelos administradores de seus recursos, nesse caso, os agentes.

O cenário brasileiro atual é de crise política, econômica e social. A economia está desacelerando, a inflação e as taxas de juros estão aumentando, a moeda brasileira está diminuindo seu valor de compra, as perspectivas para o país são de grandes incertezas, o que pode representar um comprometimento dos objetivos propostos.

Esse ambiente, considerando ainda a queda da arrecadação, faz que as organizações públicas necessitem que seus administradores estejam cercados de instrumentos capazes de auxiliá-los no processo de tomada de decisão, a fim de que possam fornecer serviços públicos eficientes e de qualidade à sociedade.

Para tanto, a adoção de boas práticas de governança implica, necessariamente, a definição de estratégias; a tomada de decisões baseadas em qualidade e evidências; os desdobramen-

tos das metas; o estabelecimento de sistemas de acompanhamento de processos; o alinhamento das estruturas; e a conscientização dos desafios e dos riscos. A aplicação de tais medidas contribuirá para a melhoria dos serviços oferecidos à sociedade.

3.1 Tribunais de Contas: instâncias externas de governança

Em conformidade com o RBG (BRASIL, 2014c), os Tribunais de Contas desempenham papel fundamental no desenvolvimento das organizações públicas, pois a eles cabem orientar, fiscalizar e controlar essas instituições em busca da legalidade dos atos e da boa gestão dos recursos públicos.

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) – Nível 1 (IRB, 2015) trazem a atuação dos Tribunais de Contas como sendo um instrumento da governança pública, cujo objetivo é garantir a *accountability* pública, no intuito de contribuir para a diminuição das incertezas sobre as ações da administração pública, fornecendo à sociedade uma razoável segurança de que os recursos delegados aos gestores públicos estão sendo administrados adequadamente e de forma transparente, segundo os princípios da administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

Assim sendo, em se tratando do setor público, pode-se dizer que os Tribunais de Contas atuam como instâncias externas de governança dos órgãos sob sua jurisdição. Dessa forma, em cumprimento a sua missão constitucional, 29 Tribunais de Contas brasileiros realizaram, em conjunto, um diagnóstico sobre a situação da governança do setor público brasileiro. Esse levantamento teve como objetivo conhecer a situação da governança das organizações públicas brasileiras, promover a

divulgação do tema aos seus jurisdicionados, incentivar melhorias na administração pública em todo o país, além de facilitar o planejamento das ações de controle dos Tribunais de Contas partícipes do trabalho.

3.2 Situação da governança do setor público brasileiro

Conforme disposto no item anterior, no exercício de sua competência constitucional, o TCU em parceria com outros 28 Tribunais de Contas brasileiros realizaram, por meio de um acordo de cooperação, firmado no ano de 2014, um levantamento sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, de modo a identificar pontos vulneráveis que possam merecer maior atenção para aperfeiçoamento de suas ações.

O resultado desse levantamento consta no processo TC 020.830/2014-9 do TCU. De forma resumida, aponta-se que das informações obtidas junto a 7.770 organizações públicas, sendo 380 da esfera federal, 893 estaduais e 6.497 organizações municipais, foi diagnosticado que 48% das organizações estariam em estágio inicial de capacidade de governança, 36% estariam no estágio intermediário, enquanto apenas 16% das organizações pesquisadas encontravam-se em estágio aprimorado de capacidade de governança.

O Relatório de levantamento do TCU, constante do processo TC 020.830/2014-9, aponta ainda as deficiências, no que tange à adoção de boas práticas de governança previstas no RBG (BRASIL, 2014c), encontradas nas organizações pesquisadas. A seguir constam algumas dessas deficiências e seus possíveis impactos:

Quadro 1: Deficiências na adoção de boas práticas de governança e seus possíveis impactos

Deficiências encontradas	Possíveis impactos
Ausência de transparência no processo de seleção de membros da alta administração e de conselhos ou colegiado superior.	Gestores mal selecionados ou mal capacitados podem administrar a organização de forma ineficiente, alocando pessoas e recursos e tomando decisões estratégicas de forma equivocada. Além disso, limitações no processo de seleção desses gestores, como indefinição dos critérios e falta de transparência, podem interferir negativamente na imagem e credibilidade da organização.
Código de ética inexistente ou que não contempla todos os requisitos e abrangência necessários.	Não contribuir para mitigar o risco de haver desvios de conduta, falta de comprometimento com valores éticos, enfraquecimento da imagem da organização, e consequentes prejuízos no alcance de resultados e no atendimento ao interesse público.
Inexistência ou deficiência dos controles que mitiguem o risco de que os integrantes do alto escalão das organizações atuem vislumbrando interesse diverso do interesse público.	Aumento do risco de que possíveis desvios de conduta que acarretem conflitos de interesse ou violação do código de ética não sejam conhecidos e de que os infratores não sejam punidos.
Inexistência ou deficiências dos controles que diminuam o risco da concentração de autoridade e responsabilidades nas mãos de um ou poucos indivíduos.	Isso aumenta o risco que decisões fundamentais, capazes de afetar o alcance das metas da organização, estejam concentradas em uma única pessoa ou em um grupo pequeno de pessoas, o que não mitiga o risco de ocorrência de erros e fraudes.

Deficiências encontradas	Possíveis impactos
Ausência ou deficiência, nessas organizações, de estabelecimento de estratégia para o alcance dos objetivos de interesse público, tendo em vista que as instâncias internas de governança, que são o elo entre a sociedade e a gestão, não consideram a opinião das partes interessadas externas.	O risco de que a estratégia definida não represente os anseios dos cidadãos.
Baixo nível de capacidade da maioria das organizações em estabelecer uma estrutura de gestão de riscos e de controles internos adequada.	A não identificação dos riscos críticos compromete o estabelecimento de controles internos para mitigá-los. Isso pode expor a organização, fazendo que eventos negativos tenham grande probabilidade de causar impactos significativos e eventos positivos não sejam aproveitados.
Inadequada transparência e <i>accountability</i> dos atos organizacionais às partes interessadas.	A inadequada transparência e <i>accountability</i> dos atos organizacionais às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei, não dá condições para que a sociedade possa conhecer e monitorar os atos dos seus representantes.

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do Relatório do processo TC 020.830/2014-9 do TCU.

Assim sendo, o diagnóstico apresentado revelou que quase 84% das organizações públicas brasileiras pesquisadas encontram-se deficientes na adoção de boas práticas de governança, o que pode contribuir para o mau uso dos recursos públicos e, conseqüentemente, comprometer a efetividade das ações governamentais.

A adoção de boas práticas de governança pelas esferas

federal, estadual e municipal de governo refletirá em melhores políticas públicas nas áreas de saúde, educação, segurança, mobilidade urbana, entre outras.

3.3 Práticas para fortalecer a governança das organizações públicas

Em conformidade com o *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo* (BRASIL, 2016), a atuação governamental encontra-se cada vez mais complexa na solução dos problemas apresentados pela sociedade. Dessa forma, a reconstrução da confiança nos órgãos governamentais, o combate à pobreza e à corrupção, a manutenção da competitividade, o envelhecimento da população e sua relação com a previdência, as mudanças climáticas e o correto gerenciamento dos riscos são apenas alguns dos desafios os quais o governo tem que enfrentar no intuito de oferecer respostas que atendam aos anseios da população.

Segundo Nardes, Altounian e Vieira (2016), quanto maior for a capacidade de governança das organizações públicas, mais efetivos serão os resultados das políticas públicas estabelecidas pelos governos, possibilitando a aplicação sem desperdício dos recursos, a redução dos espaços para a corrupção e a escolha das pessoas mais capacitadas para conduzir as ações necessárias, aumentando a possibilidade de atingir o desenvolvimento pleno.

Assim, com vistas à promoção do bem comum, o Estado deve praticar ações e políticas de governo, com destaque para a governança sob a ótica contemporânea da gestão pública, afirmam Oliveira, Carvalho e Corrêa (2013).

Boas práticas de governança pública estão associadas, inclusive, à avaliação da imagem da organização e à satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos, bem como com a garantia de que os indícios de irregularidades sejam apurados e que, como consequência, haja promoção da responsabilização em caso de comprovação.

Existem ferramentas que ajudam a viabilizar o monitoramento e a avaliação do sistema de governança, dentre elas destacam-se: o planejamento estratégico, no qual se inserem a missão, objetivos, indicadores e metas; o estabelecimento de cronograma de entrega de resultados; a definição de códigos de conduta e ética; a implantação de sistemas de controles internos e externos; bem como a definição de uma política de gestão de riscos para minimizar seus efeitos, conforme expõem Nardes, Altounian e Vieira (2016).

Outros instrumentos de governança também podem ser destacados, como a Constituição Federal de 1988, tendo em vista que nela estão inseridos os principais comandos necessários à instituição de uma sociedade-Estado; os planos plurianuais; as leis de diretrizes orçamentárias; a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000), que exige dos gestores a adoção de uma postura mais austera, prudente e transparente, focada no planejamento e no equilíbrio das finanças públicas; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), que visa a implementação de medidas de fortalecimento da gestão interna, de forma a oferecer serviços de melhor qualidade aos cidadãos; e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que garante o acesso às informações públicas e prevê o controle da conduta de agentes públicos.

Conforme o diagnóstico apresentado no item anterior,

percebe-se que há muito para ser feito a fim de fomentar a boa governança nas organizações públicas. A participação dos Tribunais de Contas constitui peça fundamental para o incremento da adoção de melhorias nesse processo, tendo em vista que, como órgãos auxiliares do controle externo, atuam, de forma independente, na verificação do cumprimento dos propósitos estabelecidos pelos órgãos sob sua jurisdição, por meio do desenvolvimento de ações de orientação e de fiscalização; contribuem também como indutores do processo de governança, por meio de campanhas de sensibilização sobre a importância do tema, como forma de contribuir para o desenvolvimento das organizações públicas.

Como exemplo de participação do controle externo no âmbito da governança destaca-se o acordo, firmado para o período de 2013 a 2016, entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o objetivo de promover estudo internacional para identificar e disseminar boas práticas de governança de políticas públicas. No âmbito desse estudo internacional surgiu a necessidade de desenvolvimento de trabalhos paralelos, dentre eles o *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo* (BRASIL, 2016).

Além disso, o TCU elaborou o documento intitulado *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública* (BRASIL, 2014c), com o intuito de servir como parâmetro, orientação e padronização de comportamentos para os gestores públicos e pelos próprios órgãos de controle em suas auditorias.

O TCU produziu também um manual denominado *Dez passos para a boa governança* (BRASIL, 2014b), em linguagem

simples em que estão relacionadas algumas práticas que se espera de um bom administrador para o aperfeiçoamento da governança das instituições públicas. Essas práticas estão descritas a seguir (BRASIL, 2014b):

1. Escolha líderes competentes e avalie seu desempenho.

Os membros da alta administração devem ser escolhidos dentre pessoas que possuam conhecimentos, habilidades e experiência para o exercício do cargo, devendo sempre ter seu desempenho avaliado.

Essa prática deve ser aperfeiçoada em toda a administração pública, de maneira a afastar riscos de práticas nepotistas e de seleção de pessoas sem a necessária competência para atuar nas instâncias internas de governança.

2. Lidere com ética e combata os desvios.

Princípios morais e dignidade devem ser características primordiais dos agentes públicos. Essa prática indica a necessidade da adoção de mecanismos que reforcem o comportamento ético das lideranças e dos agentes para que pratiquem atos de acordo com o interesse da sociedade.

Para tanto, faz-se necessária a adoção do código de ética que estabeleça valores e elevados padrões de comportamento, aplicáveis tanto aos membros da alta administração quanto às demais pessoas da organização (IFAC, 2001), bem como definir estratégias de comunicação e treinamento, com o intuito de promover a disseminação e internalização dos valores e padrões estabelecidos. Também é importante haver supervisão e sanção para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações dos agentes públicos.

3. Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas.

Entende-se por sistema de governança a forma como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Compreende as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento que devam possuir poderes de decisão equilibrados e funções críticas segregadas.

É necessária a implantação de controles para reduzir o risco de que decisões críticas sejam tomadas sem respeito ao princípio da segregação de funções.

4. Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação.

As organizações devem formular suas estratégias e desdobrá-las em planos de ação e acompanhar sua implementação, devendo oferecer instrumentos necessários ao alcance dos objetivos institucionais e à maximização dos resultados.

Deve ser elaborado, com a participação de representantes dos diversos setores da organização, um documento que materialize o plano estratégico institucional de longo prazo, contemplando, pelo menos, objetivos, indicadores e metas para a organização.

5. Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas.

Considerando que os gestores necessitam satisfazer inúmeros objetivos políticos, econômicos e sociais, é de fundamental importância que as ações organizacionais estejam ali-

nhadas para a otimização dos resultados.

Fortalecer a participação social nas decisões do Estado é essencial para legitimar a atuação do governo e assegurar que as políticas públicas alcancem os resultados esperados pela sociedade.

6. Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las.

As organizações devem estabelecer metas e nomear gestores para execução de seus planos, fornecendo-lhes os recursos necessários para alcançá-las. No entanto, a responsabilidade final pelos resultados deve permanecer com a autoridade delegante.

7. Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações.

Para evitar o desperdício de recursos públicos com a sobreposição de programas, os múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais necessitam trabalhar em conjunto para atingir metas, objetivos e propósitos coletivos.

8. Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários.

Em geral, todas as atividades estão cercadas de riscos capazes de comprometer o atingimento dos objetivos propostos. Uma boa política de gerenciamento de riscos, que englobe, entre outras coisas, controles internos, permite reduzir a probabilidade e/ou impacto de eventos negativos, melhorando a capacidade de gerar valor e fornecendo garantia razoável do cumprimento dos objetivos organizacionais.

9. Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização.

A função de auditoria interna busca melhorar a eficácia dos processos de gestão de riscos, controle e governança. Constitui atividade capaz de dotar o gestor de uma rede de informações e instrumentos que dão suporte à tomada de decisão, além de auxiliar na prevenção de desvios que poderiam ensejar apontamentos de irregularidades pelos Tribunais de Contas, com a conseqüente responsabilização dos agentes.

10. Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.

Uma democracia requer que as ações sejam transparentes, possibilitando que os cidadãos acompanhem a execução das políticas públicas. *Accountability* refere-se à obrigação que têm os administradores públicos de assumirem as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de prestar contas a quem lhes delegou essas responsabilidades.

Assim sendo, essa prática requer que seja dada a devida transparência à prestação de contas organizacionais às partes interessadas, a fim de dar condições para que a sociedade possa conhecer e monitorar os atos dos seus representantes.

Dessa forma, as propostas para se alcançar a boa governança foram identificadas, cabendo aos gestores se esforçarem para colocá-las em prática em prol de oferecerem serviços tempestivos e de qualidade aos cidadãos, contando ainda com o auxílio dos Tribunais de Contas que, como instâncias externas de governança dos órgãos sob sua jurisdição, estão engajados na tarefa de incorporar técnicas de controle gerencial que con-

templem aspectos quanto à economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Princípios e práticas que regem a governança corporativa aplicam-se a qualquer tipo de organização, independentemente do seu porte, natureza jurídica ou tipo de controle, incluindo, nesse rol, o setor público.

A aplicação de boas práticas de governança pode auxiliar os gestores a fazerem mais com a mesma quantidade de recursos, melhorando a qualidade dos serviços públicos.

Ocorre que, em recente levantamento realizado por 29 Tribunais de Contas brasileiros, foi detectado que a situação da governança das instituições públicas brasileiras merece especial atenção, considerando que 84% das 7.770 organizações públicas pesquisadas encontram-se deficientes na adoção de boas práticas de governança, fator que contribui para o mau uso dos recursos públicos.

Desde 1985, com o advento da Nova República, o país tem mostrado capacidade de construir instituições fortalecedoras das práticas de boa governança, por exemplo: a elaboração e promulgação de uma inovadora Constituição Federal; o aprimoramento dos instrumentos democráticos (leis da Ficha Limpa, da Transparência e de Acesso às Informações); o fortalecimento dos órgãos de controle; o estabelecimento de normas de finanças públicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal; entre outras.

O cenário econômico e político atual é promissor para o fortalecimento, a partir de uma demonstração objetiva de vanta-

de política do governo, do processo de construção de uma forma inovadora de governança no setor público brasileiro.

No entanto, ainda existe muito trabalho a ser feito no processo de aprimoramento e profissionalização da gestão pública, visando reduzir espaços institucionais viciados que permitem a captura da gestão por determinados grupos de interesses em detrimento às inúmeras e legítimas demandas da sociedade e em prol da manutenção de privilégios sem justificativas.

A inserção contemporânea do tema governança no setor público é fundamental para proteger os cidadãos do amadorismo na gestão pública que, muitas vezes, acredita em recursos ilimitados, na contabilidade criativa e em soluções fáceis sem que haja respaldo na adequada técnica.

Ciente dessa realidade, os Tribunais de Contas no exercício de suas competências promovem a orientação, a fiscalização e o controle dos atos praticados pelas organizações públicas. Assim sendo, a realização de levantamentos, auditorias, campanhas de sensibilização sobre a importância do tema governança são fundamentais para o incremento de melhorias nesse processo, tendo em vista que, como órgãos auxiliares do controle externo, atuam de forma independente, na verificação do cumprimento dos propósitos estabelecidos pelos órgãos a eles jurisdicionados, em conformidade com os princípios que regem uma boa governança, quais sejam: o da transparência, o da integridade e o da responsabilização.

O objetivo desta pesquisa foi identificar práticas que possam favorecer o fortalecimento da governança das organizações públicas. Como resultado apontam-se algumas ações, como: escolha de líderes competentes e avaliação de seus desempenhos, promoção de ações de combate aos desvios, estabelecimento de

metas, gerenciamento de riscos, instituição de mecanismos de controles internos, transparência, sistema de prestação de contas e responsabilização.

No entanto, viver sob a égide de um setor público resolutivo e austero, de uma economia de mercado saudável e com regras claras, exige instituições econômicas, políticas e sociais robustas. Para que isso seja possível, é necessário que o conceito de governança esteja bem sedimentado nas gestões públicas, em seus mais diversos níveis.

Por que isso é tão importante? Porque as demandas dos cidadãos por bens e serviços públicos serão sempre crescentes e os recursos públicos, que são extraídos da sociedade, jamais serão ilimitados. Escolhas deverão ser feitas e serão tão mais eficazes e efetivas à medida que elas forem decididas em um ambiente que valorize a boa governança.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. M. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

BERNABEL, R. T. **Teoria da escolha pública: uma introdução crítica**. 2009. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2vG5QiY>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BIANCHI, M.; SILVA, C. V.; GELATTI, R.; ROCHA, J. M. L. A evolução e o perfil da governança corporativa no Brasil: um

levantamento da produção científica do Enanpad entre 1999 e 2008. **ConTexto**, Porto Alegre, v. 9, n. 15, p. 1-26, 1º semestre 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2xjXfZN>>. Acesso em: 29 de jan. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://bit.ly/1dFiRrW>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. 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 União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1. p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/1cWlck0>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/1PgjvyS>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. 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**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/1eKDwfY>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acordo de cooperação técnica que entre si celebram os Tribunais de Contas brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa para a realização de levantamento de informações em governança pública e aquisições nas organizações estaduais e municipais**. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014a. Disponível em: <<http://bit.ly/2wcNxC0>>. Acesso em: 14 set. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b. 28 p. Disponível em: <<http://bit.ly/2ez7dVI>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014c. 80 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do centro de governo**. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016. 95 p.

_____. Relatório de levantamento. GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 020.830/2014-9. Relator: Ministro Augusto Nardes. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2eySVnV>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

BUTLER, B. Corporate governance in the public sector. **Annual Public Sector Symposium**, Queensland, v. 4, n. 16, p. 11-26, June 2004.

CASTRO, S. H. R.; KNOPP, G. Controle de resultados: a experiência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para a melhoria da gestão pública e da accountability democrática. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 16., 2011, Asunción. **Anais...** Asunción: Clad, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2xKeha8>>. Acesso em: 06 fev. 2016.

CEARÁ (Estado). Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. **Constituição do Estado do Ceará de 1989**. Fortaleza: Inesp, 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2iWElpD>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Lei nº 12.509, de 06 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, 6 dez. 1996. Disponível em: <<http://bit.ly/2eEzNbF>>. Acesso em: 30 de jan. 2016.

CHAGAS, J. F. **Governança corporativa**: aplicabilidade do conceito, dos princípios e indicadores à gestão de pequenas e médias organizações. In: CONGRESO DEL INSTITUTO IN-

INTERNACIONAL DE COSTOS, 8., 2003, Punta del Este. **Anais eletrônicos...** Punta del Este, 2003. Disponível em: <<http://bit.ly/2wzlmea>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. 11 reimp. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, P.; MARCON, R. Teoria da agência e os conflitos organizacionais: a influência das transferências e das promoções nos custos de agência em uma instituição bancária. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 7, n. 4, p. 168-210, 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2xKkpzg>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

HART, O. Corporate governance: some theory and implications. **The Economic Journal**, Oxford, v. 105, n. 430, p. 678-689, May 1995. Disponível em: <<http://bit.ly/2x1SUnl>>. Acesso em: 29 jan. 2016.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2ezk0HA>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

IFAC – International Federation of Accountants. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001. Disponível em: <<http://bit.ly/2eEpLHy>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

IRB - Instituto Rui Barbosa. **Normas brasileiras de auditoria do**

setor público NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos tribunais de contas brasileiros. Belo Horizonte: IRB, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2w0hjex>>. Acesso em: 20 abr. 2016.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976. Disponível em: <<http://bit.ly/1hKGWfp>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

MARTIN, N. C.; SANTOS, L. R.; DIAS FILHO, J. M. Governança empresarial, riscos e controles internos: a emergência de um novo modelo de controladoria. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 7-22, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2eWh6NA>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010a.

_____. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **APGS**, Viçosa, v.2, n. 1, p. 109-134, jan./mar, 2010b. Disponível em: <<http://bit.ly/2xJlZQG>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 482 p.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança pública e governabilidade: accountability e disclosure

possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do Estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade – REPeC**, Brasília, DF, v. 7, 1, jan./mar. 2013. Disponível em: <<http://bit.ly/2iXYT-DA>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

RIBEIRO, H. C. M.; MOLINA, R. C.; OLIVEIRA, T. C. Características da produção acadêmica sobre governança corporativa no setor público divulgadas no web of science no período 1995-2013. **Revista de Governança Corporativa**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 94-115, abr. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2ezcu-fl>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economia**. Tradução Elsa Nobre Fontana e Jorge Pires Gomes. 13. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1993.

SILVA, A. L. C. Governança corporativa, valor, alavancagem e política de dividendos das empresas brasileiras. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 348-361, out./nov./dez. 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2eWJAXI>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005.

STIGLITZ, J. E. The contributions of the economics of information to twentieth century economics. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, MA, v. 115, p. 1441-1478, 2000. Disponível em: <<http://bit.ly/2wD9Qj4>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

VIANA, E. **A governança corporativa no setor público municipal**: um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais. 2010. 121 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2xM8wsE>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism**: firms, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1985. Disponível em: <<http://bit.ly/2vIUUkj>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

WORLD BANK. Governance and management. In: _____. **Sourcebook for evaluating global and regional partnership programs**: indicative principles and standards. Washington, DC: Independent Evaluation Group – World Bank, 2007. p. 71-81. Disponível em: <<http://bit.ly/2gDCyHf>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

Recebido: 11/08/2017

Aprovado: 29/08/2017

Diagnóstico e propostas para o Nordeste no Plano Plurianual 2016-2019: concepções de desenvolvimento e crescimento

Diagnostic and proposals to the Northeast in the Multiannual Plan 2016-2019: conceptions of development and growth

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho¹

RESUMO

Após a redemocratização do país no final da década de oitenta, o instituto do plano plurianual se transformou na principal ferramenta estratégica de gestão governamental, esboçando de maneira clara e expressa quais as diretrizes, os objetivos e as metas para um período de quatro anos. Sua previsão a nível constitucional e o crescente interesse em torno da temática assinalaram o início de uma nova era para a utilização do planejamento orçamentário na governança pública brasileira, se tornando contemporaneamente peça indispensável para que os programas se tornem realidade. Diante das inúmeras peculiaridades históricas e fantástica diversidade cultural, o Nordeste foi a região analisada neste estudo, à luz do último plano plurianual, sob as lentes

¹ Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Mestrando em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). MBA em Gestão Pública pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo Constitucionais pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito e Processo Administrativos pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Especialista em Direito Processual Penal pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor Visitante da Divisão de Pós-Graduação da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Membro e Sócio Fundador do Instituto Cearense de Direito Administrativo (ICDA). Membro do Corpo Editorial da Revista Dizer da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: marco.praxedes@tjce.jus.br.

do eixo estratégico do fortalecimento das instituições públicas, com foco na participação, controle social, transparência e qualidade na gestão. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, foi possível verificar que, apesar dos esforços realizados pelo governo federal nos últimos anos, o Nordeste ainda possui enormes desafios, esbarrando na necessidade imediata de uma reestruturação da política nacional de desenvolvimento regional.

Palavras-Chave: Diagnóstico e Propostas. Nordeste Brasileiro. Fortalecimento das Instituições Públicas. Plano Plurianual 2016-2019. Políticas Públicas.

ABSTRACT

After the country's democratization in the late eighties, the establishment of the multiyear plan have become the main strategic tool of government management, by drafting clearly and expressly what would be the guidelines, objectives and targets for a period of four years. Its prediction at a constitutional level and the increasing interest around the theme have marked the beginning of a new era for the use of budget planning in Brazilian public governance, and it is becoming contemporaneously an essential part for the programs to come true. Before numerous historical peculiarities and fantastic cultural diversity, the Northeast was the region analyzed in this study, in the light of the last multiannual plan, under the scope of the strategic axes of strengthening public institutions, focusing on participation, social control, transparency and quality management. Through a bibliographical and documentary research, it was possible to verify that despite the efforts made by federal government last years, the Northeast still faces enormous challenges, hindering the immediate need for a restructuring of the national policy of regional development.

Keywords: Diagnostic and Proposals. Brazilian Northeast.

Strengthening Public Institutions. Multiannual Plan 2016-2019.
Public Policy.

1 INTRODUÇÃO

As administrações públicas federal, estadual e municipal fazem atualmente uso de três importantes instrumentos de planejamento de origem orçamentária: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), todos de iniciativa exclusiva do Poder Executivo visando a alocação de recursos públicos, cabendo ao Poder Legislativo a missão de debater e aprovar os desígnios estabelecidos.² A mais complexa dessas ferramentas é, indubitavelmente, o plano plurianual, que funciona como uma grande moldura legal e institucional, regendo a execução daquelas medidas governamentais arroladas como prioritárias, no qual as metas indicadas servem como principal referência para a elaboração das demais peças orçamentárias. Utilizando as pesquisas bibliográfica e documental como metodologias de suporte, esta investigação teve por objetivo analisar um dos eixos estratégicos do último plano plurianual desenvolvido, atualmente em vigor, procurando traçar um diagnóstico específico para a região Nordeste, oferecendo algumas reflexões de melhoria e visando o crescimento e o desenvolvimento permanente desta área.

Na parte introdutória foram apresentadas preliminarmente algumas considerações sobre os planos plurianuais, tais

² O primeiro mecanismo estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos ininterruptos, relativos às despesas de investimentos e às despesas de caráter continuado. O segundo dispositivo compreende as metas e prioridades governamentais, enunciadas anualmente para o exercício fiscal seguinte, orientando a elaboração e a execução dos orçamentos. O terceiro utensílio compreende a estimativa da receita fiscal, a seguridade e os investimentos das estatais, contemplando os créditos orçamentários autorizados pelo legislativo, detalhados por programas, projetos, atividades, fonte e despesa no menor nível econômico.

como a previsão normativa constitucional e infraconstitucional, acrescida da estrutura, definição e finalidade, como também da listagem de todos aqueles planejamentos já edificados após o período da redemocratização do país. Na segunda parte foi escolhido, para análise específica deste artigo, um tópico do PPA 2016-2019 considerado um dos eixos estratégicos, qual seja o fortalecimento das instituições públicas, explorado por intermédio dos seus quatro elementos: participação, controle social, transparência e qualidade na gestão. Na terceira parte foi realizado um diagnóstico da região Nordeste à luz do PPA 2016-2019, destacando aspectos positivos e negativos e exibindo uma proposta central na tentativa de superar as desigualdades regionais a partir de medidas nacionais. Na parte final restou concluído que a mudança capital se estende tanto por aspectos de gestão, concretizados nos quatro elementos do eixo estratégico, quanto pelo aperfeiçoamento das políticas públicas, sedimentados na reestruturação da política nacional de desenvolvimento regional.

2 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O PLANO PLURIANUAL

O plano plurianual, mais popularmente conhecido pela utilização da abreviatura PPA, veio expressamente proferido no art. 165, I da Constituição Federal de 1988, sendo regulamentado pelo Decreto nº 2.829/1998, que estabeleceu normas gerais para sua elaboração e execução. Em apertada síntese, é possível afirmar que o plano plurianual é um instrumento oficial de planejamento governamental de médio prazo, responsável

por organizar e viabilizar as grandes ações políticas do governo eleito em curso, tornando público quais são as diretrizes, os objetivos e as metas para um lapso temporal de quatro anos. É por meio desse documento estratégico que o roteiro para a execução do conjunto das políticas públicas governamentais prioritárias é formalmente sistematizado e apresentado à sociedade, estabelecendo parâmetros objetivos para uma gestão responsável, e devem estar embasados, sobretudo, naqueles compromissos firmados durante o período da campanha eleitoral, objetivando cumprir os fundamentos, os objetivos e os princípios constitucionais arrolados no texto maior. Como o plano plurianual aborda de forma muito ampla os desígnios do governo, impossibilitando um detalhamento específico sobre receitas e despesas, ficará a seu encargo apenas duas grandes despesas governamentais, que são as despesas de capital e as despesas de duração continuada, ordenadas para um período quadrienal.³ Dessa forma, podemos anunciar que o plano plurianual é a lei de planejamento central de todas as esferas de governo, estipulando as principais ações do governo em curso e orientando as demais leis orçamentárias.

Após a regular discussão e aprovação pela respectiva casa legislativa, assumindo uma roupagem de projeto de lei antes da sua aquiescência pelo colegiado, o plano plurianual é poste-

³ Por despesas de capital devemos entender aqueles gastos que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital; são dispêndios geralmente relacionados aos investimentos necessários à expansão dos serviços públicos prestados (art. 12, Lei nº 4.320/1964) (BRASIL, 1964). Por despesas de duração continuada devemos compreender aqueles gastos vinculados a determinados programas voltados à solução de problemas específicos ou conjunturais da sociedade com duração superior a um exercício financeiro (art. 17, Lei Complementar nº 101/2000) (BRASIL, 2000b). Além das despesas de capital, a lei que disciplinar o plano plurianual também estabelecerá outras despesas dela decorrentes; são aqueles gastos somados e vinculados à despesa de capital, necessários ao custeio e manutenção, possibilitando a continuidade da ação governamental (art. 165, § 1º, Constituição Federal de 1988) (BRASIL, 1988). Nunca é demais relembrar que, segundo as normas gerais sobre direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos, o exercício financeiro deverá coincidir com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro (art. 34, Lei nº 4.320/1964) (BRASIL, 1964).

riormente sancionado pela chefia do executivo e publicado no diário oficial. O desenho orçamentário deve necessariamente ser edificado durante o primeiro ano de cada mandato governamental, sendo o começo da sua vigência estipulado somente para o segundo ano do mandato em curso e tendo validade até o final do primeiro exercício financeiro do mandato eletivo subsequente. Essa estratégia intertemporal não coincidente entre o período de quatro anos do plano plurianual e do mandato eletivo foi edificada dessa maneira pelos constituintes, dentre outros motivos, objetivando impedir a descontinuidade, muitas vezes proposital, de projetos e programas de médio e longo prazo ainda em curso durante a transição de um governo para outro, uma problemática bastante corriqueira no ambiente político brasileiro, prática difícil de ser exterminado, fruto da herança cultural lusitana. A cada ano, durante o transcurso do quadriênio, são realizadas várias avaliações relacionadas às estratégias previamente idealizadas com a execução daquelas medidas já desenvolvidas e finalizadas e a execução daquelas medidas ainda em curso, ficando os relatórios disponíveis para consulta da população interessada. Nesses termos, a partir do diagnóstico da situação presente, o governo em curso tenta fazer uma compatibilização entre os projetos já implementados e os objetivos da nova agenda, preenchendo as lacunas encontradas e fortalecendo as medidas previstas.

Uma característica relevante que majora o grau de complexidade do plano plurianual é a sua estruturação de forma regionalizada, permitindo um desdobramento setorial do programa em temas específicos e áreas singularizadas. O critério da regionalidade do orçamento tem como principal objetivo permitir que as prioridades traçadas pelo governo central alcan-

cem toda a extensão territorial competente, se utilizando das parcerias institucionais entre os órgãos públicos e destes com a iniciativa privada, inclusive o terceiro setor, procurando através do diálogo e da cooperação reduzir as desigualdades sociais e regionais. Estruturada como um dos objetivos fundamentais da nossa jovem federação, assim como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, como também da erradicação da pobreza e da marginalização, a temática da redução das desigualdades sociais e regionais está diretamente associada à concretização do princípio da igualdade e do princípio da dignidade da pessoa humana, valores supremos que informarão toda a ordem normativa constitucional. A regionalização do planejamento pode ser entendida como um pré-requisito necessário para a descentralização das medidas imaginadas no início do programa, objetivando transformar as regiões administrativas, estruturadas por critérios de agrupamentos, em territórios de desenvolvimento, ao estimular a aproximação e o diálogo entre o governo e a sociedade. Dessa forma, no plano plurianual deverão coexistir de forma integrada ações voltadas para o governo central, como também projetos setoriais para suas respectivas regiões, atendendo às demandas exigidas pela sociedade.

No âmbito federal, desde o período da redemocratização do país no final da década de 1980, com a promulgação da Carta Cidadã de Ulysses Silveira Guimarães (PMDB), já foram elaborados sete planos plurianuais. São eles: primeiro, o PPA 1991-1995, aprovado pela Lei nº 8.173/1991 (BRASIL, 1991), sem nomenclatura específica, foi instituído durante o governo de Fernando Affonso Collor de Mello (PRN); segundo, o PPA 1996-1999, aprovado pela Lei nº 9.276/1996 (BRASIL, 1996), também conhecido pela expressão *Brasil em Ação*, foi institu-

ído durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB); terceiro, o PPA 2000-2003, aprovado pela Lei nº 9.989/2000 (BRASIL, 2000a), também conhecido pela expressão *Avança Brasil*, foi instituído durante o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB); quarto, o PPA 2004-2007, aprovado pela Lei nº 10.933/2004 (BRASIL, 2004), também conhecido pela expressão *Brasil de Todos: Participação e Inclusão*, foi instituído durante o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT); quinto, o PPA 2008-2011, aprovado pela Lei nº 11.653/2008 (BRASIL, 2008), também conhecido pela expressão *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*, foi instituído durante o segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT); sexto, o PPA 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.593/2012 (BRASIL, 2012), também conhecido pela expressão *Mais Brasil: Mais Desenvolvimento, Mais Igualdade, Mais Participação*, foi instituído durante o primeiro governo de Dilma Vana Rousseff (PT); sétimo, o PPA 2016-2019, aprovado pela Lei nº 13.249/2016 (BRASIL, 2016), também conhecido pela expressão *Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social*, foi instituído durante o segundo governo de Dilma Vana Rousseff (PT). Cada plano plurianual simboliza a realidade social da época, organizando a aplicação do programa quadrienal ao entrelaçar as ideologias políticas dos governos e as necessidades que mais afligem a sociedade.

3 FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS COMO EIXO ESTRATÉGICO

No tocante à elaboração do último plano plurianual federal, objeto de investigação desta pesquisa, foram traçados quatro grandes eixos estratégicos com o escopo de manter o projeto nacional de desenvolvimento consolidado nos governos anteriores. São eles: (1) educação de qualidade como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico; (2) inclusão social e redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade; (3) ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura; (4) fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão (BRASIL, 2015, p. 26). Embora todas as linhas estratégicas catalogadas sejam extremamente relevantes para a renovação do compromisso assumido de harmonizar a trilogia do crescimento econômico, distribuição de renda e inclusão social, a última meta, intitulada “Fortalecimento das instituições públicas”, merece destaque especial, em virtude do momento singular de transição que ultrapassa o modelo de organização da administração pública brasileira, oferecendo assim a possibilidade de que novas ferramentas de gestão sejam incorporadas ao exercício governamental, atendendo as práticas internacionais de excelência e as expectativas da população pela maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Além do conjunto de eixos considerados estratégicos, o documento também apresentou várias diretrizes rotuladas como

estratégicas objetivando superar os desafios compreendidos no plano plurianual. No tocante ao último eixo, foco principal desta investigação, foram estabelecidas nove diretrizes estratégicas, cinco de maneira individualizada e quatro de maneira entrelaçada com outros eixos temáticos. As diretrizes individualizadas são: garantia da defesa nacional e da integridade territorial e promoção da paz, dos direitos humanos e da cooperação entre as nações; promoção da conservação, da recuperação e do uso sustentável dos recursos naturais; fortalecimento da capacidade de gestão do Estado, com foco no aumento da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, na qualidade do gasto, na transparência, na comunicação e na participação social, bem como na prevenção e no combate à corrupção; ampliação da atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços, agregando valor, conteúdo tecnológico, e diversificando a pauta e o destino das exportações brasileiras; fortalecimento da segurança pública e redução de homicídios, com integração de políticas públicas entre os entes federados, controle de fronteiras e promoção de uma cultura de paz. As diretrizes entrelaçadas são: redução das desigualdades regionais e intrarregionais e promoção do desenvolvimento territorial sustentável, respeitando as identidades e a diversidade cultural; ampliação das capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas; promoção da segurança hídrica, com investimentos em infraestrutura e aprimoramento da gestão compartilhada e da conservação da água; promoção do desenvolvimento econômico, melhoria do ambiente de negócios e da concorrência, com justiça fiscal e equilíbrio das contas públicas. O conjunto das diretrizes estratégicas foi uma novidade nesse último plano plurianual, condi-

cionando a sua elaboração desde a fase inicial.

Todas elas possuem como objetivo focar as ações públicas em torno dos quatro pilares do eixo principal – a participação, o controle social, a transparência e a qualidade na gestão –, facilitando o diálogo com a sociedade civil.

3.1 Participação e controle social

Durante o período de elaboração do PPA 2016-2019, ficou reafirmado o compromisso do governo federal de continuar dialogando permanentemente com os diversos segmentos da sociedade civil, garantindo o envolvimento popular em todas as etapas do programa, desde a dimensão estratégica até a formulação dos orçamentos anuais. Originário de uma construção coletiva, o último plano plurianual foi resultado de uma ampla interação entre vários órgãos do governo e representantes da sociedade, envolvendo aproximadamente quatro mil pessoas, sendo realizadas cento e vinte oficinas governamentais para a formulação dos programas temáticos, além de fóruns regionais e setoriais,⁴ como também reuniões bilaterais sobre os ajustes necessários para a implementação das políticas transversais à programação (BRASIL, 2015, p. 10). Por meio de uma investigação conjunta dos orçamentos-programas, o plano atual revela um avanço significativo no tópico da participação, por oferecer mais oportunidades de interlocução com a população interessada – não apenas com o objetivo de aproximar os indivíduos da

⁴ Ao todo foram realizados seis fóruns de abrangência regional, ocorridos nas regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul, e quatro fóruns de caráter setorial, abrangendo as temáticas da juventude, mulheres, sindical e empresarial. Na região Nordeste, o primeiro encontro aconteceu em 22 de maio de 2015, no município de Salvador/BA, englobando os estados da Bahia (BA), Sergipe (SE), Alagoas (AL) e Pernambuco (PE); já o segundo encontro aconteceu em 11 de junho de 2015, no município de Fortaleza/CE, englobando os estados do Ceará (CE), Maranhão (MA), Piauí (PI), Rio Grande do Norte (RN) e Paraíba (PB).

formulação das estratégias governamentais, mas fazendo que as políticas públicas executadas pelo estado reflitam, de fato, os debates realizados, espelhando as necessidades prioritárias a serem instaladas. Dessa forma, assistimos que ao contrário dos primeiros planos plurianuais construídos de cima para baixo, que faziam prevalecer a vontade dos gestores sobre o desejo das comunidades, os mais recentes têm sido edificados de forma inversa, de baixo para cima, transformando o documento em um novo instrumento de manifestação popular, voltado à participação social, à construção coletiva e à laboração pública, alcançando as mais diversas regiões do país, contemplando as diferentes formas de gênero, geração e etnia, e materializando os compromissos democráticos assumidos. Com a execução desse modelo, um novo patamar na arquitetura do desenvolvimento nacional foi atingido, sendo necessário o aprimoramento constante nas estruturas governamentais para continuar dando o suporte necessário ao diálogo social instalado para estruturar e fortalecer a democracia.

O processo de construção coletiva das políticas públicas através de mecanismos que garantam a colaboração efetiva da sociedade, contribuindo de forma direta na elaboração das metas governamentais, pode ser contemporaneamente interpretado como um desdobramento natural do princípio constitucional da participação popular. Na tentativa de contrapor-se ao modelo político anterior empregado no país, recém-desvencilhado do autoritarismo do regime militar e embalados pelo fenômeno jurídico e ideológico responsável por fortalecer o conjunto de direitos e garantias fundamentais do indivíduo, fruto da luta global pela substituição do absolutismo, a Constituição Federal de 1988 arrolou de maneira expressa diversas passagens em

sua redação originária sobre a possibilidade de os cidadãos participarem ativamente da administração pública.⁵ Também encontramos alguns resquícios dessa participação cidadã espalhadas pela legislação infraconstitucional, como as audiências públicas, com a finalidade de garantir a transparência durante os processos de elaboração e discussão de planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48, Lei Complementar nº 101/2000) (BRASIL, 2000b), de assegurar a gestão democrática da cidade (art. 43, II, Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2001) e de facilitar o debate perante a relevância da matéria processual (art. 32, Lei nº 9.784/1999) (BRASIL, 1999). Sendo denominada genericamente de princípio constitucional da participação popular, esta tendência evolucionista de condução dos interesses coletivos inova ao afastar uma posição de gestão unilateral, de não depender tão somente de ações oriundas do setor públi-

5 Em rápidas anotações, podemos citar, a título de exemplo, as seguintes passagens constitucionais neste sentido (BRASIL, 1988): “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (art. 1º, parágrafo único); “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (art. 5º, XIV); “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado” (art. 5º, XXXIII); “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal” (art. 5º, XXXIV); “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” (art. 5º, LXXIII); “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: a) plebiscito, b) referendo, c) iniciativa popular” (art. 14); “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (art. 29, XII); “as contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (art. 31, § 3º); “a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: a) as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços, b) o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII, c) a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública” (art. 37, § 3º).

co, disposição tradicional assumida pela maioria dos modelos empregados, para consolidar uma figura de gestão bilateral, de maior aproximação e envolvimento com a população, sendo necessário um permanente amadurecimento da consciência da sociedade enquanto verdadeiros atores sociais. A marcha pela concretização da democracia participativa no ambiente contemporâneo ocorre de forma paralela e simultânea ao ritmo da efetivação do compartilhamento do formato da administração, transformando um universo exclusivamente público em um ambiente de permanente negociação democrática.

Prosseguindo na jornada ininterrupta em benefício da qualificação da gestão pública brasileira, a noção primária de democracia participativa ainda expõe diversas vertentes dela decorrentes, ultrapassando dessa forma a ideia solitária de cooperação vertical para atingir o nível mais elevado visando o desenvolvimento econômico nacional. Uma faceta estreitamente relacionada ao conceito de participação é o controle social dos atos oriundos da administração pública, corriqueiramente apontado como uma importante ferramenta relacionada à efetivação das políticas públicas diante das especificidades do governo brasileiro, fazendo que a facilidade do acesso ao dados de interesse geral pelos cidadãos, sobretudo pela transparência gerada pelas novas estratégias de governança digital, seja convertida em mecanismos sólidos de fiscalização da população. Entre os inúmeros exemplos possíveis de serem identificados no ambiente público que representam bem essa proposta contemporânea de controle social, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LIA) (BRASIL, 2011) ganha especial relevância, tendo como finalidade precípua disciplinar um direito fundamental constitucional, gerando roteiros objetivos sobre a

temática, incorporando solidez ao ambiente jurídico e normativo e reforçando o conglomerado de ações da sociedade ante a conduta estatal. Nos termos do roteiro exibido no PPA 2016-2019, é possível verificar que o controle social, além de surgir alocado como vetor estratégico do governo federal, também aparece interligado ao desenvolvimento de certas atividades setoriais, tais como a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), a promoção da igualdade racial e superação do racismo, a proteção dos direitos dos povos indígenas, a fiscalização da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). A interlocução com os cidadãos assume, portanto, uma posição estratégica no modelo de aperfeiçoamento democrático atual, contribuindo para a inovação da gestão pública, a melhoria do acesso da população aos serviços públicos e o avanço na redução da corrupção.

Esse comportamento da sociedade brasileira está idealizado na estrutura constitucional vigente, em suas orientações principiológicas inaugurais, ratificando a proposta da criação de um governo menos individualista, disposto a trilhar pela seara política da social democracia alinhada à ideia de estado democrático de direito. A troca do paradigma burocrático, sistema então vigente, pelo modelo gerencialista, propósito agora positivado, foi aos poucos sendo corporificado, estabelecendo uma nova filosofia de êxito para a administração, figurando o controle social das políticas públicas como uma das principais ferramentas de trabalho dos dirigentes estatais, dividindo a responsabilidade entre governantes e governados, objetivando conscientizar a sociedade do seu papel na construção do ambiente coletivo, desestimulando a prática dos atos contrários às normas de interesse geral. Ainda nesse ambiente de inovação, o entendimento

sobre o controle guarda estreita relação com o *accountability*, terminologia de origem inglesa que, em rápida síntese, pode ser traduzida genericamente pela expressão “responsabilização”, atrelada às ideias de fiscalização, verificação e avaliação, quando analisada nas lentes da esfera pública, concentrando na obrigação de prestar contas da sua contribuição ao engajamento cívico dos grupos organizados (RIZZO JÚNIOR, 2009, p. 146). A incidência do controle social também é descortinada em algumas passagens normativas infraconstitucionais, sendo oportuno citar, além da ferramenta da audiência pública já mencionada anteriormente, a figura do orçamento participativo no âmbito do planejamento municipal (art. 4º, III, f, Lei nº 10.257/2001) (BRASIL, 2001), que se consolida como um importante espaço para os indivíduos cooperarem no processo de tomada de decisões, permitindo não apenas analisar a situação local, mas opinar sobre a aplicação dos recursos públicos. Invocando a construção de que o povo é o elemento humano originário da composição estatal, a participação social assume uma nova roupagem no cenário moderno, deixando de representar apenas um direito do cidadão e assumindo um papel de dever dos administrados em busca do desenvolvimento nacional.

3.2 Transparência e qualidade na gestão

A figura da transparência aparece, de maneira engenhosa, como terceiro elemento chave no eixo estratégico anunciado pelas alíneas do programa federal em busca do fortalecimento das instituições estatais, procurando intensificar o aprimoramento das técnicas de gestão e resgatar a credibilidade dos serviços oferecidos à população. Muito embora a transparên-

cia se apresente umbilicalmente entrelaçada às características da participação e do controle social – demais ingredientes do plano governamental estratégico já devidamente analisadas no tópico anterior – no cenário político-administrativo contemporâneo este atributo assume uma posição diferenciada, com feições mais enobrecidas, pois somente a partir da simplificação dos processos de acesso às informações e modernização dos sistemas tecnológicos o ciclo da eficiência será integralizado. Com o escopo de manter o ritmo de desenvolvimento do país vivenciado nos últimos anos, impulsionado pelo crescimento econômico e pela redução das desigualdades sociais, a transparência surge no ambiente negocial das ações estatais como ferramenta chave na desburocratização dos procedimentos, impulso necessário para a implantação de uma nova metodologia de orientação aos agentes públicos, por alavancar a competitividade e atrair investimentos.⁶ Devido a sua localização central, a transparência ultrapassou as linhas do eixo estratégico federal, se disseminando por outras circunscrições do PPA 2016-2019, a exemplo da promoção e defesa dos direitos humanos, da consolidação dos avanços na reforma agrária e governança fundiária, da ampliação continuada do programa temático “comunicações para o desenvolvimento, inclusão e democracia”, da modernização dos setores da geologia, mineração e transformação mineral, da expansão do comércio exterior brasileiro e da ce-

6 Na visão de Amartya Sen, a garantia da transparência é um tipo de liberdade instrumental, figurando ao lado da liberdade política, facilidade econômica, oportunidade social e segurança protetora, contribuindo, direta ou indiretamente, para a liberdade global das pessoas (SEN, 2000, p. 58). Segundo os ensinamentos do renomado economista indiano: “As garantias de transparência referem-se às necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza. Quando essa confiança é gravemente violada, a vida de muitas pessoas – tanto as envolvidas diretamente como terceiros – pode ser afetada negativamente. As garantias de transparência (incluindo o direito à revelação) podem, portanto, ser uma categoria importante de liberdade instrumental. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas” (SEN, 2000, p. 60).

leridade do processo de gerenciamento das informações sobre licenciamento ambiental. O fortalecimento da comunicação entre governantes e governados, promovendo o conhecimento em especial das políticas públicas desenvolvidas, tem como efeito a aproximação dos atores envolvidos, atendendo efetivamente todas as demandas e expectativas da população brasileira.

No âmbito normativo, o enunciado da transparência surge como desdobramento do princípio constitucional da publicidade, ao lado dos preceitos de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, construções teóricas disciplinadoras de toda atividade desempenhada na administração pública direta e indireta. Reivindicar dos órgãos instituídos a divulgação de informações de interesse particular ou interesse coletivo (ressalvadas neste último caso aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do estado), além de tarefa inerente à própria forma republicana de governo – tendo na figura do povo seu grande titular, recinto de onde ecoa a origem do poder constituinte –, ainda é considerado um autêntico direito fundamental, rótulo convencionado pelo legislador primário, sendo incabível qualquer deliberação de proposta de emenda constitucional no intuito de aboli-la.⁷ Já no tocante às novas tendências da governança corporativa aplicadas no setor público, é possível identificar a transparência expressamente arrolada nos manuais de boas condutas dos principais órgãos de referência nacional (IBGC, 2009, p. 19) e internacional (IFAC, 2001, p. 12), verdadeiros códigos de práticas apropriadas, tendo como

⁷ O discurso do acesso à informação como direito fundamental também já foi objeto de reconhecimento em vários organismos da comunidade internacional, sendo o Brasil signatário em todos eles: art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (1948), art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – PIDCP (1966), art. 4º da Declaração Interamericana de Princípios sobre Liberdade de Expressão – DIPLE (2000), art. 13 da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – UNCAC (2003).

meta fomentar a discussão sobre a temática e orientar as futuras ações daqueles responsáveis diretamente pela gestão. Essa atividade de proporcionar clarividência às informações de utilidade geral, porém, não deve se configurar um fim em si mesmo, mas tão somente um instrumento facilitador para a divulgação dos assuntos, simplificando o desafio hodierno de transformar o ambiente estatal em espaço público, internalizando na sociedade uma cultura de organização governamental cercada de valores éticos de comportamento e criando uma atmosfera de confiança entre os atores envolvidos (MORAES FILHO, 2015, p. 73). Nessa linha laboral, a criação dos famigerados portais de transparência aparece como importante ferramenta democrática, colocando à disposição do usuário-cidadão relevantes informações para o exercício do controle social efetivo, premissa da administração pública gerencialista, para melhorar a qualidade na gestão.

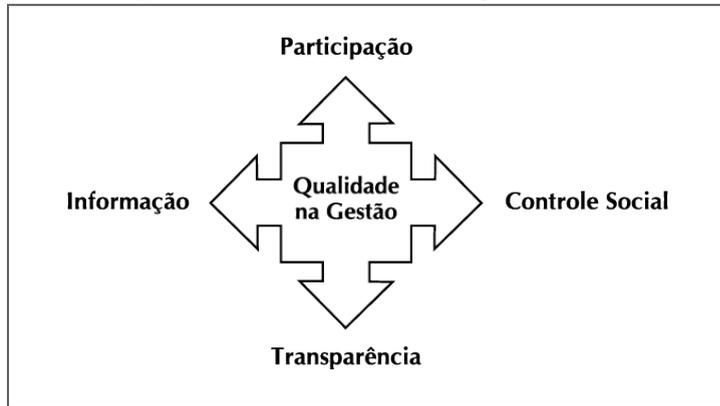
Não obstante a qualidade na gestão tenha sido estampada como o quarto item do grande eixo temático do fortalecimento das instituições públicas, no contexto proposto ele aparece mais como um resultado, consequência da incidência dos outros elementos (participação, controle social e transparência). Analisando sob uma perspectiva mais primária, a busca pela melhoria na qualidade na gestão pública também pode ser encarada como a causa originária de todos os demais componentes do vetor estratégico. Ou seja, somente com o objetivo sólido de aperfeiçoar as técnicas de governança é que os estágios mais elevados e os resultados mais expressivos são alcançados, podendo, ainda, ser interpretado como a grande mola propulsora de todo o programa federal, isto é, somente com a proposta nuclear de continuar evoluindo na prestação dos serviços foi possível emergir o atual cenário estratégico. Tamanha é a dimensão da figura da

qualidade que, dentro dos próprios eixos estratégicos disciplinados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), sua presença guarda relação direta e expressa com a educação como caminho para a cidadania e o desenvolvimento social e econômico, e ainda com a inclusão social e a redução de desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos. Ainda nessa trilha de propagação da qualidade por toda a estrutura do PPA 2016-2019, ainda é possível encontrar o imperativo de seus vestígios em diversas passagens setoriais do roteiro, tais como no esporte, cidadania e desenvolvimento, na agricultura familiar, na justiça, cidadania e segurança pública, na previdência social, na energia elétrica, na moradia digna, no planejamento urbano, no saneamento básico, no transporte terrestre, na agropecuária sustentável, na ciência, tecnologia e inovação, na defesa agropecuária, no turismo, na pesca e aquicultura, dentre outros. Considerando seu papel diferenciado, a qualidade na gestão ultrapassa a finalidade pontual de fortalecer as instituições públicas, alocando-se como requisito universal responsável pela consolidação do ambiente democrático em nosso país.

Mesmo que a gestão de qualidade seja um desígnio inerente a toda atividade desenvolvida no ambiente coletivo, sua relevância ganhou desmedido impulso logo após a inclusão do princípio da eficiência na lista dos preceitos constitucionais da administração pública, fazendo incorporar essa diretriz com viés econômico às práticas rotineiras de governança. Atingir um nível de eficiência no desempenho do exercício laboral não é tarefa simples, pois o que se aspira não é simplesmente a realização dos objetivos inicialmente esculpidos, sem levar em consideração os mecanismos empregados na obtenção dos re-

sultados (conceito de eficácia), mas obter o melhor desempenho possível utilizando o menor custo disponível, ou seja, na eficiência a investigação dos resultados alcançados é analisada à luz de todo o complexo de instrumentos empregados na atividade. O espírito do legislador constituinte derivado foi de atrelar as condutas rotineiras típicas do ambiente não jurisdicional à ideia medular da boa administração perfilhada à noção financeira, utilizando como eixos de conduta para o gestor público não apenas as clássicas noções de moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, mas também valores adicionais, como a utilização das melhores opções possíveis da forma menos onerosa existente na satisfação das necessidades dos usuários. A introdução desse conceito no Texto Maior ocorreu no final do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), implementado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, refletindo bem o momento de transição que ultrapassava a gestão pública brasileira, deixando para trás o controle focado nos processos, característica marcante da administração do tipo burocrática, para incorporar o controle focado nos resultados, característica essencial da administração do tipo gerencial. Após todas essas considerações, foi possível estruturar um gráfico representando o eixo estratégico do fortalecimento das instituições públicas, composto pelos quatro elementos centrais, objetivando facilitar a compreensão da temática dentro do labiríntico universo do plano plurianual.

Figura 1: Fortalecimento das Instituições Públicas



Fonte: elaborado pelo autor (2017).

4 DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS PARA O NORDESTE BRASILEIRO

Investigando as entrelinhas do PPA 2016-2019 sob a lente seletiva da região Nordeste, é possível verificar que foram apresentados tanto aspectos positivos da região, destacados como avanços importantes atingidos, quanto aspectos negativos do território, indicados como desafios que necessitam ser enfrentados. Quanto ao primeiro caso, podemos mencionar dois significativos indicadores: (1) no tocante à saúde, embora nos últimos anos tenha ocorrido queda da taxa de mortalidade infantil em todas as regiões do país, a região Nordeste se destacou em relação às demais, com um tombo de 7,5% ao ano; (2) no tocante à agricultura familiar, segundo dados colhidos na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), houve um crescimento de 68,3% no rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar da região Nordeste, índice superior à média nacional. Quanto ao segundo caso, também podemos revelar dois preocupantes indicadores: (1) no tocante a moradia, o déficit habitacional da região Nordeste – considerado uma das expressões da carência de moradia digna, atrelado ao custo dessa morada e à distribuição de renda da população –, corresponde a 32,7%, o segundo mais alto do país; (2) no tocante ao saneamento básico, embora os últimos anos tenham experimentado avanços em termos normativos, em políticas públicas e em cobertura aos serviços, a região Nordeste ainda é marcada por grandes desigualdades, representando 46% do total de domicílios do país que compõem o déficit de acesso a rede coletora de esgoto ou fossa séptica. Vale ainda ressaltar que, considerando o processo histórico de ocupação do território e a diversidade regional, ficou reconhecida a necessidade de aplicar mais recursos oriundos do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) nas sub-regiões consideradas menos desenvolvidas.

Para o economista indiano Amartya Sen, liberdade e desenvolvimento são conceitos chave que não devem ser confundidos. Senão vejamos: o primeiro é definido como a oportunidade das pessoas de fazerem escolhas, pois em ambientes onde não existem opções não há como se falar em liberdade, logo, a ideia de liberdade estaria intrinsecamente atrelada à noção de capacidade; o segundo é determinado como a melhoria de vida dos indivíduos e ampliação da capacidade de escolha das pessoas, ou seja, eventuais aumentos do produto interno bruto e da renda familiar seriam apenas meios para atingir o fim. Em outros escritos, a liberdade não é considerada apenas um instrumento

para se alcançar o desenvolvimento, pois este já seria a própria ampliação das capacidades de escolha; a liberdade funcionaria, na verdade, com uma dupla função, tanto como meio quanto como fim para o desenvolvimento, acrescentando à noção da liberdade o conceito de responsabilidade e sendo todos capazes de sofrer as consequências das escolhas realizadas (SEN, 2000, p. 76). A proposta foi, portanto, apresentar uma nova abordagem para a questão do desenvolvimento econômico e social.

São muitos os desafios a serem superados para a implantação de uma política nacional de desenvolvimento regional em nosso país. Na visão do economista Leonardo Guimarães Neto, apesar dos esforços realizados nos últimos governos federais, simplesmente não existe na gestão pública brasileira uma política nacional de desenvolvimento regional, como da mesma forma não há um projeto nacional de desenvolvimento, sendo possível encontrar, apenas, propostas meramente conceituais (NATAL; OLIVEIRA, 2012, p. 206). Como prova desse panorama, no tocante especificamente ao Nordeste, embora os indicadores econômicos e sociais tenham mostrado que houve avanços, a região ainda continua apresentando índices bem inferiores à média nacional. Dentre as várias provocações a serem enfrentadas visando a diminuição das desigualdades regionais, a proposta central a ser enfrentada parece girar em torno de um único pensamento: a estruturação de uma política nacional de desenvolvimento regional. Para o sociólogo Leonardo Guimarães Neto, esse desafio acarreta desdobramentos, dentre os quais podemos citar tanto a concretização de uma articulação no interior do governo federal, passando a levar em conta as especificidades das escalas regionais, quanto a crescente presença, no processo decisório, dos segmentos representativos da sociedade por meio das entidades

colegiadas (NATAL; OLIVEIRA, 2012, p. 206). Portanto, a superação de uma dificuldade regional passaria necessariamente por uma reestruturação de política nacional.

5 CONCLUSÃO

Foram muitas as tentativas de implementar uma reforma administrativa em território nacional, principalmente logo após o término da Segunda Guerra Mundial, período no qual as ideias de descentralização e flexibilização na gestão pública foram impulsionadas, ganhando novo estímulo no início dos anos 1970 devido à forte crise do Estado. No contexto atual, a criação do plano plurianual representou a inserção de uma ferramenta oriunda dessa proposta de aperfeiçoamento governamental, experiência inovadora no ambiente público brasileiro, prevista tanto na seara constitucional quanto infraconstitucional, que obriga todos os gestores a elaborarem de maneira antecipada um programa coordenado de investimentos. Esse ciclo integrado de planejamento e orçamento não tem como premissa apenas revelar aos cidadãos, titulares absolutos das atividades executadas, o conjunto das metas de política governamental a serem executadas, mas também democratizar o sistema público de gestão.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, foi possível verificar que muitos esforços foram empregados pelo governo federal nos últimos anos no território nordestino, ocorrendo significativas conquistas, tais como a queda da taxa de mortalidade infantil e o aumento no rendimento médio mensal domiciliar per capita da agricultura familiar. Todavia, apesar

desses índices bastante positivos, a análise mais apurada do PPA 2016-2019 ainda revela a região Nordeste como detentora de enormes desafios a serem superados, esbarrando, sobretudo, na necessidade urgente e imediata de uma reestruturação da política nacional de desenvolvimento regional. Assim, diante das peculiaridades históricas, sociais e geográficas que cercam o território nordestino, a movimentação na busca da superação dos obstáculos regionais gravita em torno da reestruturação da política nacional, levando-se em conta as tanto as especificidades locais quanto a participação dos atores sociais envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. **O sertanejo**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

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

_____. Controladoria-Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. 3. ed. Brasília: DF, 2012.

_____. Lei nº 4.320, 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. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2.745.

_____. Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 jan. 1991. Seção 1, p. 2.169.

_____. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 maio 1996. Seção 1, p. 7.947.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 jul. 2000a. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 ago. 2004. Seção 1, Edição Extra. p. 1.

_____. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 abr. 2008. Seção 1, p. 5.

_____. 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**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, Edição Extra. p. 1.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Seção 1, p. 5.

_____. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 jan. 2016. Seção 1, p. 1.

_____. 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 União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000b. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano

Plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília: DF, 2015.

COSTA, L. F. A. **O sertão não virou mar**: nordestes, globalização e imagem pública da nova elite cearense. Fortaleza: Eduece, 2005.

COSTA, L. F. A.; FROTA, F. H. S. **Nordeste(s), novos desafios**: políticas públicas e dinâmicas institucionais. Fortaleza: Eduece, 2006.

CUNHA, E. **Os sertões**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional**: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília, DF: Editora da Universidade, 2007.

FREYRE, G. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51. ed. São Paulo: Global, 2006.

_____. **Nordeste**. 7. ed. São Paulo: Global, 2004.

_____. **Sobrados e mucambos**: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. 15. ed. São Paulo: Global, 2012.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Governance in the public sector: a governing body perspective**. New York: IFAC, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORAES FILHO, M. A. P. A transparência como instrumento de democracia na governança pública brasileira. **Revista FFBusiness**, Fortaleza, v. 13, n. 16, p. 61-76, dez. 2015.

_____. Governança pública transparente. **Jornal O Estado**, Fortaleza, 5 out. 2015, Opinião, p. 2.

NARDES, J. A. R.; ALTOUNIAN, C. S.; VIEIRA, L. A. G. **Governança pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NATAL, J. L. A.; OLIVEIRA, H. S. Desafios para uma política nacional de desenvolvimento regional no Brasil. Entrevista especial com Leonardo Guimarães Neto. **Revista de Políticas Públicas (RPP)**, São Luís, v. 16, n. 1, p. 203-207, jan./jun. 2012.

NOHARA, I. P. **Direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Método, 2016.

OLIVEIRA, V. R. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 24-43, 2013.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional descomplicado**. 15. ed. São Paulo: Método, 2016.

PISCITELLI, T. **Direito financeiro esquematizado**. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

QUEIROZ, R. **O quinze**. 103. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2016.

RAMOS, G. **Vidas secas**. 100. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Global, 2015.

RIZZO JÚNIOR, O. **Controle social efetivo de políticas públicas**.

2009. 207 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SALGADO, E. D. **Lei de acesso à informação – LAI**: comentários à Lei nº 12.527/11 e ao Decreto nº 7.724/12. São Paulo: Atlas, 2015.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SLOMSKI, V. et al. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, S. (Org.). **Uma nova história do Ceará**. 4. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2015.

TEÓFILO, R. **A fome**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

VEIGA, J. E. O prelúdio do desenvolvimento sustentável. In: OLIVA, P. B. M. (Org.). Economia brasileira: perspectivas do desenvolvimento. São Paulo: Centro Acadêmico Visconde de Cairú (CAVC), 2005.

Recebido: 27/07/2017

Aprovado: 05/09/2017

Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais

The control of Public Administration by the Audit Court:
material limits of its decisions and extension of its
constitutional attributions

André Silva Gomes¹

RESUMO

Este estudo se propõe a analisar a atividade de controle da Administração Pública realizada pelo Tribunal de Contas, especificamente no que se refere aos seus limites materiais. Nesse sentido, é feita uma exposição das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas, bem como da natureza jurídica da instituição e de suas decisões, passando por um exame da sua situação institucional perante os três Poderes da República. Em seguida, passa-se para a análise tópica dos aspectos concernentes aos limites do exercício do poder de controle e fiscalização. Para tanto, é feita uma abordagem focada em três aspectos: inicialmente, quanto ao tipo de controle exercido, analisando se este é técnico ou político; posteriormente, quanto ao momento de exercício do controle, verificando se este é prévio ou posterior aos atos da Administração; e, finalmente, quanto à extensão do poder de controle em si, investigando quais poderes estão compreendidos

¹ Mestre em Direito pela UFRGS. Especialista em Direito Tributário pela PUCRS. Graduado em Direito pela UFRGS. Advogado. E-mail: andre.s.gommes@gmail.com

para o exercício de suas atribuições.

Palavras-Chave: Tribunal de Contas. Atribuições. Controle da Administração. Poderes. Limites.

ABSTRACT

This study intends to analyze the activity of control of Public Administration performed by the Audit Court, specifically concerning its material limits. On that regard, there is an initial exposition of the constitutional attributions of the Audit Court, as well as of the legal nature of this institution and its decisions, including an examination of its institutional situation vis-à-vis the three Branches of the Republic. Afterwards, there is the topical analysis of aspects concerning the limits of exercising power of control and inspection. Therefore, there is an approach focused on three aspects: firstly, regarding the type of control performed, analyzing if it is a technical or a political one; secondly, regarding the moment of control exercise, verifying if it is previous or subsequent to the Administration's acts; and thirdly, regarding the extent of the power of control itself, investigating which powers are comprehended to the exercise of its attributions.

Keywords: Audit Court. Attributions. Control of Administration. Powers. Limits.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, assim entendida como o conjunto de estruturas, aparatos, atividades e funções realizados e utilizados pelo Estado com a finalidade de implementar e

alcançar os seus fins sociais, tem como elemento estrutural e necessário de sua existência o exercício de poder institucional. Conforme determinado pela Constituição Federal, tal poder, em sua origem material, emana do povo (art. 1º, parágrafo único), e é parcialmente – e em grande medida – praticado pelas instituições concebidas para torná-lo coeso, racional e eficiente, por meio da outorga de seu exercício a representantes democraticamente eleitos, como é próprio do sistema de democracia representativa.

Este poder, contudo, necessita indispensavelmente de controle, que é tradicionalmente categorizado nas modalidades chamadas de *controle interno* – exercido pela própria Administração Pública – e *controle externo* – exercido por outros entes públicos através de alguma função institucional precípua ou acessória (MELLO, 2013, p. 953). Neste estudo, será dado enfoque à atividade de controle externo da Administração Pública exercida pelos Tribunais de Contas.

A importância de tal abordagem é de fácil compreensão, uma vez que o Tribunal de Contas tem assumido, com relação à Administração Pública, um destaque cada vez maior na relação institucional, na medida em que a consolidação da democracia cria um cenário propício à atuação efetiva das instituições, sobretudo as que visam evitar o exercício desregrado do poder público.

Desde o seu surgimento no Brasil pela atuação de Ruy Barbosa através do Decreto 966-A de 1890, o Tribunal de Contas assumiu a função institucional de fiscalização da atuação da administração pública no tocante, particularmente, à destinação de verbas públicas. As diferentes etapas pelas quais o Brasil passou em sua evolução resultaram em diferentes conformações

institucionais ao Tribunal de Contas. A historiografia demonstra que, sob a égide de regimes antidemocráticos, houve uma considerável redução de seu papel de controle, subordinando-o aos interesses daqueles que controlavam o aparato do Estado.

Em contrapartida, o advento do ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição Federal de 1988 assegurou um ambiente de estabilidade institucional e democrática, permitindo aos Tribunais de Contas a realização desembaraçada de suas funções e atividades de fiscalização.

De outro lado, a relevância do tema se desvela ainda mais quando se percebe que o poder de controle é tão importante quanto e talvez até mais delicado do que o próprio poder controlado, uma vez que age de modo a limitá-lo, e, exercido de maneira desmedida, pode até mesmo imobilizar injustamente a atividade da Administração Pública na persecução de seus fins.

Diante disso, o exame a ser realizado neste trabalho será estruturado em duas partes: num primeiro momento, pretende-se analisar os Tribunais de Contas enquanto instituição, sobretudo no que diz respeito à conformação que lhes foi dada pela Constituição Federal. Para este fim, serão investigadas suas atribuições e competências no contexto do controle da Administração, para que se possa melhor compreender sua natureza jurídica e situação perante os Poderes da República.

Numa segunda etapa, serão analisados os limites de tais poderes de controle dos Tribunais de Contas no exercício de suas funções constitucionais. Nesse sentido, será feita uma abordagem pautada pela investigação tópica dos referidos poderes, e ordenada pelo tipo de controle exercido, pelo conteúdo material de sua abrangência e pelo aspecto temporal de seu exercício.

Com isso, espera-se contribuir para o estudo voltado à

delineação do limite da atuação dos Tribunais de Contas em sua atividade de controle externo da Administração Pública.

2 ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS E NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS

2.1 Atribuições e competências do Tribunal de Contas na Constituição Federal

A Constituição Federal, em seu art. 71 (BRASIL, 1988), faz menção às atribuições institucionais do Tribunal de Contas, estipulando que a ele caberá o dever de auxílio ao Congresso Nacional em sua atividade de controle externo. Ali são elencadas as diferentes atribuições e competências da instituição, bastando não mais do que uma breve análise para constatar a sua multiplicidade e variação.

As atividades elencadas possuem grande variação em termos de conteúdo, e abrangem algumas de caráter específico e acessório, como a prestação de Informações ao Poder Legislativo (art. 71, VII). Por outro lado, há aquelas de maior amplitude e que dizem respeito à atividade de fiscalização e controle exercida diretamente pelo Tribunal, notadamente a competência para *apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio* (art. 71, I) e para *julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta* (art. 71, II).

Para o fim a que se propõe este estudo, será dado enfo-

que a essas duas últimas hipóteses de atuação do Tribunal de Contas, a começar por uma tentativa de estabelecer a diferenciação conceitual entre uma e outra.

A respeito disso, convém destacar a posição defendida por Odete Medauar, no sentido de que, enquanto a competência estampada no art. 71, I da Constituição Federal possui um caráter meramente opinativo e de cunho auxiliar, a segunda implicaria uma decisão dotada de poder efetivamente decisório (MEDAUAR, 2014, p. 111). Tal distinção entre as modalidades de atuação é tradicionalmente conceituada, com relação ao objeto da apreciação do Tribunal de Contas, através das categorias *contas de governo* e *contas de gestão* (COSTA, 2012, p. 2).

A primeira (*contas de governo*) diz respeito às contas do Presidente da República, prestadas anualmente e apreciadas exclusiva e privativamente pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, CF), configurando a hipótese do art. 71, I. A natureza da manifestação realizada pelo Tribunal de Contas nessa situação efetivamente possui um caráter não vinculante, eis que consubstanciada na prolação de um parecer cuja finalidade precípua seria a de municiar o Poder Legislativo, a quem incumbe a decisão final acerca da aprovação de tais contas.

Contudo, convém ressaltar que, apesar de seu caráter auxiliar, a manifestação do Tribunal de Contas mediante prolação de parecer na hipótese do art. 71, I, é indispensável para a devida apreciação das contas do chefe do Poder Executivo. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 261 (BRASIL, 2002), afirmou serem inconstitucionais quaisquer disposições legislativas estaduais que visassem à dispensa total ou eventual do parecer prévio dos Tribunais de Contas estaduais no julga-

mento das contas de Governador ou Prefeito.

Já a segunda categoria (*contas de gestão*) diz respeito às contas prestadas por administradores de recursos públicos em sentido mais amplo, cujo julgamento é realizado definitivamente pelo Tribunal de Contas respectivo, configurando a hipótese do art. 71, II. A abrangência desta categoria de apreciação pelo Tribunal de Contas se denota pela extensa designação presente na locução normativa e possui caráter inequivocamente terminativo e soberano em sua apreciação, não estando sujeito a posterior ratificação do Poder Legislativo.

O Supremo Tribunal Federal já apresentou de maneira reiterada o entendimento de que o exercício da competência do art. 71, II pelo Tribunal de Contas não fica de maneira alguma subordinado ao crivo do Legislativo. Inclusive, no julgamento da ADI 3715 (BRASIL, 2014b) o Plenário da Corte julgou inconstitucional a Emenda Constitucional nº 16/2006 à Constituição Estadual de Tocantins, em que se pretendia instituir dispositivo prevendo a possibilidade de interposição de recurso ao Plenário da Assembleia Legislativa contra a decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado no exercício de tal competência.

Assim, são estas as principais competências institucionais do Tribunal de Contas no que diz respeito ao exercício direto de sua atribuição fiscalizadora, seja no sentido de auxílio ao Poder Legislativo, seja no sentido de efetiva apreciação e decisão final acerca de contas públicas. Tal competência para apreciação e decisão em caráter derradeiro acerca do emprego e gestão de recursos públicos leva a um questionamento já tradicional na doutrina concernente à possível natureza jurisdicional do Tribunal de Contas, que passará a ser analisado no item a seguir.

2.2 Natureza jurídica do exercício das competências constitucionais

Um tradicional debate no que concerne à atuação do Tribunal de Contas diz respeito à natureza de sua atividade no exercício da competência estampada no art. 71, II da CF. Especificamente, trata-se da discussão sobre se o Tribunal de Contas é dotado de caráter jurisdicional no desempenho de sua função de julgamento das contas de gestão.

O posicionamento segundo o qual o Tribunal de Contas desempenharia atividade jurisdicional em sua atividade encontra alicerce em uma interpretação sistemática da Constituição. Sob este ponto de vista, o emprego do vocábulo “*judgar*” no art. 71, II estabeleceria um paralelo com as demais ocasiões em que a Carta Política faz uso da mesma expressão, sendo todas elas referentes a situações em que há investidura de poder jurisdicional.² Nesse sentido, se a expressão referida for empregada apenas quando a apreciação de fatos e profissão de decisão se derem em caráter de prestação jurisdicional, esta seria uma de tais hipóteses (FAGUNDES, 1967).

Outro elemento apontado por tal posição é no sentido do caráter definitivo da decisão proferida, como defende, por exemplo, Seabra Fagundes. Segundo o autor, a unicidade do Poder Jurisdicional possui exceções – citando como exemplo o julgamento do Presidente da República pelo Senado Federal nos casos de cometimento de crime de responsabilidade –, de modo que não estranharia ao ordenamento jurídico tal investidura ao Tribunal de Contas. Fagundes argumenta, nesse sentido, que

² A expressão “*judgar*” é utilizada na estipulação das competências do Poder Judiciário em seus diferentes Tribunais, nos artigos 102, 105, 108, 124 e 125, e na designação da competência do Senado Federal para julgar diversas autoridades da República por crimes de responsabilidade (art. 52, I e II)

haveria inequívoca investidura em parcial exercício de função julgante ao Tribunal de Contas, embora com uma restrição em termos de amplitude, visto que sua atividade jurisdicional se restringiria às hipóteses materialmente previstas no art. 71, II da Constituição. Para reforçar seu ponto, o autor defende a impossibilidade de o Poder Judiciário rever as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, em seu mérito (FAGUNDES, 1967).

No entanto, tais argumentos são amplamente contestados. De fato, o entendimento majoritário na doutrina é no sentido de que o Tribunal de Contas efetivamente não possui caráter jurisdicional.

Ruy Cirne Lima, por exemplo, apresenta uma divisão conceitual entre dois tipos de atividade relacionadas à apreciação jurídica de situações. São elas as atividades de *iurisdictio*, atinente a *dizer o direito*, ou seja, analisar uma situação, qualificá-la juridicamente e apontar suas consequências e efeitos jurídicos, e a atividade de *iudicium*, que seria o *juízo* propriamente dito (LIMA, 1978). Nesse sentido, aponta que os Tribunais de Contas realizam a primeira, mas não a segunda. Suas decisões são efetivamente terminativas e não são passíveis de revisão em seu mérito, mas isso não implica a investidura em atividade jurisdicional.

Seguindo por uma linha semelhante, Ricardo Lobo Torres afirma que o Tribunal de Contas exerce atos típicos da função jurisdicional, mas apenas em sentido material, dando o exemplo do julgamento imparcial mediante os princípios de processo justo, observância do contraditório e da ampla defesa, em paralelo com a *iurisdictio* apontada por Lima. Contudo, não possui a função jurisdicional em sentido formal, ou seja, a investidura na incumbência de prolação de uma decisão para sol-

ver uma dada questão jurídica, de forma análoga à atividade de iudicium (TORRES, 2009).

José Cretella Júnior, por sua vez, aponta uma suposta esterilidade no debate apontado. Partindo de uma interpretação histórica, ele aponta que o emprego do verbo “julgar” é uma atecnia por parte do Constituinte, cometida reiteradamente ao longo da história constitucional do Brasil, ensejando uma discussão sem razão de ser. O autor vai além, afirmando que a Constituição de 1946 inclusive dispunha, em seu art. 76, que “o Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional” (CRETELLA JÚNIOR, 1988, p. 18). Apesar do uso de tais expressões, Cretella Júnior defende que o Tribunal de Contas conduziria apenas e tão somente uma atividade administrativa de verificação de contas públicas, carecendo dos elementos definidores da atividade jurisdicional, tal como a atuação mediante provocação.

Tal entendimento não é infundado. Com efeito, o mero uso da expressão “*judgar*” não tem o condão de, automaticamente, configurar como jurisdicional a atividade praticada por uma determinada instituição. Embora dotadas de um núcleo mínimo de significação do qual o intérprete não pode se afastar, as expressões e termos utilizados nas locuções textuais da Constituição e das leis estão sujeitos ao processo de interpretação que, além de uma etapa de conhecimento, pressupõe, também, etapas de reconstrução e adscrição de significado (GUASTINI, 2011).

Por conta disso, da mesma forma que o vocábulo “*casa*”, utilizado no art. 5º, XI, é entendido como abarcando outros locais – como escritórios (BRASIL, 2014c) – o vocábulo “*judgar*” não pode ser entendido como necessariamente remetendo à atividade jurisdicional, sobretudo considerando que a expres-

são possui conteúdo semântico prévio consideravelmente mais amplo do que aquele referente à atividade judicante.

Nesse sentido, basta considerar que processos administrativos são objeto de efetivo julgamento, também sob o crivo das garantias processuais de contraditório e ampla defesa, sem que isso implique que estejam investidos de poder jurisdicional. Com efeito, o próprio dispositivo constitucional que prevê que as decisões do Tribunal de Contas que resultem em imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo implica seu afastamento da atividade jurisdicional. Isso porque a própria necessidade que a Constituição tem de atribuir esta eficácia à decisão do Tribunal de Contas demonstra que ele contrasta com as instituições do Poder Judiciário, cujas decisões são, por definição, formadoras de título executivo, a despeito de explicitação no texto constitucional. Por consequência, se depende que tal título executivo possui caráter extrajudicial, eis que diverso daqueles produzidos pelo Poder Judiciário.

Em razão disso, o Tribunal de Contas efetivamente não possui caráter jurisdicional no desempenho de sua competência do art. 71, II da Constituição. Por conta disso, se constitui numa instituição mais próxima à figura dos tribunais administrativos do que propriamente do Poder Judiciário, embora não idêntica, eis que ressalvada a impossibilidade de sua decisão de mérito ser revisada judicialmente.

2.3 Situação institucional perante o Poder Legislativo

O terceiro e último aspecto de análise acerca da natureza do Tribunal de Contas diz respeito à sua situação no contexto do três Poderes da República, especificamente no tocante ao

Poder Legislativo.

Evidentemente, a partir da análise realizada nos itens antecedentes, se constata sem maiores dúvidas que o Tribunal de Contas não integra os Poderes Executivo e Judiciário. Não integra o primeiro porque é justamente este o objeto da fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, a título de *controle externo* da Administração, sendo logicamente impossível que se cogite de uma imiscuição entre os dois. E tampouco faz parte do segundo porque sua atividade não se confunde com a prestação jurisdicional, própria das instituições judiciárias.

Resta, portanto, averiguar sua relação com o Poder Legislativo, especificamente no que diz respeito a se o Tribunal de Contas se constitui em parte que lhe integra ou em instituição autônoma e de atuação independente.

Utilizando uma interpretação pautada por um critério sistemático e histórico, percebe-se que, originalmente, o Tribunal de Contas não era formalmente vinculado a nenhum dos Poderes da República. A Constituição de 1891 (BRASIL, 1891) apenas previa sua existência no Título das Disposições Gerais, em um único artigo.

A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) acentuou a autonomia do Tribunal de Contas. Com efeito, nos Capítulos III, IV e V, dispunha sobre os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, e, em seguida, no Capítulo VI, versava sobre os “Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais”, em que estava incluído o Ministério Público e também o Tribunal de Contas. Com isso, marcava-se claramente a independência da instituição.

A divisão temática dada pela Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) não seguiu a estruturação clássica entre Títulos, Capítulos e Seções, optando por uma simples listagem das institui-

ções e órgãos da República, dentre os quais estava o Tribunal de Contas, sem qualquer tipo de assinalação designando, ou mesmo indicando, vinculação a qualquer um dos Poderes.

A Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), por sua vez, optou por uma forma peculiar de alocação do Tribunal de Contas no texto constitucional. Separados das disposições concernentes aos Poderes e demais instituições, os dispositivos acerca do Tribunal de Contas foram incluídos na Seção VI, denominada “*Do Orçamento*”, em que se dispunha justamente sobre a formação e execução das despesas governamentais, incluindo o regramento sobre a fiscalização realizada pela Corte de Contas.

A partir desse ponto, as demais Constituições passaram a situar o Tribunal de Contas junto aos enunciados prescritivos concernentes ao Poder Legislativo. A Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) inaugurou esta tendência, eis que no Capítulo VI “*Do Poder Legislativo*” incluía-se a Seção VII “*Da Fiscalização Financeira e Orçamentária*”, iniciando-se a listagem das atribuições e competências do Tribunal de Contas. A Constituição de 1988, por fim, repete a estruturação tópica da ordem constitucional anterior, estabelecendo o Tribunal de Contas no Capítulo atinente ao Poder Legislativo, especificamente na Seção IX “*Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*”.

Percebe-se, então, que ao longo da história do Tribunal de Contas houve um deslocamento de sua localização tópica no texto constitucional no sentido de aglutinar seu regramento ao do Poder Legislativo. No entanto, convém questionar: isso basta para considerá-lo como parte deste?

O questionamento não é facilmente respondido. Isso porque, de um lado, é inegável que, com o passar do tempo, o Poder Constituinte entendeu por bem aproximar o Tribunal de

Contas do Poder Legislativo, a título de racionalização e coordenação das atividades de fiscalização, chegando ao ponto de sequer reservar-lhe espaço próprio no texto constitucional.

Por outro lado, a natureza da atividade do Tribunal de Contas, a despeito das alterações sofridas em termos de suas competências, manteve-se essencialmente a mesma, desde o seu advento no ordenamento jurídico brasileiro, ainda no século XIX. Dessa forma, mantendo-se a sua razão de ser e seu papel institucional, não parece adequado entender que a mera previsão textual no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, desacompanhada de uma profunda e expressa inovação acerca de sua natureza, possa tê-lo tornado parte deste.

Acerca disso, Ricardo Lobo Torres aponta que o Tribunal de Contas não integra nenhum dos três Poderes da República. Sua atuação se dá em caráter auxiliar ao papel interconectado e mutuamente controlado de cada um. Longe de equipará-la a um quarto Poder, Torres aponta apenas o caráter auxiliar da instituição, sem que penda para qualquer um dos três (TORRES, 2011, p. 210).

De forma semelhante, porém mais acentuada, Carlos Ayres Britto afirma a independência institucional do Tribunal de Contas. Para ele, o Tribunal de Contas não integra nenhum dos Poderes, e tampouco é subalterno a eles, argumentando que o uso da expressão “auxílio” no art. 71 não implica posição subalterna. Nesse sentido, equipara-o ao Ministério Público, da seguinte maneira:

Além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União [TCU] não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com

a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro.

As proposições se encaixam. Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (bastando citar os incisos III, VI e IX do art. 71). O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II. (BRITTO, 2011, p. 3)

Nesse sentido, o autor chega à conclusão de que o Tribunal de Contas é instituição que atua de forma coordenada com o Poder Legislativo de forma harmônica, independente e equiparada. (BRITTO, 2011, p. 6)

Assim, na esteira do que mencionam os referidos autores, a conclusão mais adequada parece ser no sentido da independência do Tribunal de Contas com relação ao Poder Legislativo.

Antes de ser entendido como órgão integrante ou vinculado, ele toma feições de instituição independente e condutora de atividade autônoma, cuja realização se dá em coordenação com a função fiscalizadora própria do Legislativo.

A forma como se dá essa atividade coordenada passará a ser examinada na segunda parte deste estudo, em que serão analisados os limites do exercício das competências constitucionais do Tribunal de Contas, a partir de uma abordagem temática ordenada por tipo, momento e formas de atuação.

3 LIMITES ENDÓGENOS AO CONTROLE EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: LIMAR DOS PODERES DE FISCALIZAÇÃO

3.1 Quanto ao tipo (controle técnico ou político?)

Estabelecidas as premissas gerais concernentes à função e situação institucional e jurídica do Tribunal de Contas, convém analisar os limites materiais de sua atuação sob um ponto de vista endógeno. Assim será dado enfoque aos limites não decorrentes de seu confronto de competência perante a atuação de outros entes, mas sim do limiar de extensão de sua capacidade de controle e fiscalização.

Um ponto de fundamental importância no estudo da extensão e limite do poder de controle do Tribunal de Contas diz respeito ao tipo de controle exercido, vale dizer, através de que modo tal controle deverá ser precipuamente realizado. Os tipos de controle das contas públicas da Administração são tradicionalmente categorizados como o *controle técnico* e o

controle político.

Hodiernamente é bastante assente a noção de que o controle exercido pelo Tribunal de Contas é de natureza técnica, ao passo que o controle exercido pelo Poder Legislativo é de natureza política. A exemplo disso, destaca-se o seguinte excerto de Paulo Soares Bugarin, reportando-se ao controle exercido simultaneamente por ambas as instituições:

Tal dualidade de órgãos competentes para o exercício do controle externo de natureza parlamentar ou legislativa faz com que se considere haver uma dualidade material-funcional nas duas modalidades de controle exercidas, podendo-se dizer que uma – a que está a cargo exclusivo do Congresso Nacional – tem um conteúdo essencialmente político-institucional, enquanto que a outra – exercida privativamente por órgão técnico constitucionalmente dotado de amplas e específicas competências, o Tribunal de Contas da União, na esfera federal – tem conteúdo marcadamente técnico, administrativo e jurisdicional, também chamado de controle financeiro. (BUGARIN, 2004)

Bugarin aponta a duplicidade das modalidades de controle como uma característica própria e ínsita do sistema das funções das instituições. Ao passo que o Congresso Nacional seria o responsável pelo controle político, o controle técnico caberia ao Tribunal de Contas. A cada um seria dada uma incumbência previamente estabelecida pelo Poder Constituinte.

Contudo, há outra forma de se entender a dualidade de atribuições. Há quem entenda que o controle externo deve ser, por definição, técnico – ou tão técnico quanto possível – em todas as situações. Uma vez que se trata de observância às normas atinentes à atividade da Administração, seu controle de-

veria, ao menos em tese, ater-se à aferição de obediência ou desobediência a tais comandos.

Contudo, como tal controle seria exercido precipuamente pelo Poder Legislativo, que é composto por parlamentares que atuam de acordo com variadas pautas políticas, haveria uma contaminação política no exercício de tal controle. Essa contaminação não seria algo próprio do controle externo, mas sim uma externalidade, um fenômeno contingente não desejável, porém inevitável. Nesse contexto, ao Tribunal de Contas caberia o controle técnico como uma forma de amenizar, contrabalancear esta contaminação, municiando os responsáveis pelo controle político com elementos técnicos para mitigar a motivação política exclusiva. Tal é, por exemplo a posição de José Afonso da Silva:

O controle externo é feito pelo Congresso Nacional. Daí deflui que se contamine de inegável teor político, que é amenizado pela participação do Tribunal de Contas, órgão eminentemente técnico. Isso denota que o controle externo dos Tribunais de Contas há de ser primordialmente de natureza técnica ou numérico-legal. (SILVA, 2012. P. 760)

De qualquer forma, seja qual for a posição para explicar a razão de ser do fenômeno de controle político, é possível, pela análise da doutrina majoritária, chegar à conclusão de que: (1) efetivamente existem estas duas facetas de controle, (2) seus âmbitos de implementação são absolutamente separados e inconfundíveis, porém complementares, e (3) no que diz respeito ao controle das contas públicas, uma cabe ao Poder Legislativo (controle político), e outra ao Tribunal de Contas (controle técnico).

Com efeito, a não imiscuição entre a técnica jurídica e

motivações políticas é um dos preceitos mais difundidos no estudo do Direito, e muitas vezes se traduz na posição de que, no âmbito da apreciação técnica (seja ela jurídica, contábil, econômica, etc.) não há espaço para posições politicamente motivadas, ou para pretensão de revisão de tais posições a pretexto de aplicação de critérios técnicos.

Contudo, tal realidade nem sempre se verifica. Contrariamente, há, na tradição jurídica brasileira, uma constante sobreposição entre ambas as esferas de atuação, consubstanciada em recorrentes situações em que o controle pretensamente técnico adentra no campo político sob a pretensão de promover alguma retificação técnica.

Cite-se, a exemplo desse fenômeno, a judicialização do direito à saúde. O art. 196 da CF afirma que a saúde deverá ser garantida *“mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*. O Poder Executivo, então, através de uma margem de atuação permitida por critérios de conveniência e oportunidade, estrutura um sistema de saúde universal, em que se incluem uma série de tratamentos e medicamentos a serem fornecidos, escolhidos com base em critérios técnicos, levando em consideração as necessidades majoritárias e os recursos limitados. O STF, contudo, a pretexto de realizar análise técnica da situação, entende que o contexto configura violação ao suposto direito subjetivo à saúde, que deve ser prestado universalmente e individualmente, a despeito da implementação de todo um sistema para tal fim (BRASIL, 2015a). Portanto, a escolha política de atuação da Administração Pública é tratada como se fosse não mais do que má técnica jurídica.

Além disso, pode-se mencionar o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que, apesar dos critérios de relevância e urgência para edição de Medida Provisória sejam de cunho político, cuja análise e sopesamento incumbem ao Poder Executivo, é possível sua revisão pelo Poder Judiciário se tais situações efetivamente não se verificarem (BRASIL, 1989). Assim, fica evidente que há uma clara intervenção entre as esferas técnica e política, uma vez que, se por um lado se afirma a sua independência, por outro a invasão da esfera técnica, a pretexto de corrigir eventual “atecnicia” cometida pela política, é amplamente aceita.

A realidade dos Tribunais de Contas não é exceção. Efetivamente, ocorre uma transposição entre os âmbitos de controle técnico e político no âmbito da atuação da Corte de Contas. Isso ocorre, no mais das vezes, em razão da forma como é feita a análise das contas públicas. Em vez de uma averiguação pautada pelos preceitos atinentes à probidade administrativa, responsabilidade fiscal e balanço orçamentário, frequentemente o resultado de tal análise é influenciado pela afinidade político-partidária entre membros do Tribunal e o chefe do Poder Executivo.

A exemplo disso, basta considerar o histórico de aprovação das contas de gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Na avaliação das contas prestadas referentes ao ano de 2010, por exemplo, ficou demonstrado que o Governo estadual realizou gastos em propaganda e publicidade 43% além da dotação orçamentária, e não cumpriu os percentuais mínimos previstos na Constituição Estadual para os investimentos nas áreas de educação e saúde. Apesar de serem flagrantes as violações às mais básicas normas da correta gestão dos recursos públicos, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS)

aprovou as contas prestadas.³

Em razão disso, é possível perceber que os Tribunais de Contas de fato exercem um controle que não se cinge ao aspecto técnico da avaliação. O que resta saber é se tal fato configura uma situação patológica e indesejável, porquanto violadora da função precípua do Tribunal de Contas, ou se configura cenário esperável e condizente com a sua função.

Aparentemente, a situação de utilização de critérios políticos na avaliação de controle externo pretensamente pautados por critérios meramente técnicos parece ser inescapável quando se constata a forma como será composta a instituição que realizará tal controle. Com efeito, dos nove Ministros do TCU, por exemplo, seis são indicados pelo Congresso Nacional, um pelo Presidente da República, e dois são escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao TCU (art. 73, CF).

Assim, há o seguinte cenário: membros do Congresso Nacional, entidade que realiza o controle *político*, que votam e deliberam com base em critérios *políticos*, são responsáveis pela nomeação daqueles que integrarão a entidade que realiza o controle técnico. Com isso, é natural que, na realização de suas funções, os membros do Tribunal de Contas, escolhidos com base em critérios políticos, sejam politicamente influenciados em suas deliberações. Se a composição politicamente orientada – e a indicação de 2/3 de uma instituição por membros do Congresso Nacional naturalmente será, ao menos em parte, pautada por critérios políticos – é característica da própria da instituição, não se pode mais afirmar que a ela incumbe a realização de um controle exclusivamente técnico. Dessa forma, antes de ser uma

³ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Estado disponível em: <<http://bit.ly/2wWhDZg>>.

desvirtuação de sua atividade, é possível e plausível que seja apenas uma faceta de sua atuação.

Nesse sentido, Carlos Ayres Britto propõe uma análise de conciliação entre a função política e a função técnico-administrativa do Tribunal de Contas, da seguinte forma:

Daqui se infere que as Casas de Contas se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo. Político, nos termos da Constituição; administrativo, nos termos da lei. Tal como se dá com a natureza jurídica de toda pessoa estatal federada, nesta precisa dicção constitucional: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição” (art. 18, caput, *negrito à parte*). E salta à razão que se os Tribunais de Contas não ostentassem dimensão política não ficariam habilitados a julgar as contas dos administradores e fiscalizar as unidades administrativas de qualquer dos três Poderes estatais, nos termos da regra insculpida no inciso IV do art. 71 da Carta de Outubro (salvante as contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo). Sequer receberiam o nome de “Tribunais” e nunca teriam em órgãos e agentes judiciários de proa o seu referencial organizativo-operacional. (BRITTO, 2011, p. 10)

Nesse diapasão, propõe-se que, em vez de se entender o Tribunal de Contas como realizador de um controle externo pautado por uma análise exclusivamente política, é preferível compreender sua atividade como algo mais amplo, por duas razões.

Em primeiro lugar, porque a tentativa de categorizar o Tribunal de Contas como realizador de um controle técnico, a partir de uma divisão conceitual binária decorrente apenas de convenção doutrinária, inevitavelmente resultará num divórcio

entre plano teórico e plano prático, eis que a práxis das Cortes de Contas evidencia em larga escala uma realidade diversa daquela que tradicionalmente se aponta como o dever-ser de sua atividade, já que suas deliberações são, em grande parte, políticas. Em segundo lugar, a concepção da instituição na carta constitucional já previa que os seus membros seriam escolhidos como resultado de um processo deliberativo de nomeação política, eis que realizado por membros do Congresso Nacional.

Assim, ao invés de se apontar uma separação estanque entre o controle técnico e o controle político, parece ser mais condizente com a prática e com a conformação constitucional a constatação de que tanto o Poder Legislativo quanto o Tribunal de Contas realizam um controle misto. A diferença entre ambos é o caráter preponderante de cada um: ao passo que o Poder Legislativo realiza um *controle político tecnicamente informado*, o Tribunal de Contas realizará um *controle técnico politicamente informado*.

3.2 Quanto ao momento (controle prévio ou posterior?)

Analisada a questão envolvendo a natureza do tipo de controle realizado pelo Tribunal de Contas no exercício de suas funções constitucionais, passa-se à apreciação do elemento temporal de tal atividade, vale dizer, do momento em que o Tribunal de Contas deve exercer seu poder de fiscalização.

Ao longo da história constitucional brasileira foram atribuídas ao Tribunal de Contas diversas conformações no que diz respeito ao momento do exercício de sua atividade fiscalizadora, que usualmente foi vinculada ao viés político adotado no contexto da elaboração de cada Constituição. A Constituição de

1934 foi a primeira a estabelecer um sistema de controle prévio pelo Tribunal de Contas. Em seu art. 101, estipulava que “os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados, quando registrados pelo Tribunal de Contas”. Com isso, a Carta Política daquela época fez clara opção por um sistema de controle estrito e prévio, inclusive vinculando a validade dos referidos contratos à ratificação do Tribunal de Contas.

A Constituição de 1937, escrita no contexto de um regime antidemocrático e autoritário, foi em sentido diametralmente oposto. Poucas são as disposições constitucionais acerca da Corte de Contas, apenas prevendo genericamente sua função fiscalizatória, e delegando sua regulação à legislação infraconstitucional. Embora tenha sido recebido o Decreto n. 4.536/22, que estipulava o Código de Contabilidade da União, a legislação específica sobre o Tribunal de Contas foi editada apenas na ordem constitucional seguinte. Dessa forma, engessava-se tanto a atuação *ex ante* quanto *ex post* do Tribunal de Contas, permitindo ao Poder Executivo uma atuação desamarrada.

A Constituição de 1946 reinstituiu o sistema inaugurado em 1937. Inclusive, a locução normativa foi reproduzida integralmente, no art. 77, §1º. Contudo, foi adicionada uma disposição nova, no sentido de que “a recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional”. Esta nova conformação trazia consigo uma relevante alteração: embora efetivamente coubesse ao Tribunal de Contas a deliberação inicial sobre se deveria ou não ser registrado o contrato que implicasse despesa ou receita da União, a última palavra seria do Poder Legislativo, na hipótese de negativa.

Tal mudança não é irrelevante. Se por um lado estava

restituído o sistema de controle prévio, tal controle não era mais *autônomo*, eis que, se exercido no sentido de cerceamento do ato da Administração, estaria sujeito à manifestação posterior do Congresso Nacional. Em que pese não representasse uma ruptura radical – uma vez que a própria definição da tripartição de Poderes atribui ao Poder Legislativo a função precípua de controle do Poder Executivo –, esta alteração abriu caminho para a alteração que seria feita pela ordem constitucional posterior.

A Constituição de 1967 voltou a relegar ao Tribunal de Contas uma posição de menor destaque na atividade de controle e fiscalização da Administração. Contudo, enquanto a Constituição de 1937 atrofiava tanto o Poder Legislativo quanto o Tribunal de Contas, a de 1967 deslocava essa competência inteiramente ao Poder Legislativo, que ainda possuía atribuições constitucionais relevantes. Com isso, extinguiu-se novamente o sistema de controle prévio, atribuindo ao Tribunal de Contas um papel meramente auxiliar.

A Constituição Federal de 1988, dando a conformação já analisada na primeira parte deste estudo, reinstalou as competências próprias do Tribunal de Contas, mas não reinseriu o dispositivo que estipulava o controle prévio de atos da Administração Pública. A utilização de uma interpretação histórica, no sentido de que a menção feita na Constituição anterior e não repetida na vigente implicaria a supressão do conteúdo normativo do novo ordenamento jurídico (ÁVILA, 2001, p. 17), leva à conclusão de que o sistema de controle prévio antes exercido pelo Tribunal de Contas foi afastado pela vigente ordem constitucional, da mesma maneira que, utilizado por Cretella Jr., levou-o à conclusão de que o Tribunal de Contas, no exercício de sua atividade, não possui caráter jurisdicional (CRETELLA JÚ-

NIOR, 1988, p. 17).

Esta posição, de fato, é adotada pelo próprio Tribunal de Contas da União, que na sua Súmula n. 87 afirma:

Com o sistema de controle externo, instituído pela Constituição de 1967 e disciplinado em legislação ordinária pertinente, não compete ao Tribunal de Contas da União julgar ou aprovar previamente contratos, convênios, acordos ou ajustes celebrados pela Administração Pública.

Além disso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 916, se posicionou no mesmo sentido (BRASIL, 2009). A referida ação versava sobre a Lei Ordinária Estadual 6.209/1993, do Mato Grosso do Sul, cujo conteúdo dispunha que todos os contratos celebrados entre o Governo do Estado e empresas particulares dependeriam de registro prévio junto ao Tribunal de Contas do Estado, que teria o dever de exarar parecer sobre o tema, inclusive no sentido de vetá-los. Apreciando a questão, mencionou o Min. Joaquim Barbosa:

2. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da Função Executiva.
3. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público.

Dessa forma, se constata uma tendência clara no sentido de que o poder de controle prévio do Tribunal de Contas foi extinto com o advento da ordem constitucional de 1967, e jamais

foi retomado. À instituição, portanto, incumbiria apenas e tão somente o controle posterior de seu objeto de análise.

Contudo, é preciso fazer uma ressalva. Em que pese se possa entender pela não recepção do sistema de controle prévio a partir de uma interpretação histórica, convém ressaltar que o método da interpretação teleológica é o mais tradicionalmente utilizado na análise das funções e poderes dos Tribunais de Contas, uma vez que a Constituição, ao estipular as funções e competências da instituição, deixa espaço para uma forma de análise interpretativa pautada justamente pelas finalidades. E se uma interpretação teleológica não permite, por um lado, que se chegue a uma conclusão pela efetiva existência de um sistema de *controle prévio* – assim entendido como aquele em que o Tribunal de Contas aprecia seu objeto antes da realização do ato da Administração –, ela permite, por outro, que se constate a possibilidade um *controle preventivo* – assim entendido como aquele em que o Tribunal de Contas possui a capacidade de, cautelarmente, suspender determinados atos da Administração, sem no entanto analisá-los em caráter definitivo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança (MS) 24.510 (BRASIL, 2004), reconheceu que o Tribunal de Contas possui um poder geral de cautela, que se consubstancia em prerrogativas institucionais decorrentes das próprias atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas para seu adequado funcionamento e alcance de suas finalidades. Naquela oportunidade, o STF aplicou a teoria dos poderes implícitos, no sentido de que, se eram estampadas tais e quais finalidades e competências, o Tribunal de Contas, em razão deste fim, deveria logicamente estar munido da capacidade de dar-lhes efetividade.

Assim, denota-se que, se por um lado o controle exercido pelo Tribunal de Contas é, em via de regra, posterior, a partir da exclusão do controle prévio anteriormente existente, a vigente interpretação constitucional dada pelo STF entende que é possível um controle preventivo, ou seja, a título de apreciação sumária para fins de provimento cautelar de suspensão de atos administrativos – sem que isso importe uma apreciação definitiva do ato.

3.3 Quanto à extensão (quais poderes possui?)

Por fim, passa-se à análise de quais poderes o Tribunal de Contas detém para o exercício de sua função de controle externo, e em que medida. Com efeito, se o Tribunal de Contas é uma instituição cuja finalidade é a fiscalização da Administração, é essencial compreender quais poderes estão abrangidos para a sua efetividade.

Ocorre que, conforme já mencionado, a Constituição estipula a finalidade e as competências da Corte de Contas, sem, no entanto, explicitar todas as suas capacidades. Disso decorre que a forma mais usualmente utilizada para averiguar a extensão de tais poderes é pautada por uma interpretação teleológica da Constituição. Nesse sentido, já foi mencionado neste estudo o entendimento do Supremo Tribunal Federal segundo o qual é aplicável a teoria dos poderes implícitos, no sentido de que, ainda que não tenham sido expressamente mencionadas na Constituição, o Tribunal de Contas possui uma série de prerrogativas para fazer valer seu papel de fiscalização, pontuando que entender de modo diverso implicaria a situação inusitada em que a Constituição teria outorgado competências sem tê-lo

municiado das ferramentas para realizá-las.

Nesse sentido, o STF já afirmou que o Tribunal de Contas possui poderes para determinar às instituições fiscalizadas que apresentem documentos, prestem informações e comuniquem dados que eventualmente sejam requisitados. Tal posição foi firmada no julgamento da ADI 2361, em que se reputou inconstitucional lei estadual do Ceará que pretendia assegurar à Administração local a prerrogativa de não entregar documentos e se recusar a prestar informações ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) (BRASIL, 2014a).

Além disso, a teoria dos poderes implícitos levou ao entendimento de que o Tribunal de Contas tem a prerrogativa autônoma para declarar a inidoneidade de empresa privada a título de penalidade para fins de incapacidade de participação de licitações. Em que pese essa prerrogativa já estivesse positivada na legislação (art. 46 da Lei 8.443/92), havia controvérsia sobre sua manutenção no ordenamento jurídico após o advento de previsão idêntica outorgada à própria Administração Pública, consoante a Lei de Licitações (art. 87 da Lei 8.666/93) (BRASIL, 2015b).

Ainda, tal critério interpretativo foi utilizado também em decisão monocrática proferida pelo Ministro Celso de Mello no MS 32.494. Na ocasião, tratava-se de pedido de medida liminar para suspender a eficácia de decisão proferida em procedimento no âmbito do TCU em que se determinou a desconsideração da personalidade jurídica de empresa licitante para aplicar a pena de inidoneidade à pessoa jurídica que detinha o controle acionário da empresa licitante. Apesar de ponderar que tal prerrogativa estaria, *prima facie*, em harmonia com as competências do TCU, o Ministro deferiu a liminar pleiteada para suspender a penalidade (BRASIL, 2013).

Em que pese a aplicação liberal que o Supremo tem feito de tal critério interpretativo, essa forma de análise e aplicação das normas constitucionais deverá necessariamente ser orientada pelos postulados normativos de proporcionalidade e razoabilidade, a fim de que haja uma harmonia e coordenação entre a finalidade da norma e seus efeitos, bem como uma devida consonância entre seu conteúdo as situações fáticas específicas a serem exploradas (ÁVILA, 2001, p. 227).

Por exemplo, a prerrogativa do Tribunal de Contas para quebra do sigilo bancário é um tema em que já houve mais de um paradigma doutrinário em razão de uma interpretação teleológica. Originalmente, a quebra do sigilo bancário era regulada pela Lei 4.595/64, em seu art. 38, outorgando ao Poder Legislativo tal prerrogativa, quando houvesse motivos relevantes. Parte da doutrina entendia que, apesar da disposição legislativa mencionar apenas o ente político, o Tribunal de Contas era também destinatário dessa capacidade. Tal entendimento, que pode ser exemplificado pela posição de Wremyr Scliar, era embasado em duas prerrogativas: em primeiro lugar, o Tribunal de Contas, por auxiliar o Poder Legislativo em sua atividade de fiscalização, seria parte deste, e destinatário das mesmas prerrogativas institucionais, e, em segundo lugar, a Constituição teria garantido apenas a inviolabilidade de domicílio e sigilo de comunicação, sem sua eficácia jurídica ao sigilo bancário (SCLIAR, 1991).

Contudo, a referida posição não aparenta ser a mais adequada, visto que se trata de situação em que há desmedida liberalidade na outorga de prerrogativas ao Tribunal de Contas, por uma série de motivos. De início, cabe mencionar a mudança do cenário legislativo. Com o advento da Lei Comple-

mentar (LC) 101/2001, houve um regramento mais minucioso das situações em que a quebra de sigilo bancário poderia ser autorizada, mantendo-se a prerrogativa do Poder Legislativo, em determinados casos. Não obstante, houve uma alteração do paradigma doutrinário, no sentido de que, conforme já exposto neste estudo, o Tribunal de Contas não integra o Poder Legislativo, constituindo instituição autônoma, destinatária de regramento próprio, e não detentora das mesmas prerrogativas institucionais. Por esse motivo, a previsão de quebra do sigilo bancário não alcança a Corte de Contas.

Ademais, é possível verificar uma mudança no paradigma cultural da interpretação. Em que pese a ordem constitucional vigente tenha inaugurado um ordenamento jurídico contrastante com o anterior – eis que abertamente democrático, inclusivo e garantidor de prerrogativas fundamentais individuais e coletivas –, seu surgimento se deu após mais de vinte anos de vigência de um sistema antidemocrático e centralizador. Foi sob tal cenário anterior que ganhou espaço o pretense “*princípio da supremacia do interesse público sobre o privado*” (ÁVILA, 2007), o que fez com que muitas das primeiras interpretações da CF/88 fossem realizadas sob o influxo daquele período em que pouca era a eficácia dos direitos individuais frente ao Estado. Contudo, a estabilização da ordem democrática no vigente ordenamento jurídico, somada à análise crítica do “*princípio da supremacia do interesse público sobre o privado*” viabilizaram uma reinvenção da forma de se entender as atuações e capacidades do Poder Público, incluindo-se aí o Tribunal de Contas.

Nesse sentido, o próprio Supremo entendeu, no julgamento do MS 22.801, que a quebra do sigilo bancário por determinação do Tribunal de Contas, em que pese idealmente

condizente com suas finalidades constitucionais, não era prevista em atribuição específica na legislação, sendo inviável a interpretação extensiva da LC 101/2001, justamente em razão dos princípios constitucionais de proteção da intimidade (BRASIL, 2008). Com isso, o STF demonstrou que, a despeito de sua tendência de expandir as prerrogativas da Corte de Contas, o confronto com as garantias individuais pautado pelo exame de proporcionalidade efetivamente resulta numa limitação dos poderes do Tribunal de Contas.

4 CONCLUSÃO

A análise realizada se prestou a averiguar a natureza jurídica e as características do Tribunal de Contas enquanto instituição responsável pelo controle externo da Administração Pública, focando na forma como se implementa a fiscalização da gestão de recursos públicos. Para isso, desenvolveu-se uma análise voltada, num primeiro momento, à situação institucional do Tribunal de Contas, e, num segundo momento, à natureza e modalidades de controle exercido pela Corte de Contas, bem como seus limites.

Nessa linha, verificou-se que o Tribunal de Contas é instituição que auxilia o Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública, mediante o exercício das competências elencadas no art. 71 da Constituição. Dentre estas, destacam-se duas: primeiro, a atividade eminentemente acessória, na forma de prolação de parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República (análise das contas de governo),

cuja deliberação final caberá ao Congresso Nacional. Segundo, a atividade autônoma de julgamento das contas de administradores e demais responsáveis por valores públicos (análise das contas de gestão), proferindo decisão final que não está sujeita à posterior ratificação de qualquer outra instituição.

Quanto à natureza das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, estas não possuem caráter de prestação jurisdicional. O uso na Constituição da expressão “*judgar*” para qualificar a atividade do art. 71, II não implica que a Corte de Contas integre a esfera do Poder Judiciário, inclusive porque tal terminologia não implica necessariamente o significado de exercício de atividade judicante. Sua função, embora pressuponha a prolação de decisão mediante procedimento em contraditório, se distingue das características próprias da prestação jurisdicional.

Ademais, no que diz respeito a sua situação institucional, o Tribunal de Contas não integra o Poder Legislativo e, apesar de ser-lhe designada a função de auxílio na atividade de controle externo da Administração Pública, tal tarefa não implica nem mesmo sua subordinação. Ao invés, há uma atuação independente, autônoma e coordenada entre a Corte de Contas e o Congresso Nacional (ou Assembleia Legislativa, ou Câmara de Vereadores), desempenhando tarefas especificamente diversas, mas voltadas para o mesmo fim.

A partir das premissas estabelecidas quanto à sua competência e situação institucional, foram analisados três aspectos concernentes ao *limite* do controle exercido pelo Tribunal de Contas. No tocante ao *tipo*, constatou-se que este não pode ser considerado exclusivamente técnico. Apesar do senso comum teórico que usualmente categoriza o controle externo entre político – realizado pelo Poder Legislativo – e técnico

– realizado pelo Tribunal de Contas –, a observação tanto da conformação constitucional da composição do Tribunal de Contas quanto da prática usual da deliberação da Corte permite constatar que tais atividades não ocorrem de maneira estanque. Assim, a atuação do Tribunal de Contas deve ser entendida como sendo um controle técnico, mas politicamente informado – sem, no entanto, poder desbordar para o arbítrio.

Já quanto ao *momento* de controle, a história constitucional do Brasil indica que, no passado, já foi feita a opção pelo sistema de controle prévio pelo Tribunal de Contas. Contudo, tal prática não foi uniformemente adotada e reiterada pelos ordenamentos jurídicos subseqüentes, muito em razão de estar sujeita aos sabores da vontade política vigente. A ordem constitucional de 1988, repetindo o paradigma estabelecido em 1967, aboliu tal sistemática. Contudo, o afastamento do sistema de controle prévio não veio a prejudicar a viabilidade do controle preventivo, materializado na prerrogativa de deferimento de medidas cautelares por parte da Corte de Contas.

Por fim, no tocante à *extensão material* dos poderes abrangidos, é possível constatar que o método mais usualmente aplicado para interpretar o alcance das prerrogativas do Tribunal de Contas é o emprego da interpretação teleológica, pautada pelos fins a que se presta enquanto instituição fiscalizadora. Isso leva, no que concerne ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, a uma tendência alargadora da compreensão de seus poderes e capacidades. Contudo, a aplicação de postulados de proporcionalidade e razoabilidade, sobretudo levando em consideração a eficácia protetiva e limitadora dos direitos fundamentais, tem servido para modular essa tendência.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, H. Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. I, n. 5, ago. 2001.

_____. Função da Ciência do Direito Tributário: do Formalismo Epistemológico ao Estruturalismo Argumentativo. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 29, 2013.

_____. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 11, set./out./nov., 2007.

_____. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967.

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

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 162, Plenário, Relator: Ministro Moreira Alves, 14 dez. 1989. Brasília, DF, 14 dez. 1989.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 217162, 2ª Turma, Relator: Ministro Carlos Velloso, 14 dez. 1998.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 261. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 14 nov. 2002. Brasília, DF, 14 nov. 2002.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.510, Plenário, Relatora: Ministra Ellen Gracie, 19 mar. 2004. Brasília, DF, Diário da Justiça, 19 mar. 2004.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 22.801, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Menezes Direito, 14 jul. 2007. Brasília, DF, 14 mar. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 916, Plenário, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, 02 fev. 2009. Brasília, DF, 02 fev. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 32.494, Plenário, Relator: Ministro Celso de Mello. 11 nov. 2013. Brasília, DF, 11 nov. 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.361, Plenário, Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello, 24 set. 2014a. Brasília, DF, 24 set. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3715. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 21 ago. 2014b. Brasília, DF, 21 ago. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 106.566, 2ª Turma, Relator: Ministro Gilmar Mendes, 16 dez. 2014c. Brasília, DF, 16 dez. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 855178, Plenário, Relator: Ministro. Luiz Fux, 05 mar. 2015a. Brasília, DF, 05 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 30.788, Plenário, Relator p/ Acórdão: Ministro Roberto Barroso, 21 maio 2015b. Brasília, DF, 21 maio 2015.

BRITTO, C. A. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 9, dez. 2001.

BUGARIN, P. S. **O Princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

COSTA, A. M. Julgamento de contas públicas: competência dos Tribunais de Contas, atos de gestão e de governo e inelegibilidade. **Universo Jurídico**, Juiz de Fora, ano XI, 21 ago. 2012.

CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 631, p. 14-23, 1988.

FAGUNDES, M. S. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

GUASTINI, R. **Interpretare e argomentare**. Milão: Giuffrè, 2011.

JAYME, F. A competência jurisdicional dos Tribunais de Contas do Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 45, n. 4, p. 143-191, out./dez. 2002.

_____. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

LIMA, R. C. A jurisdição do Tribunal de Contas. In: **CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL**, 3., 1978.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, DF, ano 27, n. 108, p. 101-126, jan./mar. 1990.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. Função controlada do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 99, p. 160-166, jul. 1991.

ROCHA, L. M. Caráter Técnico-Político das Decisões dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF, v. 78, p. 35-40, 1998.

SCLIAR, W. A ação fiscalizadora do Tribunal de Contas e o sigilo bancário. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, Ano IX, n. 14, p. 111-115, jun. 1991.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SILVA JÚNIOR, B. A. **O exercício do poder cautelar pelos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, v. 113, p. 33-40, 2008.

TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. v. 2.

Recebido: 04/07/2017

Aprovado: 29/08/2017

Créditos extraordinários no novo regime fiscal da EC nº 95/2016

Extraordinary credits in the new tax regime of CA 95/2016

Letícia Laíne Silva Dias¹

RESUMO

Este trabalho tem por escopo analisar as consequências do uso irrestrito de créditos extraordinários no contexto atual instaurado pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Como se sabe, o Novo Regime Fiscal estabeleceu uma série de limitações aos gastos públicos pelos próximos vinte exercícios financeiros, fixando novas formas de cálculo e delimitando os valores que poderão ser gastos pelos órgãos e poderes abrangidos. A reforma teve por fundamento a necessidade de se alcançar o superávit primário, razão por que somente as despesas primárias da União foram incluídas nos limites. Ocorre que, além de excluir as despesas financeiras, a EC não alcança os créditos extraordinários, e tal exclusão, conforme será demonstrado ao longo deste estudo, pode trazer consequências negativas para o ordenamento jurídico e para as contas públicas.

Palavras-Chave: Orçamento. Créditos Adicionais. Créditos Extraordinários. Medida Provisória. Emenda Constitucional nº 95/2016. Novo Regime Fiscal.

¹ Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: leticiadias02@gmail.com.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the consequences of the unrestricted use of extraordinary credits in the current context established by Constitutional Amendment 95/2016. As is well known, the New Tax Regime has established a series of limitations on public spending for the next twenty financial years, establishing new forms of calculation and delimiting the values that apply to the organs and powers covered. The reform aimed at achieving the primary surplus, which is why only the Union's primary expenditures were included within the limits. However, in addition to excluding financial expenses, the CA does not reach the extraordinary credits and such exclusion, as will be demonstrated throughout this study, can have negative consequences for the legal system and the public accounts.

Keywords: Budget. Additional Credits. Extraordinary Credits. Provisional Measure. Constitutional Amendment 95/2016. New Tax Regime.

1 INTRODUÇÃO

A recente aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instaurou o Novo Regime Fiscal, trouxe à tona uma série de discussões sobre os seus impactos jurídicos, econômicos e, sobretudo, sociais. A EC estabeleceu consideráveis limitações aos gastos públicos pelos próximos vinte exercícios financeiros, impedindo o crescimento das despesas primárias da União além do nível da inflação.

A maior polêmica em torno da EC reside no comprometimento do dinheiro alocado à satisfação dos direitos sociais.

Pelas novas regras, as despesas primárias da União – nas quais se incluem aquelas com saúde, educação, previdência social etc. – passam a ser corrigidas com base no índice de inflação, de modo que só se permite o seu aumento nominal, sem levar em conta diversos fatores que ensejam a aplicação de mais recursos. O resultado dessa nova forma de cálculo é a diminuição progressiva dos valores destinados às políticas públicas, o que gera, indubitavelmente, grande insatisfação popular.

Mas o ponto precípua deste artigo se fundamenta não nas despesas abrangidas pela EC nº 95/2016, mas nas que ela exclui, com foco, principalmente, nos créditos extraordinários. Das espécies de créditos adicionais presentes no ordenamento jurídico, a Emenda optou por não alcançar somente os extraordinários, tendo em vista a sua natureza urgente e excepcional. A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 167, § 3º, é clara no sentido de que tais créditos se destinam ao custeio de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, que impossibilitam um prévio planejamento por parte do gestor.

Não obstante, o histórico de utilização dos créditos extraordinários no Brasil demonstra que, na maioria das vezes, a sua abertura ocorre fora das hipóteses constitucionais. Pelo que será exposto ao longo deste estudo, os mencionados créditos têm sido frequentemente empregados no pagamento de despesas totalmente previsíveis, mas que, por descuido do administrador público, se tornaram urgentes, não restando outra saída senão recorrer aos créditos extraordinários.

Com o novo contexto de contenção de gastos resultante da EC nº 95/2016, somado à intensa crise econômica pela qual o país passa, é extremamente provável que o uso indevido dos

créditos extraordinários aumente, visto configurarem uma das poucas categorias excluídas dos limites da Emenda. As consequências de tal hipótese podem ser bastante danosas, tanto para o orçamento como para o erário, razão por que esta pesquisa se mostra deveras necessária.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A origem do orçamento está ligada ao desenvolvimento da democracia, em oposição ao Estado Absolutista, em que o monarca se considerava soberano e detentor do patrimônio público (PASCOAL, 2015, p. 17). O primeiro esboço de orçamento surgiu na Inglaterra, através da *Magna Carta* de 1215, em resposta às arbitrariedades praticadas pelo Príncipe João Sem Terra. No texto da Carta “constava a ratificação do princípio de que nenhum tributo ou *scutage* seria levantado sem o consentimento do conselho do reino, salvo os de costume, para resgate do rei, elevação de seu filho mais velho a cavaleiro ou dote da filha mais velha” (BALEIRO, 2002, p. 415).

No Brasil, o orçamento apareceu pela primeira vez na Constituição de 1824, num contexto de insatisfação com a cobrança excessiva de tributos pela metrópole. Já existia, nessa época, a necessidade de apresentação anual do balanço geral da receita e da despesa do Tesouro à Câmara dos Deputados, mas foi somente em 1830 que surgiu a primeira peça orçamentária, referente ao exercício de 1831-1832.

Pela definição de Aliomar Baleeiro (2002, p. 411), orçamento é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por determinado período e minuciosamente,

as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros objetivos adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Em sua concepção moderna, o orçamento é considerado um instrumento normativo de programação do Estado. Para Regis Fernandes de Oliveira (2010, p. 347), “o orçamento deixa de ser mera peça orçamentária para tornar-se um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade”.

A Constituição Federal prevê a existência de três leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais devem ser elaboradas de acordo com as normas constitucionais e as leis que tratam de finanças públicas. Para os fins deste trabalho, a LOA é a mais importante das leis orçamentárias, pois consiste no orçamento propriamente dito, ou seja, o instrumento normativo que prevê as receitas e autoriza as despesas.

É na LOA que constam as dotações orçamentárias destinadas a satisfazer as despesas do exercício financeiro. Sucede que, em determinadas situações, os créditos orçamentários se tornam insuficientes ou aparecem novas responsabilidades não previstas que ensejam a necessidade de se obter mais recursos. É exatamente nesses casos que podem ser abertos os créditos adicionais, que, para Caldas Furtado (2014, p. 167), são autorizações, concedidas pelo Poder Legislativo, para gastar recursos públicos previamente indicados e ainda não comprometidos no orçamento em execução, que serão somadas àquelas já contempladas na lei orçamentária, no decorrer da sua execução, mediante a edição de lei específica.

2.1 Créditos adicionais suplementares e especiais

Os créditos adicionais servem para: (1) reforçar dotações orçamentárias já existentes, mas que, no decorrer da execução, se tornaram insuficientes; (2) atender a despesas ainda não previstas na LOA; e (3) fazer frente a despesas imprevisíveis e urgentes em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os créditos suplementares estão previstos no art. 41, I da Lei nº 4.320/64. Destinam-se aos casos em que há dotação orçamentária específica, mas que, por razões diversas, esta se torna insuficiente para fazer frente às despesas que surgem durante a execução da LOA. Servem, pois, para o reforço de dotação orçamentária existente.

Recorre-se aos créditos especiais quando surge a necessidade de autorização de despesas que não possuem dotação orçamentária específica. São créditos destinados a despesas com categorias de programações novas, ou seja, ainda não previstas na lei orçamentária.

Cumpra-se destacar que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende, necessariamente, da indicação dos recursos correspondentes às despesas e da exposição justificativa, conforme exige o art. 43 da Lei nº 4.320/64. Os recursos estão listados no § 1º do citado artigo, e podem ser: (1) o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (2) os provenientes de excesso de arrecadação; (3) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e (4) o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

2.2 Créditos extraordinários

Os créditos extraordinários têm previsão no ordenamento jurídico brasileiro desde o período imperial, mais especificamente em 1850. Foi a Lei nº 589/1850 que regulamentou as possibilidades de abertura de tais créditos, sem autorização legislativa, em caso de epidemias ou qualquer outra calamidade pública, sedição, insurreição, rebelião e outras situações semelhantes.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88), era a Lei nº 4.320/64 que estabelecia, no art. 41, III, o conceito de créditos extraordinários como sendo “os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública” (BRASIL, 1964). Após a CRFB/88, os créditos extraordinários passaram a ser destinados ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º).

Embora os conceitos de imprevisibilidade e urgência pareçam vagos e passíveis de inúmeras interpretações, a CRFB/88 é clara no sentido de que tais créditos se referem a despesas que decorrem de fatos que não permitem um planejamento prévio por parte do Poder Executivo, de modo que sua abertura exige procedimentos sumários para o atendimento rápido e urgente (KOHAMA, 1991, p. 204-205). Neste contexto, a *Carta Magna* utiliza os termos “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” não com um sentido taxativo, mas como um norte para que o poder público seja razoável em sua interpretação. A esse respeito, vale conferir o seguinte trecho retirado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4048 pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2011):

Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, §3º c/c o art. 62, §1º, inciso I, alínea “d” da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.

Por seu caráter excepcional, a abertura de créditos extraordinários dispensa prévia autorização legislativa. Antes da CRFB/88, utilizava-se a regra do art. 44 da Lei nº 4.320/64, que assim dispõe: “os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo” (BRASIL, 1964). Por força do dispositivo constitucional, hoje a abertura se dá por medida provisória (MP).

Ao contrário dos créditos suplementares e especiais, que precisam indicar a fonte de recursos para sua abertura, os créditos extraordinários carecem de tal exigência. Mais uma vez a legislação oferece tratamento diferenciado em virtude da própria natureza atípica do crédito, podendo o poder público designar ou não a sua fonte de custeio; a exigência é que exista, efetivamente, uma circunstância ensejadora da sua utilização. Isso não significa dizer que os créditos extraordinários serão abertos de forma ilimitada, vez que a MP deverá conter, em seu texto, os valores e limites a serem utilizados.

2.2.1 A questão das medidas provisórias sobre créditos extraordinários

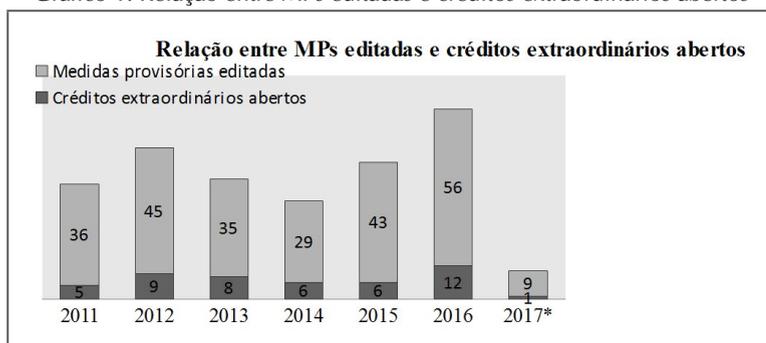
A medida provisória é um ato normativo primário de competência do presidente da República. Trata-se de um instrumento com força legal, embora dependa da aprovação do Congresso Nacional para que ocorra a conversão definitiva em lei. Possui vigência de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período.

As MPs constituem inovação trazida pela Constituição Federal de 1988, em substituição aos antigos decretos-leis. Estão previstas no art. 62 do texto constitucional, que assim prescreve: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

O emprego da medida provisória para a abertura de crédito extraordinário é matéria que gera inúmeras controvérsias. O ponto fundamental das principais críticas gira em torno não da medida provisória enquanto instrumento normativo, mas da interpretação do conceito de despesas imprevisíveis e urgentes por parte do gestor que solicita os créditos. Como explicam Rocha, Marcelino e Santana (2013, p. 817), “para a abertura desses créditos, há que se atender aos critérios da imprevisibilidade e da urgência das despesas, combinado com a urgência e a relevância requeridas para a edição de medidas provisórias”. Mas o que tem se observado, na prática, é a edição indiscriminada de MPs sem o enquadramento nos requisitos exigidos. Para se ter uma ideia quantitativa, o Gráfico 1 mostra a proporção de medidas provisórias destinadas à abertura de créditos

extraordinários em relação ao número total de MPs editadas entre os anos de 2011 e 2017:

Gráfico 1: Relação entre MPs editadas e créditos extraordinários abertos



Fonte: Elaboração própria. Fonte: Secretaria de Governo – Presidência da República (BRASIL, 2017a).

* Dados obtidos até março de 2017

Como se nota do Gráfico 1, o ano em que houve a maior quantidade de medidas provisórias sobre créditos extraordinários foi o de 2016, em razão, principalmente, da realização dos jogos olímpicos. A escolha do país que sediaria as olimpíadas ocorreu em 2009, tempo suficiente para planejar a vida financeira do Estado e alocar recursos para cobrir situações “imprevistas”. Conclui-se, pois, “que uma situação de urgência pode ser oriunda de um processo de planejamento inadequado anterior, o que justifica o pleito como urgente, mas não exige o administrador pela falha de planejamento” (ARAÚJO; MOTTA, 2012, p. 181).

A atuação reiterada da União no sentido de editar MPs para abrir créditos extraordinários passou a trazer “vários pro-

blemas à execução do orçamento, já que o mesmo era aprovado pelo Parlamento e logo após alterado via medida provisória pelo Executivo” (LEITE, 2015, p. 29). Essa situação gerou uma série de ajuizamentos de Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF), com o intuito de adequar as MPs com o art. 167, § 3º da CRFB/88. Nesse sentido, Harrison Leite (2015, p. 30) afirma:

Enquanto o Executivo defendia que toda situação de relevância e urgência, em que os recursos precisassem ser realocados, caberia o manejo da medida provisória, o Judiciário passou a entender que apenas as situações fáticas semelhantes ou iguais às descritas no art. 167, § 3º da CF, quais sejam, guerra, comoção interna ou calamidade pública, é que poderiam ensejar a utilização da medida provisória para a abertura de crédito extraordinário.

Foi nesse contexto que o STF julgou a ADI 4048, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, com o fito de impugnar a Medida Provisória nº 405/2007, que abria “créditos extraordinários em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00” (BRASIL, 2007). Na ocasião, o STF analisou a inconstitucionalidade da MP sob o aspecto do preenchimento do seu conteúdo em consonância com a realidade. Vejamos o seguinte trecho:

Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente

da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. (BRASIL, 2007)

Do mesmo modo, a Suprema Corte assim decidiu, quando do julgamento da ADI nº 4049 (BRASIL, 2016b), proposta diante da Medida Provisória nº 402/2007, que determinou a abertura de crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Executivo:

Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF).

A conversão em lei da medida provisória que abre

crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade.

A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar.

Percebe-se que a tendência da jurisprudência do STF é no sentido de controlar a edição de medidas provisórias em conjunto com os requisitos necessários para a concessão de créditos extraordinários. Embora a Corte tenha avançado nesse aspecto, deve-se levar em conta que inúmeras MPs são criadas e chegam a produzir seus efeitos sem que haja um controle das consequências, vez que o Judiciário precisa ser provocado para se manifestar sobre a sua inconstitucionalidade.

2.2.2 O uso indiscriminado dos créditos extraordinários

O histórico de abertura de créditos extraordinários no Brasil demonstra grave distorção na interpretação das hipóteses constitucionais que ensejam o seu uso. Diversos documentos históricos atestam que os créditos extraordinários foram utilizados inúmeras vezes como forma de burlar o orçamento.

Exemplo disso se mostra na preocupação com o uso irregular e desenfreado de recursos públicos durante o mandato do então presidente da República, Floriano Peixoto (1891-1894), que levou o Tribunal de Contas da União a tratar dos créditos

extraordinários em seu primeiro Parecer Sobre as Contas do Governo da República, em 1893. Segue o trecho citado por Diones Gomes da Rocha (2009, p. 22):

Si é assim de tanto alcance, para remover duvidas, a discriminação das parcellas de que a somma total das verbas se compõe, não ha necessidade de insistir em quanto mais importa estabelecer precisamente o destino das verbas a que se possa pretender dar larguezas que não consentem, entre as quaes especificarei a que é destinada para soccoros públicos. Esta verba se comporta, por sua natureza, despezas de character extraordinário, que devemos desejar não se tornem jamais precisas, e não haveria senão vantagem em firmar este ponto de modo inatacavel, afim de que não esteja nela compreendida; o que, com tanto fundamento, a lei não admite. (grafia original)

Muito embora já existisse certo cuidado com relação ao uso indevido de créditos extraordinários desde o século XIX, a realidade dos últimos anos tem mostrado situações de total descumprimento dos preceitos constitucionais que regulam a matéria. Dados extraídos da Secretaria de Governo da Presidência da República mostram que a maior parte dos créditos extraordinários abertos entre os anos de 2011 e 2017 não se encaixa nos critérios do art. 167, § 3º da Constituição Federal. No Quadro 1 estão os exemplos mais relevantes:

Quadro 1: Principais créditos extraordinários indevidamente abertos no período de 2011 a 2016

MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
531/2011	74.000.000,00	Ministério da Educação	Apoio à recuperação da rede física escolar pública

MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
548/2011	460.530.000,00	Ministério da Educação	Apoio à formação profissional e tecnológica; desenvolvimento do ensino da pós-graduação e da pesquisa científica
553/2011	553.581.700,00	Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Defesa e da Integração Nacional	Implantação do Centro Nacional de Monitoramento e Alerta de Desastres Naturais; ações de defesa civil e obras preventivas de desastres
573/2012	6.843.701.650,00	Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde, do Transporte, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do desenvolvimento Agrário, da Defesa, da Integração Nacional e das Cidades	Desenvolvimento da Educação Básica Nacional, aquisição de motocicletas para policiamento, aquisição de equipamentos e máquinas, melhoria da malha metroviária de trens urbanos de Porto Alegre etc.
588/2012	1.683.716.400,00	Ministério da Educação	Financiamento Estudantil – FIES

MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
616/2013	2.932.125.346,00	Operações Oficiais de Crédito	Financiamento Estu- dantil – FIES
625/2013	60.000.000,00	Ministério de Minas e Energia	Coordenação das ações de integração elétrica com os paí- ses vizinhos
642/2014	5.100.000.000,00	Ministério da Defesa	Apoio logístico às forças de segurança pública do Rio de Janeiro e Financia- mento Estudantil – FIES
662/2014	404.755.786,00	Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebras	Comunicações, te- lecomunicações e aquisição de satélite
697/2015	950.246.149,00	Ministérios da Justiça, das Relações Exteriores, dos Transportes, da Defesa e da Integração Nacional	Política nacional de justiça, política externa, transporte hidroviário e ferro- viário, mobilidade urbana e trânsito
702/2015	37.579.334.525,00	Ministérios da Saúde, do Traba- lho e Emprego e das Cidades e dos Encargos Financei- ros da União	Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde, complemen- to da atualização monetária do FGTS, outros encargos especiais

MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
710/2016	1.472.650.000,00	Ministério da Justiça, da Cultura, da Defesa, da Integração Nacional e do Turismo, de Encargos Financeiros da União	Plano Nacional de Segurança Pública para grandes eventos e investimentos, promoção da cultura brasileira nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, apoio à realização de grandes eventos etc.
711/2016	419.460.681,00	Diversos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Defensoria Pública da União e Ministério Público da União	Auxílio-moradia a agentes públicos, julgamentos de causas no STF, na JF e na JT
730/2016	150.000.000,00	Justiça Eleitoral	Recomposição de dotações de pleitos eleitorais
740/2016	353.771.447,00	Justiça do Trabalho	Apreciação de causas na JT e Reserva de Contingência

MP	VALOR (R\$)	FAVORECIDO	FINALIDADE
750/2016	82.562.979,00	Câmara dos Deputados, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça do Trabalho, Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	Atuação legislativa e prestação jurisdicional

Fonte: Elaboração própria. Baseado em dados da Secretaria de Governo – Presidência da República

Os casos mencionados no Quadro 1 representam somente uma parcela dos créditos extraordinários abertos de maneira indevida nesse período. Nenhuma das despesas mostradas se enquadra como “imprevisíveis” e “urgentes”, muito pelo contrário; a maior parte dos gastos se destina ao pagamento de despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, não se admitindo o seu custeio por uma categoria de crédito adicional tão excepcional.

O que ocorre, na realidade, é uma clara distorção dos conceitos de “imprevisibilidade” e “urgência” por parte do Poder Executivo, o qual, por inúmeras vezes, toma a decisão de abrir créditos extraordinários considerando aspectos políticos em detrimento dos técnicos. Além disso, fatores como a falta de planejamento, a celeridade na aprovação do crédito, a ausência de participação prévia do Congresso Nacional e a falta de con-

trole efetivo da sua utilização contribuem para a criação de um orçamento paralelo, configurando enorme afronta ao princípio da legalidade, tanto por inobservância do dispositivo constitucional atinente quanto por escape à lei orçamentária.

A prática reiterada dessas condutas indevidas provoca o enfraquecimento da lei orçamentária como instrumento de planejamento das ações estatais. Ademais, comprometem-se recursos públicos com despesas que, por seu caráter previsível, deveriam constar no orçamento, ou, no máximo, serem custeadas por meio de créditos suplementares ou especiais, mas que, em razão de descuido do gestor com as contas públicas, tornaram-se urgentes. Com efeito, não se pode confundir urgência com emergência; esta última compatibiliza urgência com imprevisibilidade. Qualquer despesa pode se tornar urgente, desde que as providências necessárias para a sua satisfação não sejam adotadas no tempo certo (FURTADO, 2014, p. 172).

2.2.3 Como tem entendido a jurisprudência do TCU

O Tribunal de Contas da União (TCU), principal órgão fiscalizador das contas públicas, já se manifestou de maneiras distintas a respeito do tema. No Acórdão nº 1634/2016 (BRASIL, 2016c), em resposta à consulta formulada sobre a possibilidade de utilização de créditos extraordinários para o pagamento de obrigações assumidas pela União em decorrência de decisão do TCU, o mesmo se pronunciou da seguinte forma:

quanto ao questionamento se “É cabível a abertura de crédito extraordinário para assegurar o pagamento integral de obrigações assumidas pela União em decorrência e obediência estrita a Acórdão do Tribunal de Contas da União?”, responder ao consulente

que as despesas e obrigações dos Poderes e órgãos autônomos da União não decorrem de decisões do Tribunal de Contas da União, mas de determinações constitucionais e legais, uma vez que o art. 37 da Lei Fundamental impõe a subordinação de todo gestor ao princípio da legalidade, sendo dever do administrador público acompanhar o planejamento da ação governamental e adotar as medidas ao seu alcance para que sejam previstos créditos na lei orçamentária anual e, se estes forem insuficientes, buscar a abertura de créditos suplementares ou especiais, de forma a cumprir as disposições dos artigos 165 e 167 da Constituição da República e as normas gerais de finanças públicas, ou ainda a abertura de créditos extraordinários, desde que cumpridos os seus requisitos constitucionais e legais para tanto.

No Acórdão nº 1716/2016 (BRASIL, 2016d), o TCU respondeu a consulta formulada pelo Ministério da Fazenda sobre a possibilidade de abrir créditos extraordinários quando a insuficiência de dotação pudesse potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais. A situação diz respeito à Justiça do Trabalho, que ficou impossibilitada de custear despesas correntes por esgotamento de recursos. No caso, o TCU entendeu pela regularidade da abertura de créditos extraordinários mesmo para o custeio de despesas com pessoal. Vejamos o seguinte trecho:

Quanto à **imprevisibilidade das despesas**, não há como configurá-la com precisão no caso concreto, porque as despesas foram previstas no PLOA-2016. A falta de dotação orçamentária suficiente para a Justiça do Trabalho não resulta de imprevisibilidade das despesas, mas de decisões legislativas que não consideraram os impactos das medidas no endividamento da União.
[...]

No entanto, o corte promovido pelo Congresso Nacional no orçamento da Justiça do Trabalho em proporções bem superiores às que foram aplicadas para os demais órgãos públicos configura fato que foge ao ordinário.

[...]

Trata-se, isso sim, da **imprevisibilidade da despesa obrigatória e inadiável desprovida da devida, necessária e ordinária previsão orçamentária para a sua cobertura, por motivos alheios à vontade de quem terá de suportar a referida despesa** que permita ao Poder Público honrar esses compromissos, porquanto o que era para ser ordinariamente previsto acabou por ser extraordinariamente previsto, que foi o profundo corte orçamentário de que foi vítima a Justiça do Trabalho, deixando a descoberto despesas obrigatórias e inadiáveis, configurando o que já foi mencionado no parecer da Semag, de “irrealismo do orçamento público”.

Essa dramática situação, de despesas obrigatórias e inadiáveis sem a **devida cobertura orçamentária**, configura situação excepcional, extraordinária, que autoriza o reconhecimento da **imprevisibilidade da despesa obrigatória e inadiável desprovida da devida, necessária e ordinária previsão orçamentária para a sua cobertura, por motivos alheios à vontade de quem terá de suportar a referida despesa**.
(grifos meus)

Já em denúncia anônima sobre a suposta abertura irregular de créditos extraordinários pela MP nº 711/2016, que destinou os créditos a diversos órgãos para o pagamento de auxílio-moradia a agentes públicos, o TCU se manifestou pela sua parcial procedência no Acórdão nº 666/2017 (BRASIL, 2017b):

No caso do presente processo, não parece lógico e razoável depreender que, por causa de eventual atraso no pagamento de uma única verba, cujas natureza e alcance estão em discussão tanto nesta Corte

quanto no Judiciário, restasse inviabilizado o regular funcionamento dos Poderes, da DPU e do MPU.

Também não se pode aceitar que tão somente o trâmite legislativo dos créditos adicionais – frise-se: estipulado pela própria Constituição Federal – seja sempre usado como justificativa para abertura de créditos extraordinários, quando o que se verifica, na maioria dos casos, é a ocorrência de falhas no processo de planejamento e orçamentação.

Entretanto, além do propósito da SOF de conferir maior transparência às despesas com ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, há de se considerar que a abertura do crédito extraordinário em questão não provocou aumento de despesas, pois ocorreu, mesmo sem haver obrigatoriedade normativa para tanto, cancelamento de dotações em valor correspondente, conforme discriminado na peça 9.

[...]

Nesse diapasão, considerando a competência desta Corte de Contas de verificar a efetiva imprevisibilidade da despesa associada ao crédito extraordinário e levando em conta (i) o fato de o Congresso Nacional ter optado pela não apreciação da Medida Provisória 711/2016 e não edição de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes; (ii) o propósito inicial da SOF de melhorar a transparência do gasto público; e (iii) o não aumento de despesa pública, haja vista concomitantemente cancelamento de despesas em valor correspondente ao do crédito extraordinário aberto; propõe-se que sejam realizadas as determinações que se seguem.

Mas é preciso que reste consignado e destacado que, apesar da aparente boa-fé e do não aumento de despesa pública, o crédito extraordinário aberto mediante a Medida Provisória 711/2016 não observou integralmente os preceitos constitucionais.
(grifo meu)

As decisões do TCU são bastante variáveis. Embora levem sempre em consideração o entendimento do STF no sen-

tido de exigir a necessidade de enquadramento nos requisitos de urgência e imprevisibilidade para a abertura de créditos extraordinários, em certas situações a Corte de Contas tende a relativizar tais exigências conforme o caso concreto. Não se desconhece a expertise e a eficiência do TCU no controle das contas públicas, mas é necessário que a fiscalização seja mais rígida e vinculada, de modo a evitar que as despesas previsíveis se tornem urgentes por falhas no planejamento estatal.

3 O NOVO REGIME FISCAL E OS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

A Emenda Constitucional nº 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016, acrescentou os artigos 106 a 114 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Antes de ser aprovada, a Emenda ficou conhecida como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241 (pela numeração recebida na Câmara dos Deputados) e, posteriormente, como PEC 55 (pela numeração recebida no Senado Federal). Popularmente, a EC recebeu a denominação de “PEC do teto dos gastos públicos”.

O ajuste fiscal teve por justificativa o déficit nas contas públicas gerado pelo descontrole da gestão anterior, que teria gastado mais do que o arrecadado. Na mensagem do texto da antiga PEC 241, utilizou-se a necessidade de atingir o superávit primário² para fundamentar o controle das despesas ao nível da inflação.

O Novo Regime Fiscal estabelece uma série de limita-

2 O superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, excluídos os gastos com pagamento de juros.

ções financeiras aos gastos públicos da União pelos próximos vinte exercícios financeiros, a contar de 2017. Ocorre que os limites são impostos às despesas primárias, nas quais se enquadram aquelas com educação, saúde, previdência social etc., de modo que os investimentos nas áreas sociais restam, de certo modo, prejudicados. Em razão disso, a EC foi (e ainda é) alvo de inúmeras críticas e manifestações, tendo sido um dos motivos que ensejaram as ocupações nas escolas por estudantes secundaristas no fim de 2016.

Não obstante a insatisfação popular, a Emenda foi aprovada e a nova fase implantada por ela é marcada por um cenário de contenção de despesas em diversos setores e por vedações a quem descumprir seus limites. Passemos, então, à análise das suas peculiaridades.

3.1 Alcance da EC nº 95/2016

Em primeiro lugar, é preciso destacar que a EC nº 95/2016 não atinge estados, Distrito Federal e municípios; seu alcance se estende somente aos órgãos autônomos da União, aqui entendidos como aqueles que possuem autonomia orçamentária e financeira.

De acordo com o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluem-se: Poder Executivo, Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), Poder Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União), Ministério Público (e Conselho Nacional do Ministério Público)

e Defensoria Pública da União. Deve-se levar em conta que, nos casos dos Poderes Judiciário e Legislativo, os limites são individualizados para cada órgão. Também há que se considerar que somente os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social estão incluídos nos limites da Emenda Constitucional.

Quanto às despesas abrangidas, o Novo Regime Fiscal fixa limites apenas para as primárias, aqui entendidas como aquelas que modificam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do governo no exercício correspondente. As despesas primárias se referem aos gastos com pessoal, previdência social, saúde, educação, assistência social, entre outros. As financeiras, que não afetam o resultado primário³ e servem para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, estão excluídas das limitações da Emenda.

As regras da EC são válidas pelos próximos vinte exercícios financeiros, sendo 2017 o primeiro ano. A metodologia será aplicada até 2036 e não poderá ser revista durante dez anos, por força do art. 108 do ADCT, que permite a revisão do método de correção dos limites impostos somente a partir do décimo exercício da vigência da Emenda, através de projeto de lei complementar.

3.2 Novas bases de cálculo

Antes do Novo Regime Fiscal, as despesas primárias eram calculadas de forma global, respeitados os percentuais fixados na Constituição para cada ente. A partir da EC nº 95/2016, as despesas primárias da União passaram a ser calculadas de forma diferente. Os novos limites estão consolidados no art. 107,

³ O resultado primário corresponde à diferença entre as receitas e despesas do setor público, excluídas as despesas com “rolagem da dívida” e operações de crédito ativas e passivas.

§ 1º do ADCT, que assim estabelece:

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I – para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II – para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Pelo inciso I do art. 107, § 1º, deduz-se o seguinte: o valor-limite de 2017 será fixado a partir da soma da despesa primária paga no exercício de 2016 e dos restos a pagar pagos no mesmo exercício. O montante deverá ser corrigido em 7,2%, resultando no valor-base de 2017. Para os exercícios posteriores (2018 a 2036), deverá ser utilizado o valor-base do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA⁴ relativo ao período de julho do ano anterior a junho do ano de elaboração da lei orçamentária. Vejamos:

⁴ O IPCA é um índice de inflação medido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – que reflete a variação dos preços comerciais para o público final. É o medidor oficial da inflação do país.

Tabela 1: Representatividade das despesas com Programa de Infraestrutura em relação às despesas com investimento do estado do Ceará nos anos de 2012 a 2016

ANO	LIMITE
A1 (2017)	(DESPESA PRIMÁRIA PAGA EM 2016 + RESTOS A PAGAR PAGOS EM 2016) x 1,072
A2 (2018)	VALOR A1 x IPCA A1
A3 (2019)	VALOR A2 x IPCA A1
A20 (2036)	VALOR A19 x IPCA A19
Fonte: Elaboração própria (2017).	

Vê-se, com isso, que as regras do Novo Regime impedem o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, mesmo se as condições econômicas estiverem favoráveis, de modo que somente será possível aumentar investimentos em uma área se houver cortes em outras (MONTEIRO, 2017, p. 261).

A maior discussão popular sobre o Novo Regime Fiscal gira em torno dos direitos sociais afetados pela limitação de despesas. Conforme já explicado, os limites impostos pela EC nº 95/2016 atingem as despesas primárias, nas quais se incluem os gastos com saúde, educação, previdência etc., de forma que as prestações estatais positivas sofrem prejuízo considerável. Sobre o tema, critica Cynara Monteiro (2017, p. 262):

Além da suspensão do projeto constituinte de 1988, o novo regime fiscal revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública.

Para o Estudo Técnico nº 26/2016 (BRASIL, 2016a, p. 20), as novas formas de vinculação podem significar, na hipótese de crescimento real da receita, menor grau de proteção dessas áreas em relação ao piso calculado pelos critérios anteriores. “Por outro lado, diante da imposição de um teto geral para as despesas primárias, ao menos se impede que o Novo Regime Fiscal acarrete redução, em termos reais, dos atuais montantes alocados para os pisos da saúde e educação”.

Não obstante tal afirmação, o que se sabe é que, na realidade, a Emenda Constitucional destina recursos para o pagamento da dívida pública em detrimento de investimentos em despesas primárias, sob o fundamento de que o excesso de gastos com direitos sociais seria responsável pelo suposto déficit das contas públicas ensejador da reforma. Para Monteiro (2017, p. 274), a EC nº 95/2016 busca alcançar o equilíbrio fiscal pelo lado do corte de gastos, e não por investimentos, o que representa um grande equívoco.

3.3 Despesas excluídas

Além das despesas financeiras, a Emenda Constitucional nº 95/2016 também exclui algumas despesas primárias da base de cálculo e dos limites estabelecidos no art. 107. De acordo com o § 6º:

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I – transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complemen-

tações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III – despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV – despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

O inciso II faz menção aos créditos extraordinários, tema principal deste trabalho. Conforme já visto, por sua natureza urgente e imprevisível, os créditos extraordinários só podem ser abertos nas situações previstas no art. 167, § 3º da Constituição Federal. De fato, seria arriscado que a EC nº 95/2016 impusesse limites a tais créditos, visto se referirem, ao menos teoricamente, a despesas excepcionais. No entanto, como será demonstrado adiante, o fato de os créditos extraordinários terem sido excluídos da base de cálculo da EC aumenta a possibilidade de sua utilização indevida (que já vem ocorrendo há muito tempo).

3.4 Créditos extraordinários na Emenda Constitucional nº 95/2016 e a possibilidade de aumento do seu uso irrestrito

Os créditos extraordinários têm sido utilizados de forma totalmente distorcida e indiscriminada há mais de um século, com registros que datam do período imperial. Os dados coletados mostram que a maioria dos créditos extraordinários abertos serviram para o pagamento de despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, o que configura total inobservância ao art. 167, § 3º da Constituição Federal, que só admite a utilização dos referidos créditos em caso de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção

interna ou calamidade pública”.

Nesse cenário de contenção de gastos, a hipótese a que se quer chegar é a de que os créditos extraordinários podem servir como um escape aos limites fixados pela Emenda Constitucional. Explico. O uso irrestrito dos créditos extraordinários já ocorre há muito tempo, mesmo em condições econômicas favoráveis e em gestões razoavelmente responsáveis. No contexto atual, marcado por forte crise econômica, inúmeros escândalos de corrupção e diversas reformas legislativas (fiscal, previdenciária, trabalhista), a tendência é que haja um aumento na demanda por recursos, sendo a abertura de crédito extraordinário uma das poucas formas de obtenção “fácil” de dinheiro público.

As facilidades são imensas. Em princípio, destaca-se a celeridade do procedimento, vez que a abertura dos créditos extraordinários se dá por medida provisória (tema já abordado), não havendo deliberação prévia do legislativo. A Constituição afirma que tais medidas devem ser submetidas de imediato ao Congresso Nacional (art. 62, caput, da CF), que deverá apreciá-las no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período (RAMOS FILHO, 2012, p. 40). No entanto, ao passar pelo crivo do Congresso Nacional, normalmente a MP já tem produzido seus efeitos e os recursos já têm sido despendidos.

O segundo fator que contribui para o uso descontrolado desses créditos é a facilidade de obtenção em relação aos demais créditos adicionais. De acordo com o que já foi tratado, os créditos suplementares e especiais necessitam de prévia indicação da fonte de custeio, só se admitindo o seu financiamento por meio do superávit financeiro apurado no exercício anterior, do excesso de arrecadação, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou do produto de operações de

crédito autorizadas. Para os créditos extraordinários, não existe a necessidade de indicar a fonte de recursos, podendo haver, inclusive, aumento de despesas.

Por saber que pode recorrer a esse artifício, o gestor emprega menor diligência na previsão da receita e no planejamento da despesa. A simplicidade com que conta o poder público para abrir créditos extraordinários termina por estimular sua desorganização na administração das contas públicas. O resultado é que a falta de planejamento faz que despesas previsíveis se tornem urgentes por não terem sido tomadas as medidas necessárias no tempo devido, ensejando a abertura de créditos extraordinários por ausência de outra opção possível.

A falta de controle efetivo por parte do Tribunal de Contas e do Judiciário também contribui para que os créditos extraordinários sejam utilizados indiscriminadamente. Pelo que foi demonstrado anteriormente, o TCU tem relativizado, em algumas situações, os conceitos de “urgência” e “imprevisibilidade”, dadas as particularidades do caso concreto. Além disso, o controle exercido pelo TCU ocorre, na maioria das vezes, *a posteriori*, quando os danos ao erário já têm sido causados. O STF, noutra banda, só se manifesta quando provocado por meio de ADIs diante de medidas provisórias sobre créditos extraordinários, e seu posicionamento sobre a matéria, embora já pacificado no sentido de exigir o cumprimento dos requisitos de “urgência” e “imprevisibilidade”, é bastante recente.

Esse somatório de fatores cria um ambiente extremamente propício para a abertura irresponsável e descomedida de créditos extraordinários. Se não for exercida uma fiscalização mais incisiva pelos órgãos de controle, haverá grandes prejuízos aos cofres públicos e grave descumprimento dos preceitos consti-

tucionais, dos princípios orçamentários e das leis que tratam de finanças públicas.

3.5 Consequências do uso indiscriminado dos créditos extraordinários no contexto do Novo Regime Fiscal

A irresponsabilidade no uso de créditos extraordinários em tempos de crise econômica e num contexto de contenção de gastos pode trazer consequências significativas para o ordenamento jurídico e para o erário.

No âmbito jurídico, há um enfraquecimento do orçamento enquanto objeto de planejamento das ações estatais. Gleison Assis Reis (2011, p. 85) resume bem essa ideia ao afirmar que a abertura de créditos extraordinários, dissociada das hipóteses constitucionalmente previstas, ao diminuir a participação do povo e dos seus representantes legitimamente eleitos, produz grave consequência, vez que cria um orçamento paralelo do Tipo Executivo, próprio dos regimes autoritários.

Além disso, há que se considerar a afronta ao Princípio da Separação dos Poderes. A abertura contínua de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias, além de comprometer a produção legislativa do Congresso Nacional, retira parte das competências do Poder Legislativo e torna o Poder Executivo formulador e executor de políticas públicas (ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013, p. 824).

A credibilidade das leis orçamentárias, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei nº 4.320/64 e até mesmo da Constituição Federal resta, de certo modo, prejudicada, vez que a inobservância reiterada das normas legais e constitucionais e o escasso controle das ações estatais nesse sentido debilitam a

imperatividade desses institutos. Com essa margem, o gestor irresponsável se sente cada vez mais motivado a agir em desconformidade com a lei, por saber que suas condutas irregulares nem sempre sofrerão a punição necessária.

Outro desdobramento relevante se dá no plano econômico, sobretudo no comprometimento do dinheiro público. Nesse sentido, Rocha, Marcelino e Santana (2013, p. 824) explicam:

Em decorrência da prioridade de execução dada ao crédito extraordinário, ele acaba tornando-se uma espécie de orçamento paralelo ou, pelo menos, uma forma de despesa privilegiada. Gozando o status de despesa privilegiada e levando-se em consideração a necessidade de se alcançar e manter a meta de superávit primário, pode ser necessário cancelar dotações constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovadas pelo Congresso Nacional, para que a meta seja cumprida.

Vê-se, portanto, que é urgente a necessidade de um controle mais efetivo da abertura dos créditos extraordinários. Já ficou demonstrado que, nos moldes atuais, a fiscalização nesse sentido não é suficiente para coibir ou ao menos diminuir a utilização desse tipo de crédito de maneira indevida. Ademais, deve-se levar em consideração que o cenário corrente se mostra ainda mais favorável para a prática de condutas irregulares, dada a limitação de gastos fixada pela EC nº 95/2016, o que demanda maior e mais eficiente controle.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que foi visto, a quase totalidade dos créditos extraor-

dinários abertos entre os anos de 2011 e 2017 não observou os requisitos de “urgência” e “imprevisibilidade” estabelecidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Os motivos que ensejaram a utilização dos créditos tiveram por base despesas correntes, nas quais se incluem o pagamento de servidores públicos (a exemplo do Judiciário, que recorreu aos créditos extraordinários para custear auxílio-moradia de agentes públicos, por meio da MP 711/2016), a manutenção ou o aperfeiçoamento de serviços, a compra de materiais, o financiamento de programas do governo etc. Com relação às despesas de capital, o poder público abriu créditos extraordinários para conceder empréstimos (como o Financiamento Estudantil – FIES, encontrado no texto de várias medidas provisórias), adquirir máquinas e equipamentos, investir no setor agropecuário e na pesquisa científica, entre outros.

Nenhuma das despesas citadas se enquadra nos critérios exigidos para a abertura de créditos extraordinários. O que ocorre é que, na prática, não há um planejamento adequado e responsável dos gastos públicos – tanto por desorganização do gestor quanto por motivos políticos – de modo que dispêndios totalmente previsíveis não são computados na lei orçamentária. Quando surge a urgente necessidade de se efetuar o gasto, não há valores disponíveis, restando apenas os créditos extraordinários como possível saída. Para se ter uma ideia, já houve situações em que o ente público se viu sem recursos para pagar a remuneração de servidores públicos, com o risco de interromper a continuidade de serviços essenciais por falta de pagamento. No caso, a única solução encontrada foi a abertura de créditos extraordinários, dada a urgência de obtenção de fundos, mesmo diante de circunstâncias completamente previsíveis.

A questão das medidas provisórias, que já foi discutida

neste estudo, representa outro problema quando se trata de créditos extraordinários. A facilidade de aquisição dos créditos se dá pelo fato de as MPs serem editadas pelo Executivo. Quando o Legislativo aprecia o seu conteúdo, normalmente os recursos já têm sido despendidos, cabendo ao Congresso Nacional apenas rejeitar a MP ou convertê-la em lei. A exequoriedade imediata da medida provisória pode ser extremamente perigosa, vez que não são respeitados os requisitos constitucionais para sua abertura. O objetivo de tornar menos burocrático o processo de abertura dos créditos extraordinários serviu somente para estimular o seu uso indevido, tendo em vista que vivemos em um país onde predomina a cultura de inobservância à lei. Assim, no cenário e nas condições atuais, a MP não se mostra o instrumento normativo mais adequado para abrir créditos extraordinários.

No que se refere ao Novo Regime Fiscal, é necessário tecer algumas considerações. Com efeito, o objetivo desta pesquisa não é se posicionar sobre a Emenda Constitucional nº 95/2016, mas não há como ignorar o fato de que o legislador optou por priorizar as despesas financeiras da União em prejuízo das primárias. Na prática, retiram-se investimentos em direitos sociais para que sobre dinheiro para quitar a dívida pública. Isso significa drástica diminuição de recursos destinados à satisfação de políticas públicas, sendo os gastos com saúde e educação os mais afetados, já que, a partir de agora, só poderão ser corrigidos segundo o IPCA.

A EC nº 95/2016 exclui algumas despesas primárias da base de cálculo fixada. Para este estudo, importam os créditos extraordinários, que não se incluem nos limites da Emenda por serem uma categoria que não admite restrições financeiras. Há que se considerar, no entanto, que a intenção do constituinte

de exonerar tais dispêndios da contenção imposta pela EC pode representar uma ameaça às contas públicas, já que os créditos extraordinários representariam uma forma “fácil” de escape aos limites estabelecidos.

Fora todos os motivos já citados, como falta de planejamento do gestor, executoriedade imediata da medida provisória e fiscalização ineficiente, acrescenta-se o fato de que grande parte dos créditos extraordinários abertos se destina ao custeio de despesas primárias. Os dados colhidos entre 2011 e 2017 (fora os anos anteriores) mostram que inúmeros créditos serviram para o financiamento de gastos com saúde, educação (ensino e pesquisa), previdência social, transporte, segurança pública e outros. Assim, as condições se revelam demasiado propícias para o aumento do uso irregular e descontrolado dos créditos extraordinários. Além do mais, o país se encontra em um momento de instabilidade política, jurídica e econômica, associado à forte indignação popular diante de escândalos de corrupção e reformas constitucionais, o que contribui ainda mais para a ocorrência dessa hipótese.

Constata-se, portanto, que se não forem adotadas providências mais incisivas para conter a proliferação irregular de créditos extraordinários, a tendência dos próximos anos é a criação de um orçamento paralelo para o atendimento de despesas previsíveis, mas urgentes, devido à negligência do gestor quando do planejamento da vida financeira do Estado. Como consequência, poderão ser utilizados recursos públicos em prejuízo das dotações constantes da lei orçamentária, o que, certamente, compromete o erário.

É necessário, pois, que haja uma fiscalização prévia do cumprimento dos requisitos constitucionais de “imprevisibilida-

de” e “urgência”. Uma vez que o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, é posterior aos atos praticados pelo poder público, e que o controle concentrado de constitucionalidade sobre a medida provisória ocorre somente após a produção dos seus efeitos, uma possível saída seria rever a aplicação da MP enquanto instrumento de abertura de créditos extraordinários, pois só assim seria viável desempenhar um controle prévio.

Também é válido mencionar que o uso indevido de créditos adicionais pode configurar crime de responsabilidade por atentar contra a lei orçamentária, nos termos do art. 85, inciso VI da CRFB/88. Dessa forma, a efetiva aplicação de tal penalidade poderia ao menos diminuir a má utilização dos créditos extraordinários, considerando que, diante da possibilidade de sofrer sanções, o gestor irresponsável hesitaria antes de praticar uma conduta ilegal.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. S.; MOTTA, R. D. Uma análise sobre as decisões do STF em ADIs de Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 175-187, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2wIVnYA>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e

Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 26. Novo Regime Fiscal – **Emenda Constitucional 95/2016 Comentada**, Brasília, DF, dez. 2016a. Disponível em: <<http://bit.ly/2hFZoCi>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

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

_____. Lei nº 4.320, de 17 mar. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<http://bit.ly/2wqUwnX>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

_____. Medida Provisória nº 405, de 18 de dezembro de 2007. Abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2007. Seção 1, p. 1.

_____. Secretaria de Governo. Presidência da República. Subchefia de Assuntos Parlamentares. Medidas Provisórias, 2011-2017. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<http://bit.ly/2eldZsy>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048. Relatora: Ministra Ellen Gracie, 14 de fevereiro de 2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 21 fev. 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2wVvPCU>>. Acesso

em: 20 mar. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4049. Relator: Ministro Teori Zavascki, 14 de março de 2016b. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 15 mar. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2iLnmfD>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1634**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 29 jun. 2016c. Disponível em: <<http://bit.ly/2vvYjTL>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1716**. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 06 jul. 2016d. Disponível em: <<http://bit.ly/2wqFGxs>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 666**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 05 abr. 2017b. Disponível em: <<http://bit.ly/2emxDd9>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

FURTADO, J. R. C. **Direito Financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

MONTEIRO, C. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2gmhZ1W>>. Acesso em: 4 abr. 2017.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PASCOAL, V. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 9. ed. São Paulo: Método, 2015.

RAMOS FILHO, C. A. M. **Curso de direito financeiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

REIS, G. A. **Criação indiscriminada de créditos extraordinários: análise crítica calcada no princípio orçamentário da legalidade, no paradigma da programação e na natureza institucional do orçamento público**. 2011. 135 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2xAUkTf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F; SANTANA, C. M. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 48, n. 4, p.813-827, 2013. ISSN 0080-2107. Disponível em: <<http://bit.ly/2wIT4Vt>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

ROCHA, D. G. Política e processo orçamentário no Brasil: uma avaliação sobre a utilização dos créditos extraordinários (1995 a 2008). 2009. 157 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, UFPB/UFRN, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2wqHKWe>> . Acesso em: 23 mar. 2017.

Recebido: 09/06/2017

Aprovado: 29/08/2017

Governança no setor público segundo IFAC: levantamento do nível de aderência de uma instituição de ensino superior

Governance in the public sector according to IFAC: survey of the level of adherence of an institution of higher education

Karoline Rodrigues Sobreira¹
Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior²

RESUMO

Todas as entidades devem buscar padrões de excelência, com o propósito de melhorar seu desempenho e alcançar seus objetivos. As instituições de ensino superior (IES) públicas também estão inseridas nesse contexto, sendo sua demanda constante e o seu volume de recursos disponíveis cada vez mais restritos, o que acarreta a necessidade do aperfeiçoamento contínuo do seu modelo de gestão (SALES ET AL., 2015). Este estudo tem o objetivo de fazer uma avaliação na gestão de uma universidade pública do Ceará, com base no referencial teórico *International framework: good governance in the public sector*, produzido pela International Federation of Accountants (IFAC) e pelo Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA), verificando a aderência da gestão a esse modelo internacional. Trata-se de um levantamento de dados, ou survey, realizado através de um

1 Graduanda do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: karol_sobreira@hotmail.com.

2 Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará E-mail: msrodriguesjr@gmail.com.

questionário para pessoas do corpo de governo da IES, com base no citado Framework da IFAC adaptado para a escala Likert. Os resultados revelam que existe a percepção de um nível alto de adesão aos princípios de boa governança elencados pela IFAC/CIPFA, com um percentual de 80,34%. Os princípios de “integridade, ética e *compliance*” e de “acessibilidade e envolvimento dos *stakeholders*” foram destaques positivos, pois obtiveram os melhores níveis, com 92,38% e 87,62%, respectivamente. No entanto, mesmo com os resultados elevados, existem princípios passíveis de melhoria. Destaca-se a “Gestão de Riscos e de Desempenho” e o “Desenvolvimento Sustentável”, que obtiveram os menores percentuais (71,43% e 72,86%, respectivamente).

Palavras-Chave: Governança no Setor Público. Instituição de Ensino Superior. IFAC.

ABSTRACT

Every entity should pursue standards of excellence, in order to improve their performance and achieve their goals. The public institutions of higher education (IHE) are also inserted in this context, considering their constant demands and their increasingly restricted amount of resources, which brings the need for continuous improvement of their management model (SALES ET AL., 2015). This study aimed to make an evaluation of the management model of a public university in Ceará, based on the theoretical reference *International framework: good governance in the public sector*, produced by the International Federation of Accountants (IFAC) and Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA). It also aimed to verify the adherence of the university's management to the international model. This is a survey study carried out with a questionnaire addressed to governing body members of the IHE, based on the mentioned Framework from IFAC adapted to the Likert scale. The results

revealed that there is a perception of high level of adherence to the principles for good governance defined by IFAC/CIPFA, with a percentage of 80.34%. The principles of “integrity, ethics and compliance” and “accessibility and stakeholders’ involvement” were the positive highlights, because they have achieved the best levels: 92.38% and 87.62%, respectively. However, even considering the high results, there are principles that could improve, like “risks and performance management” and “sustainable development”. These two have achieved the lowest percentage: 71.43% and 72.86%, respectively.

Keywords: Governance in the Public Sector. Institution of Higher Education. IFAC.

1 INTRODUÇÃO

Diversos países estão no caminho para uma mudança das características do setor público, através de uma remodelação político-administrativa que seja projetada para assegurar maior responsabilidade e melhor prestação de serviços, de modo que garantam aos cidadãos o respeito aos seus direitos. Nesse sentido, os estudos que abordam o tema governança vêm ganhando cada vez mais força, pois, de acordo com Matias-Pereira (2010, p. 114), “as teorias de governança tornam possível compreender os seus objetivos, princípios e os mecanismos que permitem uma maior interação dos *stakeholders* na administração”.

Assim, visando uma maior disseminação da temática governança pública, a *International Federation of Accountants* (IFAC) e o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) publicaram, em 2014, um estudo intitulado *International framework: good governance in the public sector*, que

se refere à governança no setor público, tendo como objetivo incentivar uma melhor prestação de serviços e uma melhor responsabilização, estabelecendo uma referência para aspectos de boa governança no setor.

De acordo com a IFAC, o estudo é destinado à sua aplicação em todas as entidades que compõem o setor público. Assim, Sales et al. (2015) afirmam que, tal como os demais órgãos públicos, as universidades também precisam aperfeiçoar seus modelos de gestão, por conta dos novos modelos de administração pública que trazem estratégias de gestão baseadas em resultados e nos quais as decisões passam a ser tomadas mediante critérios de economicidade e eficiência. Nesse contexto, é essencial que todas as entidades que compõem o setor público busquem padrões de excelência, com o propósito de melhorar seu desempenho e alcançar seus objetivos.

Desse modo, faz-se relevante e oportuno desenvolver estudos sobre a gestão dessas entidades sob a óptica da governança pública na perspectiva da IFAC. Assim, estabelece-se a seguinte questão de pesquisa: qual o nível de aderência de uma universidade pública do Ceará aos padrões do *International framework: good governance in the public sector*, produzido pela IFAC/CIPFA?

Tendo em vista esse questionamento, o objetivo geral desta pesquisa é fazer uma avaliação na gestão de uma universidade pública do Ceará, com base no referencial teórico *International framework: good governance in the public sector*, verificando a percepção dos gestores máximos sobre a aderência da instituição de ensino superior (IES) a esse modelo internacional.

Nesse escopo, considerando o objetivo geral deste estudo e o detalhamento proposto no referido *framework*, foram ela-

borados os objetivos específicos deste trabalho, sendo eles: (1) identificar a percepção dos gestores sobre o nível de aderência da IES ao princípio de “integridade, ética e *compliance*”; (2) identificar a percepção dos gestores sobre o nível de aderência da IES ao princípio de “acessibilidade e envolvimento dos *stakeholders*”; (3) identificar a percepção dos gestores sobre o nível de aderência da IES ao princípio de “desenvolvimento sustentável”; (4) identificar a percepção dos gestores sobre o nível de aderência da IES ao princípio de “alcance de resultados”; (5) identificara percepção dos gestores sobre o nível de aderência da IES ao princípio de “capacitação”; (6) identificar a percepção dos gestores sobre o nível de aderência da IES ao princípio de “gestão de riscos e de desempenho”; e (7) identificar a percepção dos gestores sobre o nível de aderência da IES ao princípio de “transparência e *accountability*”.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Abordagem inicial sobre governança

A administração pública brasileira passou por constantes mudanças até chegar ao modelo de gestão atual. Anteriormente, predominava o modelo burocrático, “ao qual cabia o papel de manter a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental” (ABRUCIO, 1997, p. 6). Esse modelo de gestão emergiu no século XIX e norteou a administração pública com procedimentos, auditorias e revisão parlamentar estritos, conforme destaca Pereira (2002, p. 7).

No entanto, mediante uma crise econômica e social que

prevaleceu naquele período, o modelo burocrático foi tornando-se cada vez mais incapaz de atender às reais demandas sociais, por se concentrar mais nos processos que nas necessidades dos cidadãos. Assim, houve a necessidade da utilização de mecanismos gerenciais de administração pública, tendo como maior desafio “fazer a administração mais eficiente e mais *accountable* à sociedade” (PEREIRA, 2002, p. 7), ou seja, utilizando de mecanismos de *accountability*, com maior domínio dos impactos, do gerenciamento da competição e do controle social, elementos fortemente utilizados na administração privada (OLIVEIRA ET AL., 2012).

Dessa forma, a administração pública gerencial, ou nova gestão pública (*new public management*), foi ganhando espaço, por se basear em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009). O autor afirma, assim, que esse novo modelo de governo deve pautar suas ações na busca pela eficiência e pela eficácia nas contas e nas finanças públicas, de modo que a melhoria da performance e da efetividade dos gastos públicos seja alcançada.

Visando, então, uma maior participação do Estado na resolução de problemas públicos, o tema governança pública vem sendo cada vez mais abordado, por estar associado a uma mudança na gestão política, segundo mencionam Kissler e Heidemann (2006, p. 482). As autoras relatam ainda que o tema consiste em uma tendência para se recorrer cada vez mais a uma nova composição de formas de gestão.

Timmers (2000) relata em seu estudo que as autoridades governamentais centravam mais esforços em elaborar políticas e, quando necessário, em gerenciar crises e incidentes. No entanto, com o passar dos anos, a necessidade de uma melhor

governança tornou-se cada vez maior, demandando que os processos de elaboração de políticas se tornassem transparentes e acessíveis a todos. Assim, ao caracterizar a governança aplicada ao setor público, o autor afirma que esta “concentra-se nas partes interessadas da organização, nos objetivos associados e na responsabilidade da administração da organização para alcançar esses objetivos”, tal qual é enfatizado no estudo de Secchi (2009), anteriormente mencionado, ao defender o uso de mecanismos de democracia deliberativa e de redes de políticas públicas para facilitar o alcance dessas metas, que devem ter como principal foco atender aos interesses da sociedade e promover o bem comum, de forma transparente e eficaz.

Nesse sentido, percebendo-se a importância de boas práticas de governança no setor público, é fundamental a elaboração de manuais que auxiliem a administração na busca por esses princípios básicos, que visem primordialmente atender as necessidades dos cidadãos.

2.2 *Framework* da IFAC sobre governança corporativa

Em 2014, a IFAC publicou o *Framework* com o objetivo de incentivar uma melhor prestação de serviços e uma melhor *accountability*, estabelecendo uma referência para os aspectos da boa governança no setor público.

O *Framework* possui algumas características que precisam ser almejadas pelo corpo de governo, como: (A) o compromisso forte com integridade, valores éticos e cumprimento das leis, e (B) engajamento aberto e abrangente com as partes interessadas.

Além desses requisitos, existem ainda outros princípios

elencados pelo estudo: (C) definir resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis; (D) determinar as intervenções necessárias para aperfeiçoar a consecução dos resultados pretendidos; (E) desenvolver a capacidade da entidade e o potencial dos líderes e dos indivíduos que a compõem; (F) gerir os riscos e o desempenho por meio de controle interno robusto e de forte gestão das finanças públicas; e (G) implantar boas práticas de transparência e relatórios para entregar uma prestação de contas efetiva.

2.2.1 (A) Integridade, ética e *compliance*

Neste princípio é ressaltado que a entidade precisa administrar corretamente seus recursos, de modo que, através da captação de tributos, possa prestar serviços de qualidade para os cidadãos, baseando-se no respeito às leis e às normas. Isso torna essencial que cada entidade demonstre a adequação de todas as suas ações à legislação e possua mecanismos suficientes para encorajar e reforçar a adesão a valores éticos e para respeitar o estado de direito. Assim, os elementos-chave desses princípios são: (A1) comportar-se com integridade; (A2) demonstrar forte compromisso com os valores éticos; e (A3) respeitar a legislação.

2.2.2 (B) Acessibilidade e envolvimento dos *stakeholders*

Neste ponto, aborda-se a importância da abertura das entidades à participação do público, uma vez que suas atividades são realizadas em função deste. O princípio destaca ainda que devem ser utilizados canais claros e confiáveis de comunica-

ção e de consulta para se envolver efetivamente com todos os grupos de partes interessadas, como cidadãos individuais e usuários de serviços, bem como partes interessadas institucionais. Dessa forma, seus elementos-chave são: (B1) acessibilidade; (B2) engajamento efetivo com o cidadão em geral e com os usuários de seus serviços; e (B3) engajamento abrangente com as demais partes institucionais interessadas.

2.2.3 (C) Desenvolvimento sustentável

O princípio em foco ressalta que as decisões do setor público devem considerar os impactos de seus resultados, os quais devem ser planejados visando promover a sustentabilidade. Além disso, destaca como primordial a participação de todas as partes interessadas nesse processo, incluindo cidadãos e usuários de serviços, que são elementos fundamentais para o equilíbrio das demandas concorrentes ao determinarem-se prioridades para os recursos finitos disponíveis. Nesse contexto, os elementos-chave desse princípio são: (C1) definição dos impactos pretendidos; e (C2) benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis (elemento voltado para limitação das atividades das organizações do setor público no sentido de promover o equilíbrio entre os três aspectos).

2.2.4 (D) Alcance de resultados

Considerando que o setor público se utiliza de uma série de elementos legais e regulamentares para o alcance de seus resultados, este princípio afirma que determinar a combinação certa de intervenções é uma escolha estratégica de importância

crítica que os órgãos governamentais das entidades do setor público devem fazer para garantir que se alcancem os resultados pretendidos. Para isso, é essencial a tomada de decisões por meio de mecanismos robustos, permitindo que as metas sejam eficazes e eficientes em seus alcances. E, concomitantemente a isso, as decisões precisam ser revisadas continuamente para garantir que a realização dos resultados seja otimizada. Assim, os elementos-chave desse princípio são: (D1) determinar as intervenções (aperfeiçoar os mecanismos de tomada de decisão); (D2) planejar as intervenções; e (D3) aperfeiçoar o alcance dos resultados pretendidos (efetividade).

2.2.5 (E) Capacitação

Para melhor atingir seus resultados, o setor público precisa de mão de obra capacitada para o desenvolvimento eficiente de suas atividades. Assim, tendo em vista que haverá uma necessidade contínua de desenvolver a capacidade da entidade, bem como as habilidades e a experiência da liderança de funcionários individuais, este princípio busca reforçar a importância de se promover técnicas que busquem aprimorar a qualidade de seus funcionários. Dessa forma, os elementos-chave desse requisito são: (E1) desenvolver a capacidade da entidade; (E2) desenvolver a liderança da entidade; e (E3) desenvolver a capacidade dos indivíduos que compõem a entidade.

2.2.6 (F) Gestão de riscos e de desempenho

Os órgãos públicos precisam planejar suas atividades levando em conta o risco que cada uma delas possui para sua efetivação. Dessa forma, este princípio sugere um constante

monitoramento de resultados, de forma que os riscos sejam considerados e os resultados efetivamente alcançados. Um sistema forte de gestão financeira é essencial para a implementação das políticas do setor público e para a consecução dos resultados pretendidos, pois aplicará disciplina financeira, alocação estratégica de recursos, entrega eficiente de serviços e responsabilidade. Sendo assim, os elementos-chave deste princípio são: (F1) gestão dos riscos; (F2) gestão do desempenho (monitorar os resultados esperados); (F3) controle interno robusto; e (F4) forte gestão financeira.

2.2.7 (G) Transparência e *accountability*

Em meio a tantas fraudes e corrupções que são relatadas atualmente, a transparência e a *accountability* (responsabilização) dos órgãos do setor público, por meio de relatórios e demonstrativos, configuram-se como mecanismos fundamentais de controle e monitoramento por parte dos cidadãos e dos usuários dos serviços. A responsabilização efetiva diz respeito não apenas aos relatórios sobre as ações concluídas, mas também garante que as partes interessadas possam entender e responder à medida que a entidade planeja e desenvolve suas atividades de forma transparente. Tanto a auditoria externa como a auditoria interna contribuem para a responsabilização efetiva. Com isso, os elementos-chave são: (G1) implantar boas práticas de transparência; (G2) implantar boas práticas de divulgação dos relatórios; e (G3) realizar auditorias e prestações de contas efetivas.

2.3 Pesquisas anteriores

Alinhadas à abordagem realizada sobre o assunto anteriormente, foram realizadas pesquisas buscando identificar estudos anteriores acerca do tema, que permitem, assim, uma visualização de práticas de governança envolvendo o setor público.

O estudo realizado por Matias-Pereira (2010) teve como objetivo principal analisar os fundamentos e as razões de adaptação e de transferência das experiências da governança corporativa para o setor público brasileiro. Trata-se de um artigo teórico-empírico e exploratório, apoiado nas abordagens das teorias institucionalista e de custos de transação. Buscou-se analisar, a partir da literatura e de relatórios, as motivações que levaram à adaptação e à transferência das experiências da governança corporativa para o setor público. Os resultados das análises das motivações que permitiram a concepção e a aplicação da governança corporativa no setor público estão relacionadas com as sérias dificuldades que a administração pública tem para tornar efetivas as suas ações, que em geral são mais inflexíveis, o que reflete na qualidade dos serviços públicos ofertados à população. Por fim, argumentou-se que o maior desafio a ser superado pelo governo brasileiro, em parceria com o setor privado e com o terceiro setor, é a consolidação e a institucionalização do processo de governança pública no país.

A pesquisa realizada por Linczuk (2012) teve por objetivo discutir a migração da aplicação dos conceitos de governança corporativa para o âmbito público, vista numa perspectiva de agência e fundamentada na problemática que discute a efetividade da implementação da governança pública nas universidades federais brasileiras, verificando a influência das auditorias internas nesse processo. Tem-se como resultado um panorama do controle interno nas universidades federais brasileiras, inferin-

do-se, também, que ainda existe a necessidade de implantação e estruturação adequada da auditoria interna, a fim de que esta se traduza em um instrumento efetivo de implantação da governança pública como princípio inerente à administração pública.

David (2009), em seu estudo, buscou delinear as articulações e as interfaces das universidades públicas brasileiras, considerando a tríade Estado, oligarquia acadêmica e mercado, na busca de conhecer e de aprofundar os conflitos e interesses envolvidos, bem como de avaliar os impactos na estrutura, na estratégia e na governança. Especificamente, buscou-se desvendar, por meio do discurso dos gestores, como eles explicam a realidade da organização universitária no que concerne à modernização e ao avanço da gestão em um contexto de maior interação com a sociedade. A realidade empírica focalizada no trabalho refere-se a estudos de caso múltiplos realizados na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Os resultados indicam que as universidades brasileiras sofrem intensa ação coordenadora do Estado, estando, porém, em processo de ampliação das suas interações com o mercado. No que tange à governança corporativa, os estudos empíricos revelaram a existência de esforços nas universidades estudadas para implementação de procedimentos de controle e transparência, exigindo avanços.

Nesse mesmo escopo, Cardozo (2012) desenvolveu um estudo que teve como objetivo geral identificar a evidenciação de políticas de governança nas universidades federais do sul do Brasil à luz das entidades que tratam do tema, especificamente para as IES. Foi possível concluir que o princípio da prestação de contas atingiu a maior média, seguido dos princípios da

transparência, do compromisso, da equidade, da liderança e da ética. Por outro lado, o princípio do cumprimento das leis apresentou a menor média. Concluiu-se que as instituições federais de ensino superior (IFES) estudadas apresentaram um grau médio de evidenciação das recomendações de governança estabelecidas por Cuc (2009) e por Eurydice (2008). Os resultados mostram ainda que não há clareza nas informações pertinentes à origem e à aplicação dos recursos das IFES, tanto em questão de acessibilidade quanto de compreensão da informação.

Por fim, o estudo de Sales et al. (2015) investigou o nível de aderência das universidades federais brasileiras às práticas de governança pública recomendadas pela IFAC, considerando as dimensões “Estrutura e Processos Organizacionais” e “Controle”, com base no study 13. Os resultados permitem concluir que o nível de aderência das universidades federais brasileiras às práticas de governança recomendadas pela IFAC é de cerca de 49% do total de 77 recomendações analisadas.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipologia de pesquisa

Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa descritiva, por se concentrar em observar e analisar as percepções dos gestores da entidade objeto do estudo. Por ter esse escopo, este estudo também guarda características de um levantamento, ou survey.

Nessa técnica, de acordo com Beuren (2006, p. 85-86), “os dados podem ser coletados com base em uma amostra retirada de determinada população ou universo que se dese-

ja conhecer”. A autora afirma ainda que, por se tratar de uma pesquisa com amostra de uma população numerosa, a técnica é fundamental para verificar se o direcionamento das decisões está sendo adequado e, se for o caso, propor mudanças.

3.2 Instrumentos de coleta de dados

Buscando corresponder ao objetivo desta pesquisa, foi aplicado um questionário que teve como base os princípios de boa governança elencados pelo framework da IFAC e fragmentados nos elementos-chave apontados pelo estudo. Amparados nesse mecanismo, os entrevistados indicaram seu grau de percepção acerca do nível de aderência da IES em foco aos princípios apresentados.

Para isso, utilizou-se uma escala Likert, onde as notas variavam de 1 a 5, indicando as percepções dos participantes da pesquisa: 1 (muito baixa); 2 (baixa); 3 (média); 4 (alta); 5 (muito alta).

Tendo essa avaliação como base, é possível identificar o nível de adesão a cada princípio elencado, sendo que, para obter-se o engajamento com cada princípio, é necessária uma média das notas dedicadas a cada elemento-chave para identificar o nível de adesão a cada princípio.

3.3 Participantes da pesquisa

Considerando que a administração superior da IES é composta por reitor, pró-reitores e demais componentes do Conselho Diretor, do Conselho Universitário e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, e que a gestão administrativa está centrada na figura do reitor e dos sete pró-reitores, optou-se por

colher as respostas desses oito membros da cúpula da universidade. Sendo assim, a pesquisa limita-se a aferir a percepção desses participantes da pesquisa, centrando as conclusões nas respostas do questionário aplicado aos gestores máximos da IES.

3.4 Tratamento e análise dos dados

Tendo em vista as avaliações dos participantes, foi possível realizar uma comparação destas com a nota máxima que seria dedicada a cada princípio (nota 5, que sinalizava uma aderência total) e, assim, calcular uma média de adesão a cada um deles. Por meio disso, foi possível definir o percentual de aceitação a cada um dos princípios propostos.

Para a análise dos resultados obtidos, utilizou-se como base o Quadro 1, que indica faixas de resultados correspondentes à qualificação do nível de aderência.

Quadro 1: Nível de aderência definido com base na média das respostas

Média obtida	Percentual em relação ao ideal	Nível de aderência
Até 1,25	Até 25%	Muito baixo
Acima de 1,25 e até 2,50	Superior a 25% e até 50%	Baixo
Acima de 2,50 e até 3,75	Superior a 50% e até 75%	Médio
Acima de 3,75 e até 4,50	Superior a 75% e até 90%	Alto
Acima de 4,50	Acima de 90%	Muito alto

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Dessa forma, por meio da análise do quadro, é possível

saber que se um princípio obtiver uma média de 1,25 a 2,50 (correspondente ao percentual de 25% a 50%), por exemplo, terá um nível de aderência considerado baixo.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

A seguir, são elencados os resultados obtidos por meio da aplicação do questionário, indicando o nível de adesão dos participantes da pesquisa a cada princípio apresentado no estudo. Logo em seguida, é apontado o resultado global.

4.1 Integridade, ética e *compliance*

O princípio que buscou aderência a “Integridade, ética e *compliance*” apresentou um nível de adesão considerado muito alto, com uma média de 4,62 (92,38%). Esse resultado demonstra que a IES em questão, de acordo com a opinião dos participantes da pesquisa, está pautando suas ações de acordo com as regras impostas, observando as normas e os valores éticos que existem dentro e fora da instituição.

4.2 Acessibilidade e envolvimento dos *stakeholders*

A aderência quanto a “Acessibilidade e envolvimento dos *stakeholders*” foi considerada alta, com média de 87,62%. Esse nível de adesão indica que a IES está conseguindo ser acessível aos seus interessados (*stakeholders*), de acordo com a visão dos participantes da pesquisa. Estes comprovam que existe uma boa comunicação e aproximação com o público interno e externo.

4.3 Desenvolvimento sustentável

Em relação ao princípio que avalia a adesão às práticas sustentáveis na IES, o enquadramento foi médio, com 72,86%. O resultado expõe que existem oportunidades de melhoria para suprir as carências pertinentes à implementação de atividades que busquem promover um maior desenvolvimento econômico e sustentável.

4.4 Alcance de resultados

No que tange ao “Alcance de resultados”, a IES em questão apontou um nível de adesão considerado alto, com 76,19%. Essa avaliação dos entrevistados indica que há uma busca por estabelecer metas e por controlar resultados.

4.5 Capacitação

A avaliação quanto ao princípio de “Capacitação” obteve uma média considerada alta, com 4,05 (correspondente a 80,95%). O resultado demonstra que a IES está buscando melhorar seu desempenho por meio da capacitação de funcionários e do desenvolvimento de sua liderança.

4.6 Gestão de riscos e de desempenho

O princípio de “Gestão de riscos e de desempenho” obteve uma avaliação média, com um percentual de 71,43%. A avaliação dos participantes sinaliza uma necessidade de incremento na eficácia na gestão financeira da IES, bem como de maior con-

trole dos gastos e gerenciamento dos riscos.

4.7 Transparência e *accountability*

Em relação a “Transparência e *accountability*”, a avaliação foi considerada alta, com uma média de 4,05, equivalente a um percentual de 80,95%. O nível de adesão a esse princípio demonstra que a IES está adotando boas práticas de transparência, por meio de divulgação de seus relatórios e de prestação de contas para as autoridades competentes.

4.8 Resultado global

Mediante as avaliações dos entrevistados, foi possível construir a Tabela 1, contendo o resultado global, com o percentual de adesão a cada princípio, e também suas qualificações.

Tabela 1: Percepção dos gestores sobre o nível de aderência da IES estudada

Princípios	%	Nível de aderência
Integridade, ética e <i>compliance</i>	92,38%	Muito alto
Acessibilidade e envolvimento dos <i>stakeholders</i>	87,62%	Alto
Desenvolvimento sustentável	72,86%	Médio
Alcance de resultados	76,19%	Alto
Capacitação	80,95%	Alto
Gestão de riscos e de desempenho	71,43%	Médio
Transparência e <i>accountability</i>	80,95%	Alto
Média geral dos princípios	80,34%	Alto

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Diante dos resultados expostos, é possível inferir que o princípio de “Integridade, ética e *compliance*” foi o que obteve o maior percentual de adesão, com 92,38%; já o princípio de “Gestão de riscos e de desempenho” obteve a menor média, com um percentual de 71,43%.

Com essa avaliação, depreende-se que a instituição em questão, na percepção média dos gestores, está respeitando as leis e os valores éticos impostos dentro e fora da sua área de atuação. No entanto, existem oportunidades de melhoria no monitoramento dos riscos de suas atividades, bem como na gestão de seu desempenho.

Cabe ressaltar ainda que os gestores pesquisados admitem a possibilidade de aperfeiçoar o desenvolvimento sustentável da instituição. O percentual de adesão de 72,86% induz à busca de formas mais efetivas de práticas sustentáveis dentro da universidade, podendo instigar seus alunos a participarem desse processo, uma vez que sua acessibilidade é considerada alta (87,62%) e facilita essa prática.

O resultado encontrado, mesmo com um percentual relativamente elevado, demonstra que a IES em estudo carece de avanços em suas práticas de governança, tal qual foi destacado no estudo de David (2009).

Referindo-se também ao estudo de Cardozo (2012) – no qual princípios como prestação de contas, ética e liderança tiveram ênfase –, merecem destaque nesta pesquisa os princípios de “integridade, ética e *compliance*” e de “acessibilidade e envolvimento dos *stakeholders*”, que obtiveram os melhores resultados.

Tendo em vista o resultado apontado na pesquisa de Matias-Pereira (2010), no qual foi constatado que o maior desafio a ser superado pelo governo brasileiro, em parceria com o setor

privado e com o terceiro setor, é a consolidação e a institucionalização do processo de governança pública no país, pode-se inferir que a IES em estudo está conseguindo avançar nesse sentido, por estar, na percepção média de seus gestores, em um patamar elevado em relação aos princípios de boa governança elencados pela IFAC, conforme destacado em seu resultado global.

De forma geral, em comparação com estudos anteriores, pode-se perceber que, na percepção média dos gestores pesquisados, o nível de aderência às boas práticas de governança na IES é superior à média geral do país, tendo em vista que Cardozo (2012) e Sales et al. (2015) observaram que o nível de aderência das universidades federais é mediano. Porém, vale ressaltar que esses estudos anteriores buscaram outros parâmetros de análise diferentes do atual *framework* da IFAC, assim como também lastrearam suas conclusões em divulgações das próprias instituições, enquanto a atual pesquisa baseou-se na concepção dos gestores máximos.

5 CONCLUSÃO

Considerando todos os mecanismos utilizados para a realização da pesquisa, alinhados aos resultados obtidos, é possível identificar a percepção média dos gestores sobre pontos que comprovam o nível de aderência da IES em foco aos princípios de boa governança elencados pela IFAC.

No tocante aos objetivos específicos, o nível de aderência a cada um dos princípios detalhados no *framework* foi calculado, permitindo chegar à conclusão sobre a percepção média dos gestores máximos da IES sobre o nível de aderência a cada

elemento, como pôde ser vislumbrado ao longo do trabalho.

Com base nas respostas dos participantes da pesquisa, existe um nível alto de adesão aos princípios de boa governança elencados pela IFAC/CIPFA, com um percentual médio geral de 80,34%. Merecem destaque nesta pesquisa os princípios de “integridade, ética e *compliance*” e de “acessibilidade e envolvimento dos *stakeholders*”, que obtiveram os melhores resultados, com 92,38% e 87,62%, respectivamente.

No entanto, mesmo com os resultados elevados, existem princípios passíveis de melhoria e que merecem ser ressaltados. Entre eles, destacam-se os que tratam de “Gestão de riscos e de desempenho” e de “Desenvolvimento sustentável”, que obtiveram os menores percentuais (71,43% e 72,86%, respectivamente). Observa-se, contudo, patamares superiores ao comumente encontrado em estudos anteriores, como os de Cardozo (2012) e Sales et al. (2015).

Dessa forma, tendo em vista o escopo da pesquisa, vale ressaltar a importância de novos estudos acerca do tema, que podem buscar o aprofundamento da análise das percepções aqui destacadas em divulgações da IES pesquisada. Sugere-se ainda aplicar o *framework* da IFAC buscando outras fontes de pesquisa, expandindo o objeto de estudo para outras IESs ou para outras entidades públicas.

Por fim, acredita-se que a disseminação do aludido *framework* promove uma nova abordagem para o sistema público brasileiro, permitindo aperfeiçoar seu modelo de gestão, com maior responsabilidade e melhor prestação de serviços. Além disso, a sua repetida aplicação contribui para colocar em destaque as instituições públicas de referência.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**. Cadernos ENAP, Brasília, DF, n. 10, 1997. Disponível em: <<http://bit.ly/2xYMmnA>>. Acesso em: 11 set. 2017.

BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CARDOZO, M. A. **A evidenciação das políticas de governança nas IFES: um estudo nas universidades federais do sul do Brasil**. 2012. 203 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2z3QMtl>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

DAVID, M. V. **Transformações na educação superior no Brasil e seus impactos na estrutura, estratégia e governança: o caso de três universidades federais de Minas Gerais**. 2009. 232 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2xndMkS>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

IFAC – International Federation of Accountants. **The international framework: good governance in the public sector**. New York: IFAC, 2014.

_____. **Governance in the public sector: a governing body perspective - Study 13**. New York: IFAC, 2001.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-99, jun. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2hTqnKB>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

LINCZUK, L. M. W. **Governança aplicada à administração pública**: a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2xZLRte>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jul. 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2z3csFU>>. Acesso em: 31 maio 2017.

OLIVEIRA, A. B. R.; SILVA, U. B.; BRUNI, A. L. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. **Revista de Estudos Contábeis**, Londrina, v. 3, n. 5, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2yNuiwv>>. Acesso em: 12 set. 2017.

PEREIRA, L. C. B. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 53, n. 1, 2002. Disponível em: <<http://bit.ly/2hTsU7z>>. Acesso em: 8 set. 2017.

SALES, E. C. A. S.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. et al. Governança no Setor Público Segundo a IFAC – Estudo nas

Universidades Federais Brasileiras. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 22., 2015, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: CBC, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2y4i307>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/2hUC3N5>>. Acesso em: 11 set. 2017.

TIMMERS, H. **Government Governance**: corporate governance in the public sector, why and how? In: FEE PUBLIC SECTOR CONFERENCE, 9., 2000, Haia. **Proceedings...** The Netherlands Ministry of Finance, 2000. Disponível em: <<http://bit.ly/2xnbVRS>>. Acesso em: 6 out. 2017.

APÊNDICE

Questionário sobre Princípios de boa governança no Setor Público

Prezado(a) entrevistado(a),

Em 2014, a *International Federation of Accountants* (IFAC), juntamente com o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA), publicou o *International framework: good governance in the public sector*, que indica os princípios a serem seguidos para garantir a boa governança no setor público.

Dessa forma, as afirmativas a seguir buscam identificar o nível

de aderência das práticas de gestão da instituição de ensino superior (IES) estudada a esses princípios. Você deve assinalar uma das opções da escala Likert proposta a seguir de acordo com sua percepção sobre o assunto.

- 1 – Muito baixa.
- 2 – Baixa.
- 3 – Média.
- 4 – Alta.
- 5 – Muito alta.

Princípio norteador:				
A. Comportar-se com integridade, demonstrando forte compromisso com os valores éticos e com o cumprimento de leis.				
A1. A administração adota práticas de gestão que demonstram o forte compromisso de seus membros com os valores éticos.				
1	2	3	4	5
A2. A administração adota práticas de gestão que demonstram o forte compromisso de seus membros com o respeito à legislação.				
1	2	3	4	5
A3. A administração adota práticas de gestão que demonstram o comportamento íntegro de seus membros.				
1	2	3	4	5
Princípio norteador:				
B. Garantir a acessibilidade e envolvimento abrangente dos stakeholders (partes interessadas).				
B1. A administração adota práticas de gestão demonstrando que é acessível aos seus colaboradores.				
1	2	3	4	5

B2. A administração adota práticas de gestão que demonstram preocupação com o cidadão em geral e com os usuários dos serviços.				
1	2	3	4	5
B3. A administração adota práticas de gestão que demonstram preocupação com as demais partes interessadas (além do cidadão em geral e usuários dos serviços citados na questão B2).				
1	2	3	4	5
Princípio norteador:				
C. Definir impactos em termos de desenvolvimentos econômico, social e ambiental sustentáveis.				
C1. A administração adota práticas de gestão que definem os impactos pretendidos pela IES.				
1	2	3	4	5
C2. A administração adota práticas de gestão que demonstram equilíbrio na busca de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis.				
1	2	3	4	5
Princípio norteador:				
D. Determinar as intervenções necessárias para aperfeiçoar o alcance dos resultados pretendidos.				
D1. A administração adota práticas de gestão que permitem aperfeiçoar o alcance dos resultados pretendidos (efetividade).				
1	2	3	4	5

D2. A administração adota práticas de gestão que determinam quando é necessário intervir e redirecionar esforços para o alcance dos resultados pretendidos.				
1	2	3	4	5
D3. A administração adota práticas de gestão que permitem planejar as formas de intervenções (após determiná-las conforme citado na questão D2).				
1	2	3	4	5
Princípio norteador:				
E. Desenvolver a capacidade da entidade (inclusive sua liderança) e de seus colaboradores.				
E1. A administração adota práticas de gestão que permitem desenvolver a sua capacidade como organização.				
1	2	3	4	5
E2. A administração adota práticas de gestão que permitem desenvolver a sua liderança como instituição.				
1	2	3	4	5
E3. A administração adota práticas de gestão que permitem desenvolver a capacidade de seus colaboradores.				
1	2	3	4	5
Princípio norteador:				
F. Gerenciar riscos e desempenho por meio de controle interno robusto e gestão financeira pública forte.				
F1. A administração adota práticas de gestão que permitem gerenciar os riscos.				
1	2	3	4	5

F2. A administração adota práticas de gestão que permitem administrar o seu desempenho (monitorando os resultados esperados).				
1	2	3	4	5
F3. A administração adota práticas de gestão que permitem manter uma estrutura de controle interno robusto.				
1	2	3	4	5
F4. A administração adota práticas de gestão que permitem manter uma sólida gestão financeira.				
1	2	3	4	5
Princípio norteador:				
G. Implantar boas práticas de transparência, divulgação e auditoria, para fornecer uma prestação de contas (<i>accountability</i>) efetiva.				
G1. A administração adota práticas de gestão que permitem a transparência de suas ações.				
1	2	3	4	5
G2. A administração adota práticas de gestão que permitem a divulgação de seus relatórios.				
1	2	3	4	5
G3. A administração adota práticas de gestão que permitem realizar auditorias e prestações de contas efetivas nas suas práticas de gestão.				
1	2	3	4	5

Recebido: 02/08/2017

Aprovado: 27/09/2017

Contabilidade Criativa: o caso do Governo do Estado do Ceará

Creative Accounting: the case of the Government of the State of Ceará

Cíntia Vanessa Monteiro Germano Aquino¹
Ana Clécia Silva Rufino²
Vicente Gomes Silva Neto³

RESUMO

A contabilidade criativa, enquanto ferramenta utilizada pelos gestores para apresentar resultados favoráveis, é tema de pouco estudo no setor público. Dessa forma, o objetivo desse artigo é verificar a utilização da contabilidade criativa nos cálculos do resultado primário do estado do Ceará. A metodologia apresentada quanto aos fins de elaboração fundamentou-se como pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória. Dos procedimentos adotados utilizou-se análise bibliográfica, documental e estudo de caso. Para realização dessa pesquisa foram analisados os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Boletins Regionais divulgados pelo Banco Central do Brasil (Bacen), relativos ao estado do Ceará durante os anos de 2012 a 2016. Como resultados, observou-se que, nos anos analisados, o estado do Ceará utilizou me-

1 Mestre em Administração e Controladoria. Professora assistente do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). E-mail: cintia_monteiro@uvanet.br.

2 Graduando em Ciências Contábeis pela UVA. E-mail: clecia.rufino12@hotmail.com.

3 Graduando em Ciências Contábeis pela UVA. E-mail: vicentemsilva@gmail.com.

canismos para apresentar um resultado primário mais favorável. Além disso, verificaram-se diferentes valores de resultado primário de acordo, o que mostra uma lacuna existente que permite a utilização da contabilidade criativa. Dessa forma, é imprescindível que não existam lacunas na legislação orçamentária ou então que estas sejam minimizadas para melhorar a confiabilidade dos relatórios orçamentários.

Palavras-Chave: Contabilidade Criativa. Contabilidade Pública. Estado do Ceará.

ABSTRACT

The creative accounting, as a tool used by managers to present favorable results, is a subject of little study in the public sector. Thus, the purpose of this article is to verify the use of creative accounting in calculations of the primary result of the State of Ceará. The methodology presented for the purposes of elaboration was based as a qualitative, descriptive and exploratory research. From the adopted procedures there were used bibliographic, documentary analysis and case study. In order to carry out this research, there were analyzed the Summary Reports of Budget Execution (RREO), the Budget Guidelines Laws (LDO) and the Regional Bulletins published by the Central Bank of Brazil (Bacen) related to the State of Ceará during the years of 2012 to 2016. As result it was observed that in the years analyzed, the State of Ceará used mechanisms to present a more favorable primary outcome. In addition, different values of primary outcome were verified accordingly, which shows an existing gap that allows the use of creative accounting. In this way, it is imperative that there are no gaps in budget legislation or that they are minimized to improve the reliability of budget reports.

Keywords: Community Law. European Administrative Law. Creative Accounting. Public Accounting. State of Ceará.

1 INTRODUÇÃO

A contabilidade é uma ciência social que estuda o patrimônio, assim como as alterações nele ocorridas. Dessa forma, a contabilidade, ao medir os resultados das empresas e ao avaliar o desempenho dos negócios, dá diretrizes para o processo de tomada de decisão (MARION, 2015).

Contudo, Oliveira (2010) menciona que mesmo que a realidade da entidade seja retratada pela contabilidade, tal realidade pode ser interpretada de diferentes maneiras, dependendo de quem a observa. Nas normas que norteiam a elaboração dessas informações existem lacunas de subjetividade. Assim, essa flexibilidade nas normas contábeis permite que uma mesma realidade seja observada de forma ambígua e se apresente de modo mais favorável.

A contabilidade criativa é uma prática que distorce as informações evidenciadas nas demonstrações contábeis, expondo resultados diferentes daqueles que seriam apresentados se fosse utilizado o modelo contábil na sua essência. Contudo, essa prática não é ilegal, pois utilizam-se mecanismos legais no que tange a legislação e normas (SOUSA; NASCIMENTO; BERNARDES, 2013).

A prática da contabilidade criativa começou desde a revolução industrial e continuou até hoje, mas as observações mostram que essas práticas aumentaram desde o início dos anos 1980. Como resultado das práticas de contabilidade criativa, várias grandes empresas falharam e fecharam em todo o

mundo. Diversos termos pareciam expressar o efeito da administração sobre os montantes dos itens incluídos nas demonstrações financeiras. Esses termos incluem: manipulação contábil, relatórios fraudulentos, alisamento de renda, gerenciamento de ganhos e contabilidade criativa (BLESSING, 2015).

Um estudo realizado nas contas do Governo do Estado de Minas Gerais evidencia que esse fato também pode ser observado na administração pública, principalmente no tocante à prestação de contas, ferindo princípios orçamentários como o da universalidade, do orçamento bruto e da não-afetação das receitas. Essa prática, portanto, é condenada do ponto de vista ético (OLIVEIRA, 2010).

Nesse sentido, Britto (2015) destacou que o estado do Ceará utilizou uma manobra fiscal para aumentar seu superávit primário desde o ano de 2009. Portanto, surge o seguinte questionamento: como o estado do Ceará utilizou a contabilidade criativa para o cálculo do resultado primário? Para responder tal pergunta, o objetivo deste artigo é verificar a utilização da contabilidade criativa nos cálculos do resultado primário do estado do Ceará.

Este estudo está estruturado em mais quatro seções: o referencial teórico sobre a contabilidade criativa, a metodologia empregada na pesquisa, a discussão e análise dos dados e, por fim, as considerações finais.

2 A CONTABILIDADE CRIATIVA

A contabilidade criativa é um tema bem complexo, contudo, a despeito de sua importância, possui pouca atenção e abor-

dagem. Usada tanto no setor público como no privado, é uma prática contábil que exige grande conhecimento acerca dos métodos contábeis, e, embora seja condenada eticamente, vem sendo muito utilizada como forma de ludibriar os usuários dessas informações, para transformá-las em dados mais convenientes.

Para Cosenza (2003), a contabilidade criativa pode ser entendida como uma intenção de ocultar algo, sempre que não se apresente informação adicional explicativa. Sobre o assunto, Kraemer (2005, p. 2) destaca:

A contabilidade criativa é um tema atual na prática contábil. É utilizada para descobrir o processo mediante o qual os contadores utilizam seu conhecimento sobre as normas contábeis para manipular as cifras refletidas na contabilidade da empresa, sem deixar de cumprir os princípios de contabilidade. Desta maneira, conforme se apliquem os critérios e outros aspectos da contabilidade, os resultados podem variar e ser mais favoráveis para as organizações.

Para Kraemer (2005), a contabilidade criativa é uma maquiagem da realidade da empresa, manipulando os dados de forma intencional. Portanto, o objetivo dessa maquiagem é apresentar uma imagem satisfatória para os administradores. Niyama, Rodrigues, Rodrigues (2015) esclarecem que tanto a contabilidade criativa quanto o gerenciamento de dados, estão ligados à manipulação de dados. Além disso, podem ou não serem sinônimos, mas os dois atingem a forma como as informações são apresentadas.

Para Cosenza e Grateron (2003), a expressão *earnings management*, que se traduz por gerenciamento ou manuseio de resultados, significa que podem ser utilizados métodos contábeis para mostrar uma imagem diferente da entidade. Isso de-

corre das diversas interpretações da lei.

Cumprir mencionar que essa prática é uma espécie de fraude toda vez que acaba mudando uma realidade e é considerada um fenômeno generalizado, tendo em vista que existe em todo tipo de empresa e países, sendo cada vez mais comum. Dessa forma, a contabilidade criativa constitui-se numa prática enganosa, porque tende a induzir os usuários a decisões baseadas em informação contábil falsa. Além disso, muda os valores contábeis, fazendo uma maquiagem que consegue obter uma imagem desejada ou planejada, diferentemente da verdadeira e real (COSENZA, 2003).

Oliveira (2010) ressalta que a técnica teve sua utilização acentuada no setor privado na década de 90, destacando-se no Brasil o caso do Banco Nacional como exemplo. Durante anos o Banco conseguiu esquivar-se de fiscalizações, ludibriando seus investidores ao apresentar balanços com resultados extraordinários. Isso durou até falir diante das dificuldades para manter as aparências.

No setor público, é mais comum a aplicação desta maquiagem nos relatórios financeiros. Da mesma forma que no setor privado, foi intensificada na década de 90, quando o equilíbrio das contas públicas passou a ser a “regra de ouro das finanças públicas”. O Plano Real, lançado em 1994, exigiu dos governos, nos três níveis – federal, estadual e municipal – superávits fiscais primários notáveis para modificar a trajetória de crescimento da relação Dívida/PIB. Além disso, foram criados vários instrumentos de controle de gastos, juntamente com a instituição de um sistema de penalizações para garantir seu cumprimento (OLIVEIRA, 2010).

Segundo Costa e Gartner (2015), a manipulação de fatos

contábeis no setor público, possui um impacto maior na sociedade, uma vez que a quantidade de usuários afetados é maior do que quando observada no setor privado, tendo em vista que atinge a todos os cidadãos de um país, estado ou município.

Oliveira (2010) destaca que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criada em 2000, introduziu novos métodos de regulamentação procurando firmar o compromisso dos governos com a gestão. A partir de então, algumas práticas de contabilidade criativa foram se dificultando, mas não extintas. No caso das terceirizações, por exemplo, Oliveira (2010, p. 3) explica:

para garantir o atingimento dos limites estabelecidos para os gastos com pessoal, essa conta do orçamento passou a ser “esvaziada” e substituída por outra, a de “serviços terceirizados”, que nada mais significam do que “gastos com pessoal”, mas que, diante da ausência de melhor normatização da matéria, passaram a ser apropriados em outra rubrica, desinflando o indicador GP/RCL e, em vários casos, garantindo o enquadramento da administração nos limites previstos na Lei.

Além da LRF, outro fator importante foi a criação da Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. Essa lei é a que mais se aproxima para se atuar as práticas da contabilidade criativa, pois nela estão previstos os crimes contra as finanças públicas, estabelecendo punições administrativas, prisionais e pecuniárias para os infratores (BRASIL, 2000).

Dentre as diversas formas como pode se apresentar, a contabilidade criativa possui inúmeras motivações para sua utilização. Para Consenza (2003) existem três razões para a ocorrência da contabilidade criativa: influir nos resultados contábeis, necessidades contratuais e interesses políticos e sociais.

Em contrapartida, Cordeiro (2005) destaca outra perspectiva, como melhorar a imagem apresentada, incentivada principalmente para obter recursos externos e atender à exigência de responder adequadamente às expectativas do mercado geradas por prognósticos favoráveis. Da mesma forma, estabilizar a imagem da entidade no decorrer dos anos, incentivada pela existência de uma clara preferência externa por comportamentos regulares e por perfis de risco reduzido.

Por fim, outra motivação seria debilitar a imagem melhorada, impulsionada por interesses na obtenção de subvenções que são condicionadas à situação que atravessa a empresa ou visando à preferência por pagar poucos impostos (Cordeiro, 2005).

Um estudo realizado em 1997 pelo Prof. Dr. Juan Monterrey Mayoral, da Universidade de Extremadura, em Badajoz (Espanha), mostrou algumas práticas criativas de contabilidade mais usualmente utilizadas (MAYORAL, 2000 apud CORDEIRO, 2005):

- 1) Práticas baseadas em descumprimento de princípios/convenções contábeis;
- 2) Práticas baseadas em contabilização errônea de operações;
- 3) Práticas baseadas em classificações errôneas de lançamentos contábeis; e,
- 4) Práticas baseadas em operações vinculadas e operações comerciais e financeiras realizadas com entidades excluídas do “alcance” da consolidação.

No que se refere a práticas que descumprem princípios/convenções contábeis, é comum as que ocorrem no princípio de custo histórico, nas quais são utilizados: excesso ou falta de valorização dos estoques; excesso de ativação de encargos fi-

nanceiros e diferenças cambiais; e, excesso ou falta de valorização do fundo empresarial. Podem ocorrer também no princípio da prudência: excesso ou falta de contabilização de provisões para riscos e gastos com depreciações, no registro contábil de contingências positivas, na reavaliação voluntária de ativos e em excessos de capitalizações de gastos com pesquisa e desenvolvimento (MAYORAL, 2000 apud CORDEIRO, 2005).

Em relação às práticas em contabilização errônea de operações destacam-se: o registro contábil; registro de gastos como imobilizados e vice-versa; registro de gastos correntes como distribuídos em vários exercícios; erros intencionais na data de “corte” das operações; registro fictício de trabalhos realizados pela própria empresa em imobilizado e reconhecimento de gastos contra reservas (MAYORAL, 2000 apud CORDEIRO, 2005).

Outra prática utilizada na contabilidade criativa é a classificação errônea de lançamentos contábeis, o que pode se apresentar em balanços de dívidas a curto prazo, como sendo de longo prazo. Por fim, em relação às práticas baseadas em operações vinculadas e operações comerciais e financeiras, há: “autotransações” baseadas em negócios jurídicos com as próprias ações da companhia; “autotransações” baseadas em ampliar capital com crédito a “recursos próprios”; e, “autotransações” para iludir a intervenção da auditoria contábil em aplicações de capital (MAYORAL, 2000 apud CORDEIRO, 2005).

Oliveira (2010) explica que salvo nos casos em que a manobra contábil é intencionalmente voltada para esconder ou produzir maus e bons resultados, provocando prejuízos para os usuários da contabilidade, a contabilidade criativa não se configura como crime. Isso ocorre porque apenas pela existência de brechas, omissões e falta de melhor regulamentação das

normas e regras contábeis para produzir resultados mais favoráveis para a entidade pública ou privada. Contudo, tal prática é condenada do ponto de vista ético, uma vez que a manipulação contábil prejudica a credibilidade das informações, podendo causar erros de avaliação.

Bhasin (2016) revelou em seu estudo que uma das melhores formas de prevenir a utilização da contabilidade criativa é impor medidas preventivas. Além disso, é necessário também impor medidas punitivas que sejam efetivamente fortes sobre aqueles que utilizam a contabilidade criativa. Blessing (2015) evidenciou que as técnicas utilizadas pela contabilidade forense são eficazes para reduzir o problema da contabilidade criativa, pois integra habilidades contábeis, auditoria e metodologias investigativas com o ceticismo profissional.

Cumprir mencionar também que é irreal acreditar que é possível eliminar completamente as práticas da contabilidade criativa. Contudo é preciso reunir esforços para minimizar os efeitos negativos dessa prática, dando também importância às considerações éticas (BHASIN, 2016).

2.1 Estudos correlatos

Augustinho, Oliveira e Lima (2013) fizeram um estudo com o objetivo de demonstrar o cumprimento da meta fiscal e mostrar as consequências da elevação dos restos a pagar para as contas públicas nos últimos onze anos. Os resultados demonstraram que o aumento, em mais de 10 vezes, nos valores inscritos em restos a pagar, medidos de 2002 a 2012, não resultou na sustentabilidade da política fiscal praticada, impelindo o governo a recorrer a outros artifícios contábeis, visto que essas

despesas postergadas, quando pagas, impactavam a execução financeira, impulsionando as despesas do exercício em curso para os próximos anos, dificultando o alcance das metas fiscais.

Na mesma perspectiva, Frota e Vieira (2014) buscaram discutir a prática da contabilidade criativa nas empresas como forma de manipular informações contábeis de forma intencional, para alcançar objetivos impostos pelo cenário mercadológico. Concluiu-se então que a contabilidade criativa é uma prática de difícil erradicação, porque vai muito além dos fatores técnicos que permitem a sua existência, tornando-se mais uma questão de valores éticos e morais dos profissionais que a praticam.

Bhasin (2016), utilizando a premissa de que as práticas da contabilidade criativa não fornecem uma visão “verdadeira e justa”, realizou um estudo empírico na Índia, aplicando 120 questionários com 14 perguntas para os preparadores e usuários de determinada empresa. Destas coletou 85 respostas dos participantes, e as analisou por meio da porcentagem e frequência dos entrevistados. O estudo mostrou que a prática da contabilidade criativa é uma forma de obter vantagem para os gerentes e empresas. Dessa forma, uma maneira de reduzir a essa prática é impor medidas preventivas e fortemente punitivas para aqueles que a utilizam. Dessa forma, o setor corporativo estaria sendo motivados a fornecer uma visão verdadeira e justa das demonstrações contábeis.

Niyama, Rodrigues e Rodrigues (2015) realizaram uma pesquisa com objetivo de apresentar algumas reflexões sobre os impactos da contabilidade criativa no âmbito do processo de convergência das normas internacionais de contabilidade. Concluíram que a erradicação do gerenciamento de resultados não é a solução total, visto que a subjetividade e a complexidade

das normas contribuem para a utilização de práticas nocivas da “boa contabilidade”.

Ressalta-se então que, por ser um tema de discussão atual, mas de prática contábil utilizada há tempos, torna-se difícil chegar a um consenso sobre o conceito de contabilidade criativa. Percebe-se apenas que se trata de uma problemática que envolve diversas questões, como a linha tênue que existe entre a Contabilidade Criativa e a fraude contábil.

3 METODOLOGIA

A investigação do problema deste estudo é verificar a utilização da contabilidade criativa nos cálculos do resultado primário do estado do Ceará e foi caracterizada como exploratória, já que mostra uma área com pouco conhecimento sistematizado. Segundo Gil (2008, p. 27), as pesquisas exploratórias têm como principal objetivo “desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

Ressalta-se também que o estudo é de característica qualitativa, tendo em vista que não utiliza instrumento estatístico na análise do problema. Raupp (2003) mostra que na análise qualitativa procura-se demonstrar uma análise mais profunda sobre o objeto de estudo, destacando as características não observadas em pesquisas quantitativas.

Como estratégia de pesquisa, este estudo se caracteriza como documental, pois foram analisados as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do Governo do Estado do Ceará, bem como

os Boletins Regionais do Nordeste, no sítio do Banco Central do Brasil (Bacen). Martins e Theóphilo (2016) destacam que a pesquisa documental utiliza documentos oficiais como fonte dados, evidências e informações, empregando principalmente fontes primárias de dados, que ainda não foram analisados.

Este estudo de caso foi realizado com base no anexo referente ao resultado primário constante nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) do estado do Ceará no período entre 2012 a 2016 para identificar a metodologia do cálculo do resultado primário. Em seguida foi verificada a permissão legal da metodologia empregada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada ano estudado. Logo após o cálculo do resultado primário foi refeito e comparado com o identificado no RREO e no Boletim Regional do Bacen de cada ano.

4 ANÁLISE DO USO DA CONTABILIDADE CRIATIVA NO CÁLCULO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ

Neste tópico são analisadas as contas do Governo do Estado do Ceará a fim de identificar o uso da contabilidade criativa em seus RREO, demonstrando empiricamente como se traduz na prática esse gerenciamento de resultados.

4.1 O cálculo do resultado primário

Resultado primário, por conceito do inciso II do artigo 2º da Lei nº 9.946/1997, corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras (BRASIL, 1997).

O resultado primário então representa a diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias. Compõem as receitas primárias: as receitas de impostos, as taxas, as contribuições e demais receitas orçamentárias, exceto as receitas de rendimento de aplicações financeiras, as operações de crédito, os recursos obtidos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e receitas de superávits financeiros. As despesas primárias representam as despesas orçamentárias do período, exceto as despesas com amortização, juros e encargos da dívida (interna e externa) e também com concessão de empréstimos e aquisição de títulos de capital integralizado (PISCITELLI; TIMBÓ, 2014).

Quando as receitas primárias são maiores que as despesas primárias, tem-se o superávit primário. Em contrapartida, quando as despesas primárias são maiores que as receitas primárias há um déficit primário, e quando as receitas primárias são iguais às despesas primárias há um resultado primário equilibrado ou nulo (PISCITELLI; TIMBÓ, 2014).

Além desse cálculo, o Bacen utiliza o critério “acima da linha” para apurar o desempenho fiscal do Governo, confrontando o fluxo das receitas e despesas orçamentárias primárias em cada período. O Bacen também utiliza o método “abaixo da linha”, método que leva em consideração a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida no período de referência e o saldo da dívida fiscal líquida no período anterior ao ano de referência (PISCITELLI; TIMBÓ, 2014).

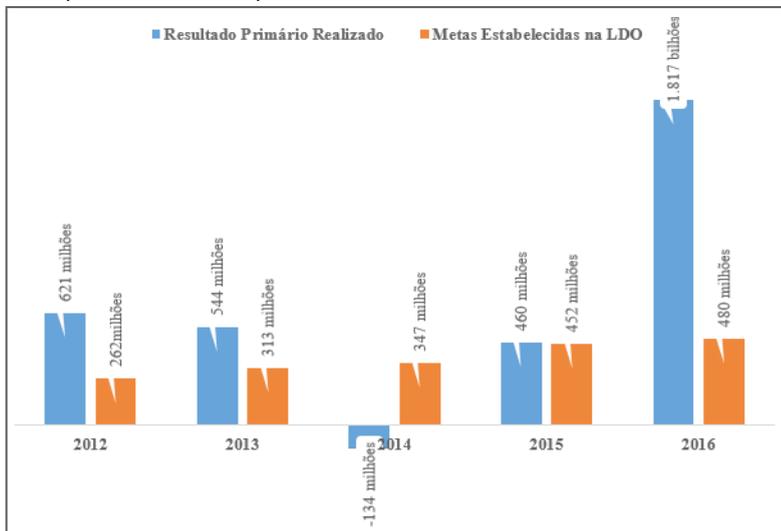
Segundo Assmann (2008), o resultado primário é considerado um dos melhores indicadores da saúde financeira dos entes públicos, pois demonstra o quanto estes dependem de recursos de terceiros para saldar suas despesas. Além disso, Piscitelli e Timbó (2014) destacam que o resultado primário é útil

para acompanhar os principais agregados de receitas e despesas públicas, logo, caso tenha uma redução da receita estimada, é necessário rever a despesa de forma a não comprometer as metas estabelecidas na LDO.

4.2 A análise do resultado primário do estado do Ceará

Ao analisar os RREO do estado do Ceará dos anos de 2012 a 2016, observam-se diversos superávits, com exceção do ano de 2014. Os resultados calculados pelo método acima da linha ficaram além da meta fixada na LDO de cada ano, como ressaltado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Comparação entre a meta estabelecida na LDO e o resultado primário realizado pelo estado do Ceará nos anos de 2012 a 2016



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2017).

Destaca-se que ao analisar o cálculo do resultado primário de cada ano, verificou-se que as despesas com infraestrutura eram retiradas do cálculo das despesas primárias. Em seguida, foram analisadas as LDO de cada ano para verificar a metodologia do cálculo do resultado primário. As LDO dos anos de 2014 a 2016 estabelecem que algumas atividades identificadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) não são computadas para efeito do cálculo de resultado primário (CEARÁ, 2013, 2014, 2015), a saber:

1) Indicadores de resultado RP2: Despesas primárias discricionárias de projetos estruturantes do Estado;

2) Indicadores de resultado RP3: Despesas primárias discricionárias de projetos do Orçamento Geral da União (OGU), relativa ao Projeto Piloto de Investimento (PPI) ou Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual contempla as despesas de infraestrutura;

3) Indicadores de resultado RP4: Despesas com orçamento de investimento das empresas estatais, que não impactam o resultado primário; e,

4) Indicadores de resultado RP5: Despesas no combate à seca.

No ano de 2013, apenas os indicadores de resultado RP2 e RP3 estavam respaldados para exclusão do cálculo de resultado primário (CEARÁ, 2012). Em contrapartida, no ano de 2012 constatou-se que não havia respaldo na LDO para retirar referidas despesas no cômputo do resultado primário (CEARÁ, 2011). Logo, o estado do Ceará diminuiu R\$ 1.744.822.252,09 das despesas primárias no ano de 2012, sem respaldo na LDO.

Percebe-se então que o estado do Ceará deduziu despesas dos programas de infraestrutura, tendo em vista sua permissão na LDO. Contudo, entende-se, conforme definição de Piscitelli e

Timbó (2014), que somente as despesas com amortização, juros e encargos da dívida (interna e externa) e também com concessão de empréstimos e aquisição de títulos de capital integralizado é que devem ser retiradas do cálculo do resultado primário.

Logo, verifica-se a utilização da contabilidade criativa pelo estado do Ceará, com respaldo legal na LDO, exceto para o ano de 2012. Contudo, cumpre ressaltar que essa permissão legal permite uma falha na evidenciação da real situação do estado em termos de resultado primário.

A Tabela 1 mostra as despesas relativas aos Programas de Infraestrutura que foram reduzidos dos cálculos de resultado primário e sua representatividade em relação ao total das despesas com investimento.

Tabela 1: Representatividade das despesas com Programa de Infraestrutura em relação às despesas com investimento do estado do Ceará nos anos de 2012 a 2016

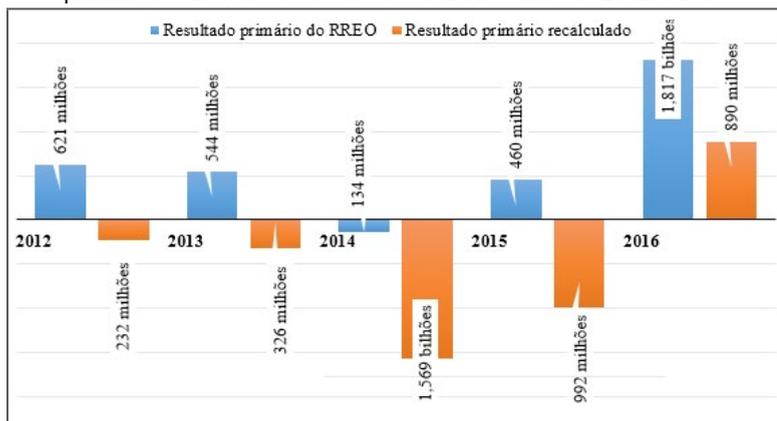
Ano	Despesas com Programa de Infraestrutura (A)	Despesas com investimento (B)	A/B
2012	R\$ 853.775.084,79	R\$ 2.070.703.199,68	41%
2013	R\$ 871.415.309,29	R\$ 2.239.285.935,23	39%
2014	R\$ 1.435.617.406,09	R\$ 3.475.851.885,85	41%
2015	R\$ 1.453.756.166,80	R\$ 2.411.486.940,10	60%
2016	R\$ 927.615.796,36	R\$ 2.172.565.859,15	43%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (2017).

No Gráfico 2 é possível observar o comparativo entre os cálculos do resultado primário do RREO e o resultado primário recalculado sem os descontos das despesas dos Programas

de Infraestrutura.

Gráfico 2: Comparação entre resultado primário do RREO e resultado primário recalculado do estado do Ceará nos anos de 2012 a 2016



Fonte: Resultados da pesquisa (2017).

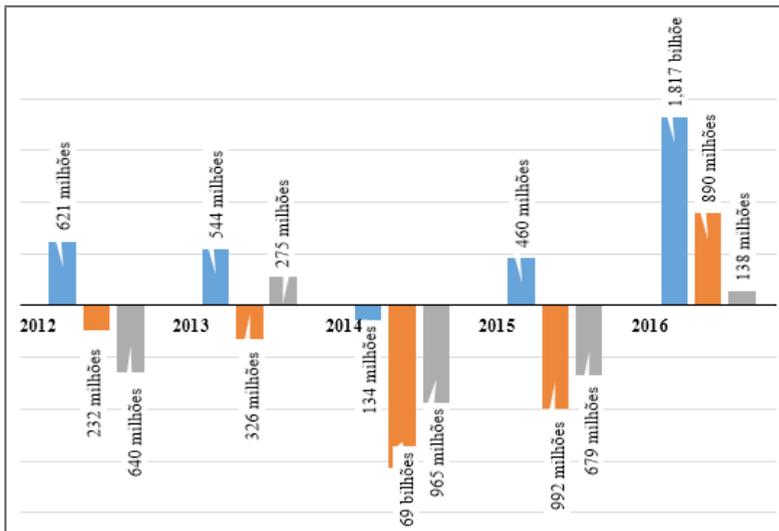
No ano de 2012, o estado do Ceará apresentou um superávit de R\$ 621.068.460,20, pois utilizou os descontos dos Programas de Infraestrutura. No entanto, se esse programa não fosse reduzido do cálculo do resultado primário, a situação do estado do Ceará seria negativa, ou seja, seria exposto um déficit de R\$ 232.706.624,59.

No ano de 2014, o estado já se encontrava em situação deficitária, mesmo se valendo do desconto do cálculo do resultado primário. Contudo, a utilização desse artifício disfarçou uma situação de maior negatividade. No RREO de 2014, o governo apresentou situação negativa de R\$ 134.115.398,86, porém, se não tivesse utilizado o mecanismo previsto em lei, teria sido apresentado um déficit muito maior, no valor de R\$1.569.732.804,95.

Em contrapartida, no ano de 2016, o estado do Ceará realmente atingiu uma situação positiva, mesmo sem utilizar o método de desconto. Contudo, ao utilizar o artifício, o superávit primário foi de R\$ 1.817.662.367,03, enquanto sem esses descontos o resultado primário teria um saldo positivo de R\$ 890.046.570,67, o que equivale a 49% do valor apresentado no RREO.

Após recalculer o resultado primário, analisaram-se os dados divulgados pelo Bacen, que em seus Boletins Regionais mostra os dados econômicos por região e por estado. Após verificar os dados do Bacen (2017), observou-se um resultado primário diferente dos dois primeiros apresentados. O Gráfico 3 evidencia a comparação entre os três métodos.

Gráfico 3: Resultado primário do RREO, resultado primário recalculado e resultado primário divulgado pelo Bacen do estado do Ceará nos anos de 2012 a 2016



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e nos Boletins Regionais do Bacen (2017).

A partir do Gráfico 3, é possível identificar a discrepância entre as três formas de cálculo de resultado primário. A diferença entre o primeiro e o segundo cálculo é explicada pela exclusão das despesas com Programa de Infraestrutura, mas os dois cálculos utilizam o método “acima da linha”. O terceiro cálculo, do Bacen, utiliza o método “abaixo da linha”, o que explica a diferença entre as três estimativas. Contudo, observa-se que o resultado primário recalculado e o resultado primário do Bacen são os que mais se aproximam.

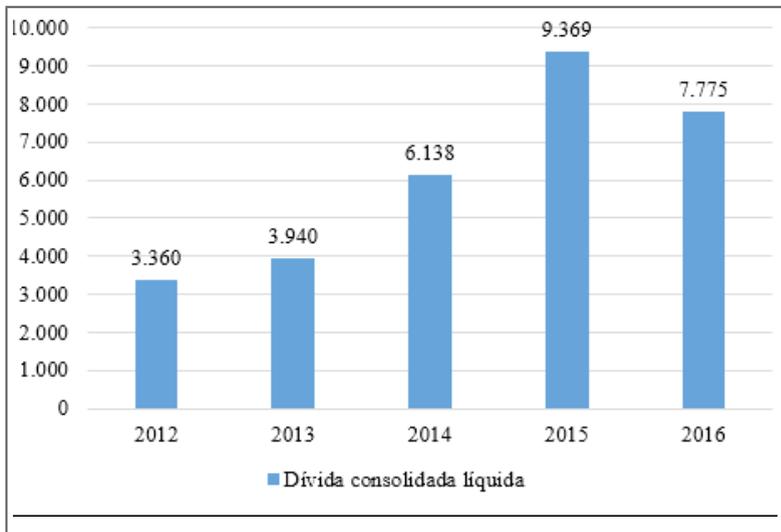
Quando se apura o resultado primário com base na execução orçamentária das entidades, utiliza-se o método denominado de “acima da linha”. O método “abaixo da linha” é obtido pela diferença entre a variação da dívida líquida e o montante de juros líquidos devidos em determinado período (ASSMANN, 2008).

Dessa forma, é possível inferir que o estado do Ceará apresenta a melhor situação ao utilizar o “método acima da linha” e excluindo as despesas com Programas de Infraestrutura, mas isso não necessariamente reflete a realidade. Logo, essa situação se caracteriza como contabilidade criativa, pois, conforme defende Bhasin (2016), é uma prática que busca lacunas para ajustar números, tanto quanto possíveis, para alcançar um objetivo desejado, obter algum ganho provado ou satisfazer suas projeções financeiras. No caso do estado do Ceará, o artifício utilizado disfarçou a real saúde financeira do estado.

Além disso, a sequência de déficits primários provenientes dos resultados primários recalculados durante os anos de 2012 a 2015 pode explicar o aumento da Dívida Consolidada Líquida do estado do Ceará nos anos de 2012 a 2015. Da mesma forma, o superávit do ano de 2016 pode explicar a queda

da Dívida Consolidada no ano de 2016. A Dívida Consolidada é obtida deduzindo-se da Dívida Consolidada ou Fundada os valores do Ativo Disponível e Haveres Financeiros, líquido dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados, conforme estabelece o art. 42 da LRF, que é o principal indicador do endividamento da máquina pública.

Gráfico 4: Dívida Consolidada Líquida do estado do Ceará nos anos de 2012 a 2016 (em milhões correntes)



Fonte: Resultados da pesquisa (2017).

Observa-se no Gráfico 4 que houve um aumento da Dívida Consolidada Líquida nos anos de 2012 a 2015, sendo de 55% o acréscimo dos anos de 2013 a 2014 e de 52% dos anos de 2013 a 2014. Em contrapartida, no ano de 2016 houve uma queda no valor de aproximadamente 17% em relação ao ano de 2015.

Por fim, verificou-se também que o estado do Ceará no ano de 2014, para diminuir seu déficit primário, utilizou outra autorização da LDO. Nesse caso, a LDO permite que o excesso de superávit primário do ano anterior pode ser utilizado para deduzir a despesa primária do exercício subsequente, para fins de apuração do superávit primário. Dessa forma, no cálculo do resultado primário de 2014, foi deduzido o valor de R\$ 432.712.699,87, referente ao superávit excedente do ano de 2013.

Ressalta-se que em 2013, conforme explicado anteriormente, o estado do Ceará reportou um superávit, mas esse valor positivo somente foi alcançado com a dedução das despesas com Projetos de Infraestrutura no valor de R\$ 871.415.309,29. Logo, sem esse artifício, o estado apresentaria um déficit, e não poderia ter ajudado a compensar o valor negativo do resultado primário do ano posterior.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo foi verificar a utilização da contabilidade criativa nos cálculos do resultado primário do estado do Ceará. Para isso foram analisados os RREO, as LDO e os Boletins Regionais divulgados pelo Bacen, relativos ao estado do Ceará durante os anos de 2012 a 2016.

Nos anos analisados, observou-se que foram utilizados artifícios para que o estado do Ceará apresentasse um resultado primário mais favorável, por meio da exclusão das despesas com Projetos de Infraestrutura. Cumpre mencionar que tal supressão tinha respaldo na LDO somente nos anos de 2013 a 2016, pois a LDO do ano de 2012 não previa tal possibilidade,

como nos anos seguintes.

Nos anos de 2012, 2013 e 2015, o estado do Ceará apresentou resultado primário positivo, contudo, após o recálculo, sem a exclusão das despesas com Programas de Infraestrutura, verificou-se que essa situação seria negativa nos anos em questão. Em 2014, o artifício permitiu uma diminuição no resultado primário deficitário e no ano de 2016 mostrou um superávit primário superavaliado. Além disso, a utilização desse artifício permitiu que o estado utilizasse o excesso de superávit do ano de 2013 para diminuir o déficit primário do ano de 2014.

Foram comparados também os cálculos do resultado primário realizados pelo Bacen com os dois primeiros apresentados e verificou-se que o resultado primário recalculado e o resultado primário do Bacen são os que mais se aproximam. Além disso, o aumento da Dívida Consolidada Líquida do estado do Ceará pode ser explicado pelos déficits primários resultantes dos recálculos efetuados nessa pesquisa.

Conclui-se, então, que a permissão legal da exclusão de despesas com Programas de Infraestrutura na LDO mostra uma visão incorreta do resultado primário do estado do Ceará, pois, conforme Piscitelli e Timbó (2014), somente as despesas com amortização, juros e encargos da dívida (interna e externa) e também com concessão de empréstimos e aquisição de títulos de capital integralizado é que devem ser retiradas do cálculo do resultado primário. Dessa forma, tal artifício pode induzir a erros de análise.

Portanto, é importante que não existam lacunas na legislação orçamentária ou que essas sejam minimizadas para melhorar a confiabilidade dos relatórios orçamentários no âmbito da administração pública. Ademais, é imprescindível que os

órgãos de fiscalização e de controle externo, como os Tribunais de Contas, recomendem ações punitivas contra os gestores que utilizem a contabilidade criativa como forma de alcançar metas ou atingir um objetivo específico.

Para pesquisas futuras, sugere-se a análise da utilização de práticas de contabilidade criativa em outros estados, cidades ou regiões, com maior abrangência temporal, além do uso de técnicas estatísticas para identificar relações entre Dívida Consolidada, resultado primário e nominal.

REFERÊNCIAS

ASSMANN, C. **Apuração do resultado primário e nominal: aplicação em nível municipal no RS.** 2008. Curso de Especialização em Gestão Pública e Controle Externo, Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/98Bfj3>> . Acesso em: 2 jun. 2017.

AUGUSTINHO, S. M.; OLIVEIRA, A. G.; LIMA, I. A. A “contabilidade criativa” e a inscrição de restos a pagar como “expediente” para alcançar o superávit primário. **Revista Reunir**, Sousa, v. 3, n. 4, p. 127-147, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – Bacen. **Boletim Regional do Banco Central do Brasil.** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/xUitJA>> . Acesso em: 19 out. 2017.

BHASIN, M. L. Creative Accounting Practices: An Empirical Study of India. **European Journal of Accounting, Finance & Bu-**

siness, Suceava, v. 4, n. 1, p. 10-30, 2016.

BLESSING, I. N. Empirical analysis on the use of forensic accounting techniques in curbing creative accounting. **International Journal of Economics, Commerce and Management**, Rochester, v. 3, n. 1, p. 1-15, 2015.

BRASIL. Lei nº 9.496, 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Presidência da República, 12 set. 1997. Seção 1, p. 20249.

_____. Lei Complementar nº 101, 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1. p. 1.

BRITTO, P. Manobra fiscal fez Ceará aumentar superávit primário para R\$ 455 mi. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2y203kk>>. Acesso em: 21 maio. 2017.

CEARÁ (Estado). Lei nº 14.983, de 2 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2012 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Fortaleza, 23 ago. 2011. Série 3, ano III, n. 161, caderno 1, p. 2. Disponível em: <<http://bit.ly/2x3cqw>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

_____. Lei nº 15.203, de 19 de julho de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2013 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Fortaleza, 25 jul. 2012. Série 3, ano IV, n. 141, caderno 1, p. 5. Disponível em: <<http://bit.ly/2f9GCCq>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

_____. Lei nº 15.495, de 27 de dezembro de 2013. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício financeiro de 2014. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Fortaleza, 30 dez. 2013. Série 3, ano V, n. 244, caderno 1, p. 2. Disponível em: <<http://bit.ly/2x5f8nt>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

_____. Lei nº 15.674, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2015. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Fortaleza, 14 ago. 2014. Série 3, ano VI, n. 150, caderno 1, p. 3. Disponível em: <<http://bit.ly/2wZSNZa>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

_____. Lei nº 15.839, de 27 de julho de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2016. **Diário Oficial do Estado**, Poder Executivo, Fortaleza, 5 ago. 2015. Série 3, ano VII, n. 144, caderno 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/2y1BYdv>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

COSENZA, J. P. Contabilidade criativa: as duas faces de uma mesma moeda. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 4-13, 2003.

COSENZA, J. P., GRATERON, I. R. G. A auditoria da contabili-

dade criativa. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, DF, v. 143, p. 43-61, 2003.

CORDEIRO, C. M. R. **Contabilidade criativa**: um estudo sobre a sua caracterização. **Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Paraná**, Curitiba, n. 136, p. 43-47, 2005. Disponível em: <<http://bit.ly/2y2ojCR>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

COSTA, G. P. C. L.; GARTNER, I. R. Manipulação de informações contábeis no setor público brasileiro: evidências em dez casos pesquisados. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 26, p. 141-162, 2015.

FROTA, V. X.; VIEIRA, E. T. V. A Influência da Contabilidade Criativa no Resultado do Trabalho do Auditor Independente. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, Cruz Alta, v. 2, n. 1, p. 49-68, 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KRAEMER, M. E. P. Contabilidade criativa: maquiando as demonstrações contábeis. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 28, p. 1-13, 2005.

MARION, J. C. **Contabilidade empresarial**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São

Paulo: Atlas, 2016.

NIYAMA, J. K.; RODRIGUES, A. M. G.; RODRIGUES, J. M. Algumas reflexões sobre contabilidade criativa e as normas internacionais de contabilidade. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 11, n. 1, p. 69, 2015.

OLIVEIRA, F. A. Contabilidade Criativa: como chegar ao paraíso, cometendo pecados contábeis – o caso do governo do Estado de Minas Gerais. In: Seminário sobre Economia Mineira, 14., 2010, Diamantina. **Anais...** Belo Horizonte: FACE/Cedeplar/UFMG, 2010.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 13. ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 2014.

RAUPP, F. M. (2004). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003. cap. 3.

SOUSA, W. D.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; BERNARDES, J. R. Contabilidade criativa versus ciência contábil: um estudo dos impactos do fenômeno sobre a ciência. **Revista Opara: Ciências Contemporâneas Aplicadas**, Petrolina, v. 3, n. 1, p. 56-70, 2013.

Recebido: 03/07/2017

Aprovado: 12/09/2017

A incidência do Código de Processo Civil e de princípios constitucionais de processo civil nos processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais

The incidence of the Code of Civil Procedure and constitutional principles of civil procedure in the disciplinary administrative processes of federal public servants

Alex Menezes¹

RESUMO

Este estudo examina as normas legais que legitimam a aplicação dos dispositivos do Código de Processo Civil (CPC) e de princípios constitucionais de direito processual civil em processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais, regidos pela Lei nº 8.112/1990. Para tanto, propõe uma interpretação de índole sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, que converge para a cogência destas incidências preceitual e principiológica. O produto final servirá como brevíário prático tanto aos membros das comissões processantes disciplinares e autoridades administrativas julgadoras quanto aos próprios servidores públicos processados. Do mesmo modo, será útil para

¹ Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Advogado. Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Uninter, Direito Público pela Faculdade Estácio de Sá em 2015, Contabilidade Pública e Auditoria Governamental pela Fane e Estatística pela UFS. Articulista semanal do Jornal Correio de Sergipe. Fiscal de Tributos da Secretaria da Fazenda do Estado de Alagoas no período de 2002 a 2004. Técnico de Finanças e Controle da Gerência de Controle Interno do Ministério da Fazenda no período de 2001 a 2002. Graduado em Direito pela Fane e em Ciências Contábeis e Processamento de Dados pela Unit. E-mail: alexmenezes@yahoo.com.br

encetar uma reflexão sobre este tema, considerando o pouco tempo de vigência do CPC, pelos estudiosos do direito. Tendo em vista a imprescindibilidade do real conhecimento de tais normas a fim de se certificar da retidão legal na consecução do desígnio do processo administrativo de natureza disciplinar em âmbito federal. Conferindo-se, ademais, um instrumento de prevenção à ocorrência de ilegalidades, desde a instauração até o julgamento final do processo administrativo disciplinar, com potencial para gerar, por decisão judicial, a invalidade de todo o procedimento.

Palavras-Chave: Aplicação. CPC. Processo Administrativo Disciplinar. Âmbito Federal.

ABSTRACT

This study examines the legal norms that legitimize the application of the provisions of the Code of Civil Procedure (CPC) and constitutional principles of civil procedural law in administrative disciplinary processes of federal civil servants governed by Law 8.112/1990. Therefore, it proposes a systematic interpretation of the Brazilian legal system, which converges to the force of these precepts and principles incidences. The final product will serve as a practical breviary for both the members of the disciplinary commissions and the judging administrative authorities as well as the public officials themselves. In the same way, it will be useful to start a reflection on this topic, considering the short time of effectiveness of the CPC, by law students. Bearing in mind the indispensability of real knowledge of such rules in order to ensure legal rectitude in the attainment of the design of the administrative process of a disciplinary nature at the federal level. In addition, it will be an instrument to prevent the occurrence of illegalities, from the initiation to the final judgment of the administrative disciplinary process, with poten-

tial to generate, through a judicial decision, the invalidity of the entire procedure.

Keywords: Application. CPC. Disciplinary Administrative Procedure. Federal Scope.

1 INTRODUÇÃO

Dada a irretorquível dinâmica que permeia os fatos ocorrentes na vida cotidiana, especialmente quando impelidos pela evolução da sociedade, vislumbra-se improvável ao legislador discipliná-los em sua inteireza, restando, invariavelmente, espaços vagos no resultado da atividade legiferante.

Não por outro motivo que o art. 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), disposta no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (BRASIL, 1942), possibilitou, ao juiz, o manejo da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito sempre que houver omissão da legislação no tocante à lide posta em discussão.

O dispositivo encarta regras de colmatação, ou seja, formas de integração da lei quando há lacunas na subsunção da norma legal ao caso em julgamento.

Com aparente feição complementar, o Código de Processo Civil (CPC), veiculado na Lei nº 13.105/2015 (BRASIL, 2015) e vigente desde março de 2016, estatuiu que, “na ausência de normas” reguladoras, os seus preceitos serão aplicados em processos eleitorais, trabalhistas e administrativos (art. 15). Ao invés ou antes de se socorrer aos tradicionais métodos integrativos da LINDB, o próprio Código estampou alternativa conducente à supressão de lacunas em processos destas específicas naturezas.

Nesse espeque e no intuito de balizar a conduta dos membros de comissões processantes e da autoridade administrativa julgadora, o artigo se propõe a promover um estudo aprofundado que alcance a exegese legal comprobatória de que a aplicação dos preceitos do CPC e de princípios constitucionais de processo civil acontecerá não apenas quando inexistentes, mas, também, acaso existentes as normas específicas que regulam os processos administrativos disciplinares de servidores públicos federais. Almeja, alfim, perscrutar circunstâncias processuais de incidência do Código Processual Civil nesses processos, no condão de inibir práticas das quais podem se servir os interessados para pleitear, com razão, a sua nulidade.

Para tanto, na seção seguinte serão arrostados os aspectos da subsidiariedade e da supletividade na aplicação do CPC em processos administrativos destinados a apurar infrações disciplinares no serviço público federal.

A terceira seção será utilizada para explicar acerca da resplandescência de princípios constitucionais de processo civil nos precitados processos.

A quarta será um palco para ilustrar casos práticos da incidência de preceptivos do CPC, culminando nas considerações finais delineadas na derradeira seção.

2 AS REPERCUSSÕES SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DO CPC NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES FEDERAIS

Ab initio, é imperativo cotejar o regramento da aplicação subsidiária residente no art. 15 do Codex Processualista Civil

(“Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”) (BRASIL, 2015) com a analogia alvitrada pela LINDB a partir da leitura objetiva da lei reguladora dos processos disciplinares federais.

Em definição doutrinária, aduziu Tartuce (2016, p. 14):

A analogia é a aplicação de uma norma próxima ou de um conjunto de normas próximas, não havendo uma norma prevista para um determinado caso concreto. Dessa forma, sendo omissa uma norma jurídica para um dado caso concreto, deve o aplicador do direito procurar alento no próprio ordenamento jurídico, permitida a aplicação de uma norma além do seu campo inicial de atuação.

Por obviedade, a norma a servir ao caso concreto lacunoso deve versar acerca de situação similar ou compatível à que está se debatendo, seria incongruente recorrer a uma totalmente díspar da matéria a ser apreciada pelo operador do direito. Caso contrário, estaria se permitindo, ao intérprete, o direito de se arrogar, ilegitimamente, da função de legislador, sobremodo ao se levar em conta a imensidão de leis que consubstanciam o ordenamento jurídico brasileiro.

Por seu turno, a subsidiariedade adunada ao art. 15 do CPC diz respeito à permissividade na aplicação de institutos previstos neste Codex em processos administrativos, eleitorais e trabalhistas, malgrado não estejam presentes na legislação específica de tais processos. “De qualquer modo, a aplicação subsidiária do CPC deve guardar compatibilidade com o processo em que se pretende aplicá-lo” (Nery Júnior; Nery, 2016, p. 245). Tudo isso tendo por consecução a dissipação de contróversias de aparência insolúvel naquelas searas, eis que se o

próprio regramento administrativo, eleitoral ou trabalhista se revelar o bastante para solucionar as lides, não se torna razoável recorrer, de pronto, a dispositivos do CPC.

Na aplicação subsidiária “tem-se a integração da legislação subsidiária na legislação principal, resultando no preenchimento de vácuos e lacunas da lei principal” (Neves, 2016b, p. 36).

Nessa diretriz, o CPC será integrado, subsidiariamente, às normas dos processos administrativos, inclusive disciplinares. Por conseguinte, este Código tem repercussão subsidiária nas leis que regulam o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Lei nº 9.784/1999) (BRASIL, 1999) e o processo administrativo disciplinar federal (Lei nº 8.112/1990) (BRASIL, 1990).

Além disso, nos processos disciplinares da Lei nº 8.112/1990, são aplicados, subsidiariamente, os ditames do processo administrativo da Lei nº 9.784/1999. Esta trata de processos administrativos em sentido amplo, *lato sensu*, e a anterior em sentido estrito ou *stricto sensu*, em razão de abarcar um título que discorre exclusivamente sobre o processo administrativo disciplinar (Título V).

Por força da figura da analogia prevista no art. 4º da LINDB (BRASIL, 1942), a similitude de conteúdo, de per si, autoriza permitir a aplicação de preceitos de uma destas leis para colmatar vazios da outra, desvanecendo, destarte, a razão de existir do art. 69 da Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999), a saber: “Os processos administrativos específicos continuarão a reger-se por lei própria, aplicando-se-lhes apenas subsidiariamente os preceitos desta Lei”. Com efeito, na espécie, a analogia não foi deduzida do regramento da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ela já se encontra expressa no teor do supra-

mencionado artigo.

Retomando e assentando o âmago desta seção, tem-se que os processos administrativos disciplinares federais devem ser guiados, primariamente, pela Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) e, subsidiariamente, tanto pela Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999) quanto pelo Código Processual Civil.

A repercussão supletiva do Código de Ritos Processual nos processos administrativos disciplinares federais também se erige do seu art. 15. Consiste em aplicá-lo quando a lei do processo administrativo regre determinado instituto de forma incompleta. Donde urge uma complementação a fim de propiciar, novamente, a resolução de fatos concretos controvertidos, sem solução dentro da norma processual administrativa.

Significa que a aplicação supletiva exsurge quando houver norma expressa, “mas insuficiente para alcançar, com eficiência, os seus objetivos práticos, razão por que a regra do CPC a auxiliaria na consecução desse escopo” (Teixeira Filho, 2015, p. 48).

Definição que à guisa de uma interpretação gramatical colide frontalmente com a parte inicial do art. 15, do CPC, (“na ausência de normas”), vez que a aplicação supletiva tem vez justamente quando existe a norma, discrepando, por isso, da incidência subsidiária, daí se evidencia um verdadeiro “enigma sintático” (Teixeira Filho, 2015, p. 48).

Averba-se, então, que as aplicações subsidiária e supletiva indicam que o regramento do CPC deve ser aproveitado não apenas se inexistente a norma processual administrativa, mas, inclusive, objetivando complementar a já normatizada, em virtude da insuficiência nesta normatização.

3 A INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE PROCESSO CIVIL NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Em reiteração ao que fora asseverado em outra oportunidade: “os princípios jurídicos encontram-se, atualmente, numa posição de supremacia no ordenamento jurídico pátrio, fundamentando-o e norteando o aplicador do direito em seu mister” (Menezes, 2014, p. 22).

Por via de consequência, uma das formas integrativas propugnadas pela LINDB (os princípios gerais do direito), em verdade, refere-se a uma norma de incidência imediata em todos os ramos do direito. De uso não apenas quando identificadas omissões em normas específicas, mas, inclusive, com o desiderato de fornecer o substrato necessário para extrair a interpretação legal adequada destinada ao caso concreto.

Os princípios jurídicos alicerçam as leis, *ipso facto*, não se admite a assunção de uma posição topográfica secundária, de manuseio subsidiário na hermenêutica do direito. Até já se sustentou que um juiz detém permissão para mudar uma regra de direito em vigor quando princípios justifiquem a modificação (DWORKIN, 2010, p. 59).

Em lapidar ensinamento, averbou Mello (2000, p. 747-748):

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, dispositivo fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

[...]

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

Nesse cenário, como não poderia ser diferente, os princípios jurídicos despontam com protagonismo nos diversos segmentos que compõem o sistema jurídico brasileiro, notadamente os princípios de sede constitucional, como os concernentes ao processo civil que se enfeixam na Carta Política de 1988.

Theodoro Júnior (2016, p. 5) defende que:

O Direito, sem embargo de sua divisão em ramos autônomos, caracterizados por métodos, objetivos e princípios próprios, forma um conjunto maior, que tem em comum o destino de regular a convivência social. Por essa razão, por mais que sejam considerados autônomos os seus ramos, haverá sempre entre eles alguma intercomunicação, algum traço comum e até mesmo alguma dependência em certos ângulos ou assuntos.

Do exposto, em todos os ramos do direito, haverá incidência normativa dos princípios de encarte constitucional. Conjugando essa lição ao que está preconizado pelo art. 1º (“O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos

na *Constituição da República Federativa do Brasil*, observando-se as disposições deste Código”) c/c art. 15 (“Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente do CPC.”) (BRASIL, 2015), torna-se plausível afirmar que o direito administrativo recebe diretamente os influxos de princípios constitucionais do direito processual civil.

Em complemento, Bueno (2015, p. 39) explica que esses princípios:

ocupam-se especificamente com a conformação do próprio processo, assim entendido o método de exercício da função jurisdicional. São eles que fornecem as diretrizes mínimas, embora fundamentais, de como deve se dar o próprio comportamento do Estado-juiz. Eles prescrevem, destarte, o “modo de ser” (mais precisamente, de “dever ser”) do processo na perspectiva constitucional.

Demais disso, “a base principiológica do processo administrativo é a mesma do processo civil” (MAZZA, 2016, p. 24). *Mutatis mutandis*, os princípios constitucionais de índole processual civil hão de ser respeitados pelos que conduzem processos administrativos, como deve se dar com os membros de comissões processantes disciplinares de qualquer nível estatal e, ainda, pelos que procedem ao seu julgamento final.

Com isso, cabe aqui sintetizar alguns de raiz na Constituição Federal:

3.1 Devido processo legal (art. 5º, inciso LIV)

O devido processo legal emana do Estado Democrático

de Direito, na medida em que submete todos à lei, inclusive o próprio Estado representado, in casu, pela comissão processante disciplinar.

Expõe Bueno (2015, p. 41):

O processo deve ser devido porque, em um Estado Democrático de Direito, não basta que o Estado atue de qualquer forma, mas deve atuar de acordo com regras preestabelecidas e que assegurem, amplamente, que os interessados na solução da questão levada ao Judiciário exerçam todas as possibilidades de ataque e de defesa que lhe pareçam necessárias, isto é, de participação. O princípio do devido processo legal, nesse contexto, deve ser entendido como o princípio regente da atuação do Estado-juiz, desde o momento em que ele é provocado até o instante em que o mesmo Estado-juiz, reconhecendo o direito lesionado ou ameaçado, crie condições concretas de sua reparação ou imunização correspondente.

Agregando este ensinamento ao cerne deste estudo, deflui-se que os processos disciplinares ocorrentes no âmbito administrativo são subjugados a todos os ditames que formatam o devido processo legal.

No Estado de Direito, a atuação do Estado-juiz, ainda que circunscrita à seara administrativa, deve, sim, ser pautada por normas que delineiam o seu agir, materializando integralmente as nuances imprescindíveis para a asseguarção do direito aos interessados diretos ou indiretos. Deveras, trata-se de um princípio-mor do qual se expelem as demais exigências processuais.

3.2 Contraditório e ampla defesa (art. 5º, inciso LV)

A doutrina define o contraditório como a junção da infor-

mação com a possibilidade de reação; restaria esvaziado este princípio caso se esgotasse com o fornecimento da informação processual com vistas a evitar surpresa às partes, sem assegurar o poder de influência das partes na formação do convencimento do juiz (NEVES, 2016a, p. 115-117).

Umbilicalmente jungido à ampla defesa, posto esta prover qualquer processado (na via judicial ou administrativa, como, aliás, está expresso no texto constitucional) da garantia de possuir mecanismos e condições efetivas de responder, tempestivamente, a todas as imputações dirigidas contra si ou manuseadas pela parte contrária em seu desfavor. Colhendo-se que a ampla defesa permite atacar os atos processuais desfavoráveis conhecidos por meio do contraditório.

Desse modo, antes de convocar uma determinada testemunha a depor, o processado há de ser cientificado pela comissão a esse respeito, sendo a este assegurado, além da arguição de circunstâncias impeditivas ou de suspeição do pretense depoente, a propositura de questionamentos que lhe seja favorável.

3.3 Vedação às provas ilícitas (art. 5º, inciso LVI)

Há tempos, as ciências jurídicas, principiadas por uma visão filosófica, discordam do relato de incompatibilidades das normas que informam o ordenamento jurídico. A unicidade do Direito ergue-se ante o levante de incompatibilidades entre normas jurídicas. Se um dispositivo legal cataloga como ilícito um determinado meio de produzir provas, é totalmente despropositado que outro afaste essa jaça e permita o uso desse meio de prova em outros escopos, a não ser que a primeira norma seja revogada. O que não guarda razoabilidade é a coexistência de

ambas as normas no sistema jurídico.

Como se vê, a bem do ordenamento, as provas ilícitas jamais devem ser admitidas em processo administrativo disciplinar. Caso obscuramente venham a ser reconhecidas como válidas, o processo administrativo tenderá à bancarrota ao des-
cambiar na seara judicial.

3.4 Juiz natural (art. 5º, incisos XXXVII e LIII)

Em que pese a falta de expressão literal nesse sentido na Carta Fundamental de 1988, o entendimento doutrinário é pacífico quanto a inexistência de restrição do uso desse princípio em processos de qualquer natureza.

Em corroboração, Torres (2011, p. 695):

No direito brasileiro o juiz natural se aplica da mesma forma em matéria penal e não penal, sendo que até mesmo na esfera do processo administrativo há quem defenda a sua incidência. Assim, deve haver previsão legal e genérica da autoridade competente para aplicar sanções administrativas, muito embora as comissões processantes geralmente sejam constituídas para cada caso. Na verdade, em matéria administrativa o princípio do juiz natural significa, sobretudo, que a autoridade responsável pela aplicação da sanção deve ser a prevista em lei, e que a mesma deve atuar de maneira imparcial e impessoal.

O regime jurídico dos servidores públicos civis federais, de certa forma, acolhe o princípio ao apresentar requisitos cogentes que envolvem a formação da comissão processante disciplinar federal: composta por três membros; ambos servidores estáveis; impedimento de cônjuge, companheiro ou parente do acusado, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colate-

ral, até o terceiro grau integrar a comissão; o presidente ocupe cargo efetivo superior ou de mesmo nível, ou ter nível de escolaridade igual ou superior ao do indiciado; e designação formal pela autoridade competente (a qual pode ser oriunda de órgão ou entidade diverso daquele em que tenha ocorrido a irregularidade, mediante delegação específica dos chefes dos Poderes Executivo ou Legislativo, do Presidente dos Tribunais Federais ou do Procurador-Geral da República, a depender do âmbito). Também se torna patente a concretização do princípio do juiz natural ao se estreitar, no art. 167 c/c art. 141 da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), as autoridades administrativas detentoras de poder para proceder ao julgamento dos processos e para a aplicação das penalidades decorrentes.

3.5 Duração razoável do processo (art. 5º, inciso LXXVIII)

Igualmente ao preceituado para o contraditório e a ampla defesa, a Lei Fundamental obriga a celeridade da tramitação dos processos judiciais e administrativos.

Justo por isso que a Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) estabeleceu prazos para a conclusão do processo disciplinar (art. 152) e julgamento do processo (art. 167). Qualquer desobediência, sem fortes justificativas, a esses marcos temporais representa uma afronta ao princípio da duração razoável do processo.

3.6 Motivação das decisões (art. 93, incisos IX e X)

A lei obriga a comissão processante a produzir um relatório minucioso, fazendo menção às provas que embasaram a

sua convicção, e, se for o caso, ao dispositivo legal ou regulamentar transgredido e às circunstâncias agravantes e atenuantes (art. 165, *caput* e §2º). Outrossim, determina que a autoridade julgadora somente não acate o relatório da comissão quando contrário às provas colacionadas aos autos, excepcionalidade em que poderá, motivadamente, agravar a penalidade proposta, abrandá-la ou isentar o servidor de responsabilidade (art. 168, *caput* e parágrafo único) (BRASIL, 1990).

Em estreita relação ao tom dedilhado por Neves (2016a, p. 125): “Sob o ponto de vista político a motivação se presta a demonstrar a correção, imparcialidade e lisura do julgador ao proferir a decisão judicial, funcionando o princípio como forma de legitimar politicamente a decisão judicial”.

Portanto, caso a autoridade perceba, no processo a ele encaminhado, que o relatório da comissão colide frontalmente com os elementos probatórios carreados aos autos, exsurge o seu dever de manifestar-se decisoramente em linha de ajustamento da conclusão. É prescindível a devolução à comissão para refazimento do relatório, o que se avulta cogente é que o arremate da autoridade seja convergente com as provas produzidas durante o procedimento. Se estas indicarem a absolvição como medida apropriada, não se vislumbra outra decisão a ser adotada pelo julgador que não absolver o processado e arquivar o processo. Não se trata aqui de juízo de retratação, fazendo uma analogia com o art. 332, §3º, do CPC, posto que a comissão processante não se confunde com o julgador, do que se depreende que a conclusão daquela não se assemelha a uma decisão processual, trata-se apenas de sugestão do modo como se decidir o feito, a princípio, não vinculantes.

Em continuidade à intelecção, há de se fazer remissão a

incisos do §1º, do novel art. 489, do CPC, a fim de defender que estará violando o princípio em tela a conclusão do relatório da comissão ou a própria decisão no julgamento de processo administrativo disciplinar que se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou questão decidida; empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência ao caso; invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão; e não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador.

4 A INCIDÊNCIA PRÁTICA DO CPC NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES FEDERAIS

Calha desaguar as linhas argumentativas grafadas nas seções pretéritas para expor situações de aplicação prática do CPC no processo administrativo disciplinar regrado pelo regime jurídico dos servidores públicos civis federais:

4.1 Da videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real

A legitimação advinda com o CPC de 2015 do uso da videoconferência ou de outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real para a prática de atos processuais (art. 236, §3º), a exemplo do depoimento pessoal da parte (art. 385, §3º), da acareação (art. 461, §2º) e da oitiva de testemunhas (art. 453, §1º) que residam em comarca, seção ou

subseção judiciária diferente daquela onde tramita o processo, assim como da sustentação oral de advogado com domicílio profissional em cidade diversa daquela onde está sediado o tribunal (art. 937, §4º) descamba, em razão do art. 15, na autorização jurídica para a utilização desses mesmos mecanismos tecnológicos no impulso dos processos administrativos disciplinares (BRASIL, 2015). Por certo, isso trará economia pelo não pagamento de diárias em razão dos deslocamentos pertinentes.

Nessa sintonia, o Manual de Processo Administrativo da Controladoria-Geral da União (atual Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União) (BRASIL, 2016b), editado em janeiro de 2017, contém uma seção – 10.3.16 – tecendo orientações exclusivamente a respeito da realização de videoconferência para colheita de depoimentos em interrogatórios, já sufragado pelo Enunciado nº 7 da Controladoria-Geral da União (CGU), publicado em 13/12/13 com o seguinte verbete: “No âmbito do Processo Administrativo Disciplinar e da Sindicância é possível a utilização de videoconferência para fins de interrogatório do acusado”.

4.2 Do aproveitamento de provas produzidas em outro processo

Dispõe o art. 372 do CPC: “O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório”.

Nesse sentir, malgrado prolatado anteriormente ao novo Código Processual, coaduna-se o precedente do STF em que se reconheceu a admissibilidade do uso, em processo administrativo disciplinar, de provas arregimentadas em inquérito policial:

PROVA EMPRESTADA. Penal. Interceptação te-

lefônica. Escuta ambiental. Autorização judicial e produção para fim de investigação criminal. Suspeita de delitos cometidos por autoridades e agentes públicos. Dados obtidos em inquérito policial. Uso em procedimento administrativo disciplinar, contra outros servidores, cujos eventuais ilícitos administrativos teriam despontado à colheita dessa prova. Admissibilidade. Resposta afirmativa a questão de ordem. Inteligência do art. 5º, inc. XII, da CF, e do art. 1º da Lei federal nº 9.296/96. Precedente. Voto vencido. Dados obtidos em interceptação de comunicações telefônicas e em escutas ambientais, judicialmente autorizadas para produção de prova em investigação criminal ou em instrução processual penal, podem ser usados em procedimento administrativo disciplinar, contra a mesma ou as mesmas pessoas em relação às quais foram colhidos, ou contra outros servidores cujos supostos ilícitos teriam despontado à colheita dessa prova. (Inq. 2.424-QO, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJe 24.8.2007).

Do que se percebe que o arrimo da permissão para o aproveitamento de provas produzidas em outros processos, desde que obedecido o contraditório, encontra-se na norma de extensão do art. 15 c/c art. 372, do CPC.

4.3 Da prova pericial

A prova pericial é albergada pela Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) nos arts. 155 e 166, *verbis*:

Art. 155. Na fase do inquérito, a comissão promoverá a tomada de depoimentos, acareações, investigações e diligências cabíveis, objetivando a coleta de prova, recorrendo, quando necessário, a técnicos e peritos, de modo a permitir a completa elucidação dos fatos.

Art. 156. É assegurado ao servidor o direito de acompanhar o processo pessoalmente ou por intermédio de procurador, arrolar e reinquirir testemunhas, produzir provas e contraprovas e formular quesitos, quando se tratar de prova pericial.

§1º O presidente da comissão poderá denegar pedidos considerados impertinentes, meramente protelatórios, ou de nenhum interesse para o esclarecimento dos fatos.

§2º Será indeferido o pedido de prova pericial, quando a comprovação do fato depender de conhecimento especial de perito.

Porém, compatibilizando-a aos artigos do CPC (BRASIL, 2015), mais especificamente na Seção X do Capítulo XII, amplia-se o poder denegatório do presidente da comissão disciplinar ante a prova pericial se a verificação for impraticável (art. 464, §1º, III) e, até, de substituí-la por prova técnica simplificada, quando o ponto controvertido for de menor complexidade, caso em que consistirá apenas na inquirição de especialista sobre ponto controvertido que demande especial conhecimento científico ou técnico (art. 464, §§2º e 3º). Por outro lado, será faculdade da parte processada a indicação de assistente técnico, a teor do art. 464, §1º, inciso II).

4.4 Da prova testemunhal

Diante do parco disciplinamento da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) sobre essa espécie de prova, depreende-se que a Seção IX do Capítulo XII, do CPC (BRASIL, 2015) deve nortear a comissão processante neste aspecto.

Exemplificando, citam-se o poder do presidente da comissão de indeferir a oitiva testemunhal sobre fatos que somente

por documento ou exame pericial podem ser provados (art. 443, inciso II); os casos de incapacidade (art. 447, §1º), impedimentos (art. 447, §2º) e suspeição (art. 447, §3º) das testemunhas, que podem ser verificados tanto de ofício pela comissão quanto levantado pelo processado; e os fatos a respeito dos quais a testemunha não é obrigada a depor (art. 448).

4.5 Da ata notarial

Não há empeco forte o bastante ao emprego, em processos administrativos disciplinares, do instituto da ata notarial, prevista no art. 384, do CPC (BRASIL, 2015), *in verbis*:

Art. 384. A existência e o modo de existir de algum fato podem ser atestados ou documentados, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião.

Parágrafo único. Dados representados por imagem ou som gravados em arquivos eletrônicos poderão constar da ata notarial.

Posto isso, se a comissão processante indeferir pleito da parte processada para manusear o instituto da ata notarial estará incorrendo em mácula ao processo, suscetível de ser combatida pela via judicial.

Óbvio que esse meio de produção de provas não pode ser imposto pela comissão processante ao investigado, pois, do contrário, sobretudo se houve outros meios lícitos de compor a prova, estar-se-á vergastando o princípio constitucional da ampla defesa.

4.6 Do interrogatório de vários acusados

De acordo com o art. 159, §1º, da Lei nº 8.112/90 (BRASIL, 1990), havendo mais de um acusado, cada um deles deverá ser ouvido separadamente. Mais uma vez, por influxo do art. 15 do CPC, afasta-se a interpretação literal da mencionada regra para se fazer uma leitura conjunta com o art. 385, §2º, do Código Processual (“É vedado a quem ainda não depôs assistir ao interrogatório da outra parte”) e a Súmula Vinculante nº 05 (“A falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”) (BRASIL, 2015). Disso convergirá a permissão para os acusados participarem dos interrogatórios uns dos outros.

Esse remate se justifica pelo fato de que, no processo civil, a parte que ainda não depôs fica impedida de assistir pessoalmente o depoimento da outra, no entanto o seu advogado o estará representando neste ato, manifestando-se sempre que necessário para o bem do direito do seu representado. Diversamente, no processo disciplinar não haverá necessariamente um advogado para representar o acusado quando da realização do interrogatório dos demais acusados, prejudicando, dessarte, o pleno exercício dos direitos fundamentais do contraditório e da ampla defesa.

Isso se torna ainda mais evidente ao se notar que o interrogatório do acusado em processo administrativo disciplinar se consubstancia em uma oportunidade de defesa, sendo permitido, inclusive, proferir as perguntas que entender pertinentes. Logo, para o exercício de sua defesa, imprescinde a sua participação pessoal durante o interrogatório de todos os acusados.

4.7 Da contagem dos prazos processuais

Em conformidade com o estatuído no art. 224, §3º, do CPC (BRASIL, 2015) e de forma a maximizar a amplitude da defesa, sempre que favorecer aos acusados, a data inicial para a contagem dos prazos processuais corresponderá ao primeiro dia útil seguinte ao da publicação ou comunicação.

Em contraponto, não obstante o cômputo dos prazos no processo civil permanecer adstrito aos dias úteis (art. 219 do CPC), inexistirá reflexo nos processos administrativos disciplinares, visto que o art. 238 da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990) assegura, peremptoriamente, que os prazos ali previstos serão contados em dias corridos.

4.8 Da atualização do endereço do servidor processado

Com fulcro no art. 274, parágrafo único, do CPC (BRASIL, 2015), são presumidamente válidas todas as intimações direcionadas ao endereço do servidor processado constante dos autos, ainda que não recebidas pessoalmente pelo interessado, desde que a modificação temporária ou definitiva não tenha sido devidamente comunicada à comissão processante, fluindo os prazos a partir da juntada aos autos do comprovante de entrega da correspondência no primitivo endereço.

É de exuberante clareza que, em veneração à ampla defesa e ao contraditório, a comissão processante é obrigada a adotar todos os meios e vias lícitas possíveis para efetivar as intimações expedidas ao processado. A mera afirmação, dos membros da comissão, de que houve mudança de endereço do servidor sob investigação, não comunicada nos autos, não obsta a comissão de empregar outras formas de localizá-lo e intimá-lo.

4.9 Da ordem cronológica de julgamento

O dispositivo legal que força o atendimento preferencialmente da ordem cronológica de conclusão para prolação de sentenças (art. 12, CPC) (BRASIL, 2015) há de ser aplicado, analogicamente, ao caso em que a autoridade julgadora possua uma gama de processos administrativos disciplinares já conclusos pelas respectivas comissões processantes e esteja aguardando somente uma decisão definitiva do julgamento.

Ressalvam-se, contudo, as preferências legais, como processos disciplinares instaurados em razão de ato ou conduta praticada por pessoa de idade igual ou superior a sessenta anos, já que o resultado desse procedimento administrativo, indiscutivelmente, tem potencial para influir na proteção integral do idoso determinada pela Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) (BRASIL, 2003). Conseqüentemente, é imperiosa a sua preferência na ordem de julgamento.

4.10 Incidente de resolução de demandas repetitivas

Em síntese, o instituto do incidente de resolução de demandas repetitivas foi delineado pelo Capítulo VIII do CPC (BRASIL, 2015) no intuito de assegurar a mesma decisão para casos semelhantes, inibindo, em certa medida, que o Judiciário sufrague entendimentos díspares em situações similares e, em consequência, protegendo o princípio da isonomia de eventuais fustigações, mediante o respeito a certa orientação jurisprudencial aplicada anteriormente. Sendo necessário, para tanto, um processo interpretativo que tenha em consideração a força nor-

mativa da Constituição e a unidade do direito.

É cabível, segundo o art. 976 do CPC, quando houver a efetiva repetição de processos que contenham controvérsia acerca da mesma questão unicamente de direito e o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. E o seu julgamento, consubstanciado em Acórdãos, há de ser observado pelos juízes e tribunais, consoante determina o art. 927, inciso III, daquele Codex.

À primeira vista, pode-se objetar a aplicação do incidente na seara administrativa, sustentando consistir em um instituto inato à via judicial, entretanto, à luz de uma exegese vanguardista e audaciosa, não se vislumbram óbices intransponíveis à sua incidência em processos administrativos disciplinares. Ora, se o referido instituto foi germinado com o adubo da garantia à isonomia ou igualdade das partes – em reverência ao princípio constitucional residente no art. 5º, *caput*, da Carta Política de 1988 (BRASIL, 1988) –, e, a toda evidência, convém-se que na atualidade o país vivencia a era do neoconstitucionalismo, não subsistem razões para defenestrar o incidente da matéria processual administrativa. Obviamente que somente os dispositivos procedimentais legais compatíveis serão aplicados neste escopo, aqueles que não fornecem meios para uso, senão no meio judicial, não merecem sequer justificações para a sua não utilização na área administrativa.

Para exemplificar na vivência administrativa, pode-se citar o amoldamento de determinado comportamento de servidor público federal a caso tipificado, pelo art. 132, inciso V, da Lei nº 8.112/1990 (BRASIL, 1990), como incontinência pública e conduta escandalosa na repartição. Conduta, por sinal, justificadora da pena de demissão. Imagine-se que dois servidores públicos federais, submetidos ao Regime Jurídico dos servidores públicos

civis da União, investidos em cargos públicos e vinculados a órgãos públicos distintos, pratiquem a mesma conduta concreta na repartição, a ser apurada mediante processo administrativo disciplinar instaurado em seus respectivos órgãos. A primeira comissão disciplinar concluiu pelo perfeito amoldamento e já sugere, em seu relatório final, a penalidade de demissão. De pronto, acatada pela autoridade julgadora competente. Por seu turno, a outra comissão processante, ao cabo do processo, entende que a conduta não configurou a falta disciplinar em comento e indica no relatório uma pena mais branda, uma vez que interpretou que houve a prática de outra disfunção disciplinar legal mais tênue. Igualmente, o julgador, acatando o arremate da comissão, aplica esta penalidade mais leve. Como se viu, nesses casos, foi torrencial a vulneração ao princípio da isonomia, iguais condutas funcionais tiveram diferentes consequências legais. Aí que se insere a necessidade de uniformização de entendimentos em procedimentos administrativos com o manejo, *mutatis mutandis*, do incidente de resolução de demandas repetitivas.

Restaria, agora, solucionar qual o tribunal ou órgão competente a julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas no âmbito administrativo. Pois bem, dada a previsível impossibilidade jurídica e operacional de se uniformizar o entendimento administrativo no âmbito de todo o serviço público, torna-se necessário compartimentalizá-lo entre o Executivo, Judiciário, Executivo, Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública e, se for o caso, também em cada esfera governamental (federal, estadual, municipal e distrital).

Lembrando que emendas constitucionais concederam às Defensorias Públicas da União, Distrital e dos Estados a autonomia funcional e administrativa e assegurou-lhes a iniciativa de

sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. Justo por essa autonomia e desvinculação orgânica ou institucional a qualquer Poder da República, que se alvitra segmentá-la, apartando dos demais Poderes.

Fixada essa premissa, cabe, na sequência, definir com precisão o órgão julgador para cada compartimento.

Sem olvidar que se versa sobre entendimento circunscrito a processo administrativo disciplinar, não judicial, admite-se, exclusivamente para o Poder Judiciário, que o órgão detentor de competência ou prerrogativa para conhecer de reclamações e rever processos disciplinares de membros deste próprio Poder, bem como para avocar processos de mesma natureza instaurados em desfavor de serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro, seria o mais apropriado para julgar tais incidentes. Disso resulta que ao Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, §4º, incisos III e V, da CF) (BRASIL, 1988) poderia ser atribuída esta competência julgadora do incidente no âmbito do Judiciário, já que é pacífico o seu caráter nacional (STF. ADI 3.367, Relator Min. Cezar Peluso, Data de Julgamento: 13/04/2005, Plenário, Data da Publicação: DJ 22/09/2006).

Em idêntica linha de raciocínio, caberia ao Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, §2º, incisos III e IV, da CF) (BRASIL, 1988) esta competência restrita ao âmbito do *parquet*.

No particular dos demais (Poderes Executivo e Legislativo), do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, considerando-se a inexistência de caráter nacional, tem-se por bem adotar um órgão julgador para cada entidade federativa. O que mais se adequa à incumbência seria o órgão central do sistema de correição

ou o único órgão de correição institucionalizado, como se denota da Corregedoria-Geral da União, integrada estruturalmente ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (art. 14, inciso I, Decreto nº 8.910/2016) (BRASIL, 2016a), para os incidentes instaurados no âmbito do Poder Executivo Federal.

4.11 Da não retroatividade na aplicação das normas do CPC

O art. 14 do CPC (BRASIL, 2015) informa que “a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada”. No contexto, pretende-se assegurar – em total harmonia com o art. 5º, inciso XXXVI, da Carta Constitucional (BRASIL, 1988) – o ato jurídico perfeito.

Sendo assim, os ditames do Codex Processual Civil hão de ser aplicados, doravante, aos processos administrativos disciplinares em curso, não incidindo nem nos processos pretéritos concluídos e nem mesmo nos atos praticados nos que se encontravam em andamento a partir da vigência do Código de Ritos Processuais.

5 CONCLUSÃO

Ex positis, pôde-se vislumbrar a cogência na incidência dos ditames do CPC em processos administrativos disciplinares de maneiras subsidiária e supletiva.

Neste particular, a subsidiariedade assemelha-se ao instituto da analogia, de uso quando houver omissão legislativa, ao

passo que a supletividade, de outra banda, impõe que o CPC seja manejado mesmo já havendo norma abordando a matéria. Emergindo que o legislador do Código não foi feliz ao mencionar, no art. 15 do Codex, o caráter supletivo literalmente atrelado à ausência de normas.

Não se deve olvidar que os princípios jurídicos, por desenvolverem, na modernidade, o papel de fundamentos das regras legais, são de observância crucial a todos os operadores do direito, do que não se afasta aqueles que participam do processo administrativo disciplinar de âmbito federal, principalmente, para estes, quando se tratam de princípios de direito processual civil encravados textualmente na Carta Magna.

O arrolamento, neste artigo, de circunstâncias práticas do processo administrativo disciplinar federal que sofrem reverberação do CPC não foi impelido pela aspiração de exaurir o assunto. Afinal, o exercício responsável da hermenêutica jamais deve ser tolhido ou menosprezado, ao revés, deve ser fomentado, porquanto não se trata de um campo hermético, sempre há espaço para o seu desenvolvimento ou aprimoramento por parte das mentes iluminadas de estudiosos da ciência jurídica.

REFERÊNCIAS

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

_____. Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério

da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2016a. Seção 1, p. 13.

_____. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 set. 1942. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 abr. 1991. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 out. 2003. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da

União. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar**. Brasília, DF, mar. 2016b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 2.424-QO, Relator: Ministro Cezar Peluso, Data de Julgamento: 27/06/2007, Plenário, **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 ago. 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 5. Data da Sessão Plenária: 07/05/2008. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 16 maio 2008.

BUENO, C. S. **Manual de direito processual civil**: inteiramente estruturado à luz do novo CPC – Lei nº 13.105, de 16-3-2015. São Paulo: Saraiva, 2015.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENEZES, A. P. **Licitação & Contratação de advogado pela administração pública – sua inexigibilidade em face de limitações jurídicas**. Curitiba: Juruá, 2014.

NERY JÚNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Código de processo civil comentado**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos

Tribunais, 2016.

NEVES, D. A. A. **Manual de direito processual civil – Volume único**. Salvador: JusPodivm, 2016a.

Novo Código de processo civil comentado. Salvador: JusPodivm, 2016b.

TARTUCE, F. **Manual de direito civil: volume único**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2016.

TEIXEIRA FILHO, M. A. **Comentários ao novo código de processo civil sob a perspectiva do processo do trabalho**: (Lei n. 13.105, 16 de março de 2015, alterada pela Lei n. 13.256, de 4 de fevereiro de 2016). São Paulo: LTr, 2015.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**. 57. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. v. 1.

TORRES, S. F. (Sup.). **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Recebido: 13/07/2017

Aprovado: 29/08/2017

O impacto do novo regime fiscal no Tribunal de Contas do Estado do Ceará

The impact of the new tax system in the Audit Court of the State of Ceará

José Auriço Oliveira¹
Amanda Cavalcante de Lima²

RESUMO

A Administração Pública vem, ao longo das últimas décadas, preocupando-se cada vez mais com o crescimento vertiginoso dos gastos públicos. Diante desse cenário, o governo federal e os governos de alguns estados, como Piauí e Ceará, aprovaram recentemente emendas às suas respectivas Constituições com o objetivo de instituir o denominado “novo regime fiscal”. Este estudo tem como objetivo analisar de que modo está sendo a implementação do novo regime fiscal no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, tomando como base a sua execução orçamentária referente ao primeiro semestre de 2017. Os resultados obtidos demonstraram que alguns fatores estão dificultando a implementação do teto, como as despesas com

1 Mestre em Informática Aplicada pela Universidade de Fortaleza. Certificado Project Management Professional (PMP). Certified Information Systems Auditor (CISA) pela ISACA. Certificado de Auditor Líder em Sistema de Gestão de Segurança da Informação ISO/IEC 27001. Professor Universitário na área de Tecnologia da Informação. Analista de Controle Externo e Secretário de Administração do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE). E-mail: auricio@tce.ce.gov.br.

2 Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Acadêmica do curso de pós-graduação em Auditoria e Controle Externo do Setor Público pela UNICE Ensino Superior – IESF Instituto de Ensino Superior de Fortaleza. Assistente de Apoio à Gestão no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: amanda.cavalcante@tce.ce.gov.br.

folha de pessoal e com concessionárias de serviço público que representam gastos que crescem independentemente da vontade dos gestores.

Palavras-Chave: Gastos Públicos. Novo Regime Fiscal. Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

ABSTRACT

For the last decades, the Public Management has been progressively worried with the spiraling growth of public spending. By this scene, the federal government and some states' governments, like Piauí's and Ceará's, have recently approved amendments to their respective constitutions aiming to establish the denominated "New Tax System". This study aims to analyze how the New Tax System is being implemented in the Audit Court of the State of Ceará, taking as a basis its budgetary execution for the first semester of 2017. The obtained results show that some factors are making it difficult to implement the ceiling, for example, the expenses with payrolls and public service concessionaires, which represent expenses that increase independently of managers' intention.

Keywords: Public Spending. New Tax System. Audit Court of the State of Ceará.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Conforme dados do Tesouro Nacional e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 1997 e 2015 as despesas federais cresceram de R\$ 133 bilhões para R\$ 1,15

trilhão, apresentado um aumento de mais de 864%. No mesmo período, a inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE, subiu 306%.

Com o objetivo de melhorar esse cenário de crescimento constante dos gastos públicos, em 16.12.2016 foi publicada a Emenda à Constituição (EC) Federal nº 95/2016 (BRASIL, 2016), que estabelece o congelamento dos gastos do governo federal por um período de 20 anos, e em 21.12.16 foi publicada a Emenda à Constituição Estadual do Ceará nº 88/2016 (CEARÁ, 2016), que, por sua vez, propõe o congelamento dos gastos do governo estadual por um período de 10 anos.

Tanto a EC nº 95/2016 quanto a EC nº 88/16 tentam, de uma vez por todas, por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos, equilibrar as contas do governo que vêm, nas últimas décadas, crescendo de maneira acelerada e muito acima da inflação.

De acordo com Lima (2017, p. 1), o objetivo do novo regime fiscal é que sejam gerados “superávits primários, que servirão para abater a dívida pública, e adicionalmente abrir espaços para redução da carga tributária no médio prazo”.

Esta pesquisa tem como objetivo verificar quais os impactos ocasionados pelo novo regime fiscal, instituído pela EC nº 88/2016, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE).

A estrutura deste trabalho contempla, além das considerações iniciais, mais quatro seções, as quais compreendem os seguintes assuntos:

- Aspectos Legais, que conceitua os institutos considerados elementos-chave na compreensão da EC nº 88/2016;

- Análise da EC nº 88/2016, que demonstra a origem e a aprovação da referida emenda no ordenamento jurídico do Ceará, bem como apresenta seus principais dispositivos;
- Impacto do Novo Regime Fiscal no TCE-CE, que demonstra, com base nas determinações da EC nº 88/2016, o limite de gastos com despesas primárias do TCE-CE para o ano de 2017; analisa como foi a execução orçamentária do primeiro semestre de 2017 do referido órgão; bem como apresenta os possíveis impactos que podem sofrer as atividades da Corte de Contas no período de julho a dezembro de 2017;
- Considerações finais, que faz os comentários finais do trabalho, destacando os resultados obtidos durante a pesquisa.

2 ASPECTOS LEGAIS

Nesta seção são conceituados os institutos considerados elementos-chave na compreensão da EC nº 88/2016 (CEARÁ, 2016), quais sejam, orçamento fiscal, orçamento da seguridade social, despesas primárias, receita corrente líquida, restos a pagar, créditos adicionais e empresas estatais não dependentes.

2.1 Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos

De acordo com o § 8º, c/c o inciso I do § 5º, ambos do art. 165 da Constituição Federal de 1988, o orçamento fiscal refere-se à previsão das receitas e à fixação das despesas dos Poderes

da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Por outro lado, o orçamento da seguridade social “abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (PALUDO, 2012, p. 174).

Quanto à elaboração do orçamento da seguridade social, o § 2º do art. 195 da Constituição Federal de 1988 dispõe que:

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos.

Lima (2015, p. 120) conclui que o orçamento fiscal abrange todos os poderes, e o orçamento da seguridade social, todas as entidades, órgãos e fundos vinculados à saúde, à previdência e à assistência social.

O orçamento de investimento refere-se, conforme preceitua Mendes (2012, p. 53), à previsão das receitas e à fixação das despesas das empresas controladas pelo Setor Público. De acordo com o inciso II do art. 2º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), considera-se empresa controlada a sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da federação.

2.2 Empresas estatais dependentes/não dependentes e despesas primárias

O inciso II, c/c inciso III, do art. 2º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), consideram estatal dependente a empresa controlada que receba de ente da federação recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Por outro lado, Silva (2017, p. 12) conceitua empresas estatais não dependentes como sendo aquelas empresas cujo ente da federação possui a maioria do capital social com direito a voto, mas que não estão abrangidas pelo orçamento fiscal ou da seguridade social. Dessa forma, Mendes (2012, p. 53) conclui que as empresas estatais consideradas dependentes participam do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, já as empresas estatais consideradas não dependentes integram o Orçamento de Investimentos.

De acordo com Lima (2015, p. 241), as despesas primárias correspondem aos gastos não financeiros, ou seja, nesse conceito, os juros das dívidas de exercícios anteriores são desconsiderados. Ainda segundo o autor, como os juros são consequências do acúmulo de dívidas no passado, acabam não refletindo se o governo está gastando muito ou pouco.

Segundo a definição constante no site da Secretaria de Orçamento Federal, as despesas primárias são “aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente”. Desse modo, conclui-se que as despesas primárias retratam, em um determinado período, o efetivo comportamento do gasto de um governo, sem considerar

a distorção oriunda dos *déficits* do passado.

2.3 Receita corrente líquida

Segundo o § 1º do art. 11 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982, são consideradas receitas correntes: receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, desde que destinadas a atender despesas classificáveis como despesas correntes.

O inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dispõe que a receita corrente líquida, no âmbito dos estados, corresponde ao somatório de todas as receitas correntes, deduzidas as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional. A própria Constituição Federal de 1988 traz, em seu art. 100, § 18, o conceito de receita corrente líquida:

Entende-se como receita corrente líquida [...] o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

[...]

II – nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

III – na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para cus-

teio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

2.4 Restos a pagar e créditos adicionais

A Emenda à Constituição do Estado do Ceará nº 88/2016 (CEARÁ, 2016), a qual também será o objeto deste estudo na próxima seção, limita os gastos dos órgãos e entidades do estado utilizando como principal parâmetro as despesas primárias pagas no exercício anterior, incluídos os restos a pagar efetivamente pagos.

De acordo com Mendes (2012, p. 385), restos a pagar correspondem as despesas empenhadas, mas não pagas dentro do mesmo exercício financeiro, ou seja, até o dia 31 de dezembro. Dessa forma, conclui-se que as despesas que passaram pelo estágio do empenho em um exercício financeiro e pelo estágio do pagamento em um exercício diverso correspondem aos chamados restos a pagar pagos.

Os créditos adicionais correspondem às “autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei orçamentária” (MENDES, 2012, p. 124). De acordo com o art. 41 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os créditos adicionais podem ser classificados em: suplementares, quando objetivam reforçar uma dotação já existente no orçamento; especiais, quando se destinam a atender uma necessidade para a qual não há dotação orçamentária específica; e extraordinários, quando visam atender despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

O art. 42 c/c o art. 44, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõem que os créditos suplementares e especiais

necessitam de prévia autorização legislativa para serem abertos, ao passo que os extraordinários são abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará ciência imediata ao Legislativo.

3 ANÁLISE DA EC Nº 88 DE 21 DE DEZEMBRO DE 2016

Segundo dados extraídos do site institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (AL-CE), a Emenda Constitucional nº 88/2016 originou-se da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 03/2016, a qual foi instituída em razão de mensagem enviada pelo governador do estado, conforme dispõe o inciso II, art. 59 da Constituição do Estado do Ceará de 1989.

A PEC nº 03/2016 foi aprovada pela Assembleia Legislativa no dia 21 de dezembro de 2016, em sessão extraordinária especial, com 29 (vinte e nove) votos favoráveis, 07 (sete) contrários e 02 (duas) abstenções, atendendo assim ao disposto no § 2º, art. 59 da Constituição do Estado do Ceará de 1989.

3.1 Apresentação da Emenda

Conforme dispõe o art. 42, que foi acrescentado, pela EC nº 88/2016, ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o objetivo da referida emenda foi instituir, durante 10 (dez) exercícios, um novo regime fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do estado.

De acordo com os incisos I a VI do art. 43, instituído pela EC nº 88/2016, foram estabelecidos limites individualizados para os gastos com despesas primárias correntes do Poder Executivo, Judiciário, Assembleia Legislativa, Ministério

Público do Estado e Tribunal de Contas do Estado. Os incisos I e II, § 1º do art. 43 dispõem que cada um dos limites equivalerá:

I – para o exercício de 2017, à despesa primária corrente paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos, corrigida em 7,0% (sete inteiros por cento);

II – para os exercícios posteriores, segundo definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, ou 90% (noventa por cento) da variação positiva da Receita Corrente Líquida, ambos para o período de 12 (doze) meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a Lei Orçamentária.

Dessa forma, percebe-se que a EC nº 88/2016 propõe que, de 2017 até 2026, as despesas primárias correntes do estado fiquem limitadas ao que foi gasto no ano imediatamente anterior, corrigido pelo índice da inflação ou por 90% da Receita Corrente Líquida.

Outro dispositivo que merece destaque é o § 5º do art. 43, o qual determina que, durante o exercício financeiro, as despesas autorizadas por meio de créditos suplementares ou especiais não podem levar ao descumprimento dos limites individuais estabelecidos pela EC nº 88/2016. Logo, nota-se que é possível a abertura de créditos adicionais durante o exercício, desde que o montante das despesas primárias correntes permaneça dentro do limite definido.

Conforme dispõe o § 6º do art. 43, instituído pela EC nº 88/2016, os itens de despesas primárias listados abaixo não

influenciam na base de cálculo e nos limites definidos:

- transferências realizadas aos municípios referentes à arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA);
- transferências realizadas aos municípios referentes à arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS);
- créditos extraordinários abertos com o objetivo de atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública;
- despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

Além das despesas referentes às transferências constitucionais, aos créditos extraordinários e ao aumento de capital de empresas estatais não dependentes, o § 9º do art. 43 elenca exceções quanto ao gasto do estado com saúde e educação:

- I – despesas relativas à saúde, inclusive as aplicações mínimas de recursos, no caso do Estado do Ceará, do produto de arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que foram transferidas aos respectivos Municípios, bem como os critérios de rateio de recursos da União vinculados à saúde destinados ao Estado do Ceará, e do Estado aos seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;
- II – despesas relativas à Educação, inclusive as aplicações mínimas de recursos a que se refere o art.

212 da Constituição Federal e art. 216 da Constituição Estadual do Ceará.

Conforme dispõe o *caput* do art. 44, instituído pela EC nº 88/2016 (CEARÁ, 2016), o método de correção dos limites estabelecidos pode ser alterado. Contudo, essa alteração somente poderá ocorrer a partir de 2022, por lei complementar proposta pelo governador do estado.

O parágrafo único do mesmo artigo impõe ainda que “será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato governamental”.

De acordo com o art. 45, instituído pela EC nº 88/2016 (CEARÁ, 2016), os Poderes e Órgãos elencados nos incisos I a VI que descumprirem seus limites individuais sofrerão, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, as seguintes vedações:

- I – concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros do Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;
- II – criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV – admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- V – realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- VI – criação ou majoração de auxílios, vantagens,

bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas do Estado, e de servidores e empregados públicos e militares;
VII – criação de despesa obrigatória;
VIII – adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

4 IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL NO TCE-CE

Esta seção tem como objetivo demonstrar, com base nas determinações da EC nº 88/2016, o limite de gastos com despesas primárias do TCE-CE para o ano de 2017; analisar como foi a execução orçamentária do primeiro semestre de 2017 do referido órgão; bem como apresentar os possíveis impactos que podem sofrer as atividades da Corte de Contas no período de julho a dezembro de 2017.

4.1 Gastos do TCE-CE em 2017

O TCE-CE auxilia a Assembleia Legislativa no exercício do controle externo, sendo a instituição pública responsável pela fiscalização de bens e recursos públicos estaduais.

Conforme dados informados pela Gerência de Contabilidade e Finanças, por meio do Protocolo de Consulta nº 201701900, o TCE-CE, ao longo do ano de 2016, gastou R\$ 76.161.788,31 com despesas primárias correntes e pagou, com o mesmo tipo de despesa, o montante de R\$ 1.527.262,92 referente a restos

a pagar. Dessa forma, considerando o teor da EC nº 88/2016, conclui-se que em 2017 o seu gasto não poderá ser superior a R\$ 83.127.284,82, que corresponde ao gasto de 2016, acrescido do valor pago com restos a pagar e corrigido em 7,0%.

De acordo com dados de seu portal da transparência, na Lei Orçamentária autorizada para o ano de 2017, foi liberado o montante de R\$ 81.896.000,00 para custear os gastos do TCE-CE com despesas primárias correntes. Dessa forma, conclui-se que o TCE-CE, ao longo de 2017, poderá pleitear uma suplementação para o seu orçamento corrente no valor de R\$ 1.231.284,82, que corresponde ao teto definido pela EC nº 88/2016, deduzido o valor do orçamento autorizado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) 2017.

Em uma análise comparativa, verifica-se que de janeiro a junho de 2016 o TCE-CE gastou R\$ 32.172.369,64 com despesas primárias correntes e, que no mesmo período de 2017, já com a Emenda em vigor, foi pago o montante de R\$ 35.276.603,55 com o mesmo tipo de despesa, ou seja, nota-se um aumento de aproximadamente 10%.

Percebe-se que despesas como vencimentos e vantagens fixas, obrigações patronais, material de consumo, auxílio-alimentação e outros serviços de terceiros – pessoa física – tiveram, respectivamente, aumentos de 11%, 18%, 19%, 118% e 11%.

Por outro lado, despesas como locação de mão-de-obra, diárias, auxílio-transporte, indenizações trabalhistas, outros serviços de terceiros – pessoa jurídica – tiveram seus valores reduzidos em, respectivamente, 17%, 9%, 6%, 87% e 20%.

Durante o segundo semestre de 2017, o TCE-CE poderá gastar, com despesas primárias correntes, o montante de R\$ 47.850.681,27, que corresponde ao valor do teto definido pela

EC nº 88/2016 (R\$ 83.127.284,82), deduzido do valor gasto ao longo do primeiro semestre (R\$ 35.276.603,55).

Dessa forma, tomando como base o valor gasto com despesas primárias correntes, ao longo de julho a dezembro de 2016 (R\$ 43.989.418,67), conclui-se que a margem de aumento de despesas do TCE-CE para o segundo semestre de 2017 será de aproximadamente 9%.

4.2 Possíveis impactos do Novo Regime Fiscal nas atividades do TCE-CE

Despesas que são reajustadas acima do índice da inflação, como a tarifa de água que, a partir de julho de 2017, aumentou em 12,9% e despesas que crescem de forma vegetativa, como vencimentos de funcionários que mudam de referência, em razão da progressão e promoção funcional, são exemplos de gastos que aumentam independentemente da vontade dos gestores e que farão com que as despesas correntes do TCE-CE cresçam obrigatoriamente.

Soma-se a isso o fato de que em 2015 foi realizado um concurso público para o provimento de 36 cargos de analistas de controle externo, 10 de técnico de controle externo, 01 de conselheiro substituto e um cargo de procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCE-CE. Contudo, até o momento 13 cargos, sendo 09 de analistas e 04 de técnicos, ainda não foram preenchidos, e a validade do Certame será até 11.01.2018.

Diante desse cenário, é possível que o TCE-CE, com o objetivo de compensar o aumento das despesas citadas acima e, dessa forma, atender ao teto de gastos estabelecido pela EC nº 88/2016, realize, ao longo do segundo semestre de 2017, uma contenção das despesas consideradas não obrigatórias.

Despesas com material de consumo, tarifas de energia elétrica e de abastecimento de água, locação de mão-de-obra, capacitação e incentivos a cursos de pós-graduação dos servidores, manutenção predial e diárias, inclusive para fins de auditoria e inspeção, são exemplos de despesas passíveis de redução.

Dessa forma, percebe-se que até as atividades de controle externo, que representam atribuições da área-fim da Corte de Contas, podem ser prejudicadas pela limitação de gastos imposta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto ao longo deste estudo, percebe-se que o novo regime fiscal instituído tanto no âmbito federal quanto no estado do Ceará objetiva frear os gastos governamentais que vêm crescendo de maneira insustentável. Contudo, nota-se que, no âmbito do TCE-CE, alguns fatores podem dificultar a implementação do teto de gastos instituído pela EC nº 88/2016.

Conforme dados da execução orçamentária do TCE-CE referente ao primeiro semestre de 2017, nota-se que, apesar da redução pontual de algumas despesas, o gasto total com despesas primárias correntes, quando comparado com o mesmo período de 2016, aumentou numa proporção que pode prejudicar o limite estabelecido pela Emenda.

Além disso, despesas que são reajustadas acima do índice da inflação, despesas que aumentam de forma vegetativa independentemente da vontade dos gestores, como vencimentos de funcionários, e gastos com a admissão de novos servidores são exemplos de fatores que farão com que as despesas correntes da Corte de Contas aumentem obrigatoriamente.

Para que o gasto da Corte de Contas não extrapole o limite estabelecido pela EC nº 88/2016, é possível que durante o segundo semestre de 2017 haja uma redução das despesas definidas como não obrigatórias. Até mesmo as atividades da área-fim do TCE-CE, como por exemplo, viagens para fins de auditoria e inspeção, são passíveis de contenção.

Desse modo, conclui-se que a instituição do novo regime fiscal no âmbito do Tribunal pode trazer consequências diretas e irreversíveis às atividades de controle externo do órgão, tendo em vista que o trabalho de campo exercido pelos seus auditores, muitas vezes, é imprescindível para a fiscalização dos recursos públicos estaduais.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, D.; LAPORTA, T. **PEC 241 – Um teto para os gastos públicos**. Globo: 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2ewxkLA>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

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

_____. 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 União**, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, p. 2.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios

e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

_____. 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 União**, Brasília, DF, 5 maio 2000.

CEARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza, CE: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. Emenda Constitucional nº 88, de 21 de dezembro de 2016. Acrescenta dispositivos à Constituição do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 21 dez. 2016.

PEC do novo regime fiscal do Estado é aprovada na AL. **Assembleia Legislativa do Estado**. Fortaleza, 21 dez. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2xJKazK>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Portal da Transparência**. Fortaleza, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2hm5GXo>>. Acesso em: 3 jul. 2017.

LIMA, E. C. P. **Curso de finanças públicas**: uma abordagem contemporânea. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. Novo Regime Fiscal: implicações, dificuldades e o papel do TCU. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 19, n. 103, p. 183-193, maio/jun. 2017.

MENDES, S. **Administração financeira e orçamentária**: teoria e

questões. 3. ed. São Paulo: Método, 2012.

PALUDO, A. V. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e lei de responsabilidade fiscal: teoria e questões.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Glossário.** Orçamento Federal. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2wziS0u>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

SILVA, J. W. Novo regime fiscal: perguntas e respostas. **ContabilidadePública.com**, Fortaleza, 21 fev. 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/2gzHVqV>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

ANEXOS

ANEXO A

Protocolo de Atendimento: 201701900 OUVIDORIA TCE-CE

OUVIDORIA - Tribunal de Contas do Estado do Ceará <ouvidoria@tce.ce.gov.br>

qua 19/07/2017 16:21

📎 1 anexos (133 KB)

201701900_0002_0001.pdf:

Prezada Amanda Cavalcante, primeiramente, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará agradece pelo seu contato a esta Ouvidoria. Informamos que valor pago pelo TCE/CE, em 2016, com restos a pagar foram: R\$ 3.101.755,58, sendo R\$ 1.527.262,92 com despesas primárias; o valor pago pelo TCE/CE, no primeiro semestre de 2016, com despesas primária correntes foram: R\$ 32.172.369,64, já no segundo semestre foram: R\$ 43.989.418,67; o valor pago pelo TCE/CE, no primeiro semestre de 2017, com despesas primária correntes foram: R\$ 35.276.603,55. Segue em anexo o detalhamento solicitado para os itens 2 e 3. Colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Atenciosamente,

Caroline Cavalcante

Clique [aqui](#) para avaliar nosso atendimento



Ouvidoria - TCE/CE
Contato
0800 079 6666 | (85) 3212-2222

ANEXO B

NATUREZA	2016			
	1º TRIMESTRE	2º TRIMESTRE	1º SEMESTRE	1º TRIMESTRE
31901100 - VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	10.973.992,01	10.974.592,72	21.948.584,73	12.080.994,09
31901300 - OBRIGAÇÕES PATRONAIS	259.655,50	373.281,46	632.940,96	278.238,77
31901600 - OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS - PESSOAL CIVIL	34.781,60	19.974,74	54.756,34	55.133,40
31909200 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	22.777,75	36.762,68	59.540,43	7.897,60
31909400 - INDENIZAÇÕES TRABALHISTA	31.082,69	27.192,82	58.275,51	0,00
31911300 - OBRIGAÇÕES PATRONAIS	1.117.116,36	2.269.438,30	3.386.554,66	1.277.744,64
33504100 - CONTRIBUIÇÕES	0,00	0,00	0,00	0,00
33509200 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	50.000,00	50.000,00	0,00
33900800 - OUTROS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	0,00	1.200,00	1.200,00	1.200,00
33901400 - DIÁRIAS - CIVIL	38.398,32	76.077,62	114.475,94	43.310,70
33903000 - MATERIAL DE CONSUMO	49.579,91	131.256,85	180.836,76	44.906,31
33903100 - PREMIAÇÕES CULTURAIS, ARTÍSTICAS, CIENTÍFICAS, DESPORTIVAS E OUTRAS	0,00	0,00	0,00	0,00
33903200 - MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	0,00	14.207,00	14.207,00	0,00
33903300 - PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	18.065,20	23.913,94	41.979,14	4.007,28
33903500 - SERVIÇO DE CONSULTORIA	0,00	0,00	0,00	0,00
33903600 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	40.653,59	112.882,50	153.536,09	83.177,70
33903700 - LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA	848.492,67	2.380.082,75	3.228.575,42	1.533.828,27
33903900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	217.093,41	643.870,52	860.963,93	42.144,89
33906000 - AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	254.775,16	281.811,98	536.587,14	552.999,08
33907000 - OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS	554,96	5.301,89	5.856,85	866,00
33909000 - AUXÍLIO-TRANSPORTE	3.502,20	5.951,00	9.453,20	3.612,40
33909200 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	4.750,00	4.750,00	0,00
33909300 - INDENIZAÇÃO E RESTITUIÇÃO	126.980,69	127.087,30	254.067,99	217.267,63
33913900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA	4.162,71	16.909,35	21.072,06	212,27
33914700 - OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS	4.155,69	0,00	4.155,69	4.220,39
TOTAL	14.045.824,42	18.126.545,22	32.172.369,64	14.851.761,40

Recebido: 21/07/2017
Aprovado: 31/08/2017

Economia e Direito e o Futuro do Direito: Economia Compartilhada e Sua Regulação

Economy and law and the future of law: shared economy
and its regulation

Fernanda Karlla Rodrigues Celestino¹

RESUMO

A análise do panorama atual do capitalismo neoliberal demonstra que o futuro da economia mundial demanda adoção de novas práticas de produção e consumo com base em novos institutos. Este estudo explora elementos conceituais da prática contemporânea denominada “economia compartilhada” ou “colaborativa”, considerando os impactos já produzidos por essa tendência. Através de análise bibliográfica e qualitativa, pretende-se melhor compreender algumas peculiaridades dessa economia ainda pouco explorada pela literatura especializada, relacionando-a a tópicos que fazem parte da Nova Economia Institucional e oferecendo possíveis orientações às problemáticas que surgem no contexto de sua regulação. Dentre as conclusões, destaca-se que deve-se adequar os meios tradicionais de regulação da economia, desenvolvendo uma legislação que atenda as especificidades desse mercado.

Palavras-Chave: Capitalismo. Economia Compartilhada. Regulação.

¹ Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará-UFC, especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará, Analista Judiciário em Execução de Mandados do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. E-mail: nandinhahr@hotmail.com

ABSTRACT

Analysis of the current panorama of neoliberal capitalism shows that world economy future demands the adoption of new production and consumption practices, based on new institutes. This study examines conceptual elements of the contemporary practice called “shared” or “collaborative economy”, considering the impacts already produced by this trend. Through bibliographical and qualitative analysis, we intended to better understand some of this economy’s peculiarities, still little explored by specialized literature, relating it to topics that are part of New Institutional Economy and offering possible orientations to problems that arise in the context of its regulation. Among the conclusions, we point out that traditional means of regulating the economy must be adapted, developing a legislation that meets this markets’ specificities.

Keywords: Capitalism. Shared Economy. Regulation.

1 INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos que permitiram ao homem estar cada vez mais conectado em rede possibilitaram também reflexão coletiva acerca das desigualdades, questões éticas e de sustentabilidade ambiental ligadas à produção e ao consumo dentro do sistema capitalista. O capitalismo, nos moldes neoliberais, passou a ser bastante criticado e até mesmo defendido seu término.

A hipótese alternativa de adaptação do sistema passou a ser apontada por alguns autores, seja por meio da mudança de paradigmas institucionais nas empresas, seja por meio de tributação mais favorável à desconcentração de renda. Outros es-

tudiosos defendem que o mundo está transicionando para um sistema pós-capitalista, e que o capitalismo, inevitavelmente, será vencido pela revolução tecnológica.

Nesse contexto, surge novo padrão de consumo, apontado como tendência para o futuro: a economia compartilhada, e uma série de questões passa a despontar, como: “Essa economia necessita de regulação pelo Direito?”; “Podem ser aplicados conceitos jurídicos tradicionais para resolver as demandas que se originam das relações entre seus agentes?”; “Caso seja necessária regulação, ela dar-se-á em que moldes, haja vista que os agentes dessa economia possuem peculiaridades que os diferenciam das empresas tradicionais?”; “Como pensar numa regulação dessa economia que está em constante mutação e muitas vezes não pode ser acompanhada com a mesma velocidade pelo Direito?”.

A existência de um mercado mundial decorrente da globalização faz que leis e códigos – em face dos novos paradigmas de produção, das novas tecnologias de informação e dos novos canais de comunicação – enfrentem dificuldades para promover acoplamento entre o mundo virtual emergente e as instituições do mundo real (FARIA, 2010). Este estudo justifica-se tendo em vista os impactos do surgimento da economia compartilhada nos setores tradicionais da economia e a ausência de uniformidade no tratamento da matéria pelos organismos reguladores.

Considerando a problemática central desta investigação, a abordagem qualitativa apresentou-se como metodologia mais adequada. Em relação à metodologia, trata-se de pesquisa do tipo descritiva, que se utiliza de pesquisa bibliográfica com base na literatura referente ao futuro do capitalismo, ao fenômeno da economia compartilhada e sua regulação, ressaltando

que os dados são provenientes de livros, artigos, periódicos, publicações, além de legislações constitucionais, infraconstitucionais e orientações adotadas em outros países.

Este estudo se inicia com a análise de alguns dados e conceitos importantes relacionados ao atual estágio da economia mundial e perspectivas de estudiosos para o futuro. Em seguida, serão apresentados conceito e elementos característicos da economia compartilhada, relacionando-a a tópicos que fazem parte da Nova Economia Institucional e finalmente serão trazidos à discussão aspectos problemáticos relativos à sua regulação, sugerindo-se alguns direcionamentos a ser observados no processo regulatório.

2 ANÁLISE E PERSPECTIVAS DO SISTEMA CAPITALISTA

A globalização neoliberal, modelo de mundialização da economia via abertura e desregulamentação global dos mercados, produziu enormes índices de concentração de renda nas mãos de poucos grupos econômicos, bem como ampla desigualdade na distribuição de riquezas, senão vejamos.

No que concerne à extrema concentração da propriedade e controle das empresas, pode-se observar que em 2011, dos 43 mil grupos empresariais mais importantes do mundo, apenas 737 controlavam 80% do meio corporativo, sendo que, destes, um núcleo de 147 controlava 40% (DOWBOR, 2012).

Quanto à extrema concentração de riquezas, a Oxfam, organização internacional que atua no combate à pobreza, recentemente publicou o informativo “Economia para o 1%”, baseado no relatório do Credit Suisse, o qual afirma que “a distância

entre ricos e pobres está chegando a novos extremos, sendo que o 1% mais rico da população mundial acumula mais riquezas atualmente que todo o resto do mundo junto“ (OXFAM, 2016).

Má distribuição de renda é apenas um dos problemas apontados pelos críticos do capitalismo. Em nações tradicionalmente capitalistas, como EUA e Inglaterra, há sinais crescentes de insatisfação com a abertura dos mercados, devido ao aumento do desemprego intensificado pelo avanço da automação.

Essa situação tende a se agravar. Conforme relatório lançado no início de 2017 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), a taxa mundial de desemprego deverá subir de 5,7% em 2016 para 5,8% em 2017, o que representará aumento de 3,4 milhões no número de pessoas desempregadas. Ao todo, serão mais de 201 milhões de pessoas sem emprego no planeta neste ano (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2016).

O baixo crescimento econômico previsto para as maiores potências capitalistas nos próximos anos também é fato preocupante e, para alguns especialistas, sinal de declínio do modelo.

Professor da Escola de Economia de Paris, Thomas Piketty, desenvolveu técnicas estatísticas pioneiras que permitiram rastrear a concentração de rendas e riquezas no passado distante. Através da análise de registros tributários e outras fontes, o autor chegou à conclusão de que retornamos ao séc. XIX em termos de desigualdade de renda e estamos no caminho de volta ao “Capitalismo Patrimonial”. Tudo seria uma questão de r (taxa de retorno do capital) vs. g (ritmo de crescimento econômico):

Quando a taxa de remuneração do capital excede substancialmente a taxa de crescimento da economia – como ocorreu durante maior parte do tempo

até o séc. XIX e é provável que volte a ocorrer no séc. XXI –, então, pela lógica, a riqueza herdada aumenta mais rápido do que a renda e a produção. Basta então aos herdeiros poupar uma parte limitada da renda de seu capital para que ela cresça mais rápido do que a economia como um todo. Sob essas condições, é quase inevitável que a fortuna herdada supere a riqueza constituída durante uma vida de trabalho e que a concentração do capital atinja níveis muito altos, potencialmente incompatíveis com os valores meritocráticos e os princípios da justiça social que estão nas bases de nossas sociedades democráticas modernas (PIKETTY, 2014).

Piketty (2014, p. 501-503) sugere que uma estrutura de taxaçaõ progressiva, especialmente a taxaçaõ das riquezas e das heranças, pode se tornar uma força poderosa de limitaçaõ das desigualdades. Contudo, um imposto mundial sobre o capital conforme proprõee o autor, constitui uma utopia, pois ee deveras difícil acreditar que todas as naçaões do planeta concordassem em estabelecer tributaçaõ nesse sentido e, posteriormente, realizassem harmoniosamente a repartiçaõ das receitas entre países.

Nesse cenário, alguns países europeus vêm adotando como estratégia para amenizar a desigualdade social a distribuiçaõ de renda através da concessãõ de renda mínima universal. O projeto piloto que se iniciou este ano na Finlândia concede valor mensal de cerca de 800 euros a um grupo inicial de 10.000 finlandeses, escolhidos aleatoriamente. Referido projeto difere do Bolsa Família, uma vez que servirá de garantia para que todos tenham o básico, independentemente de estar trabalhando ou não (TODESCHINI, 2016).

A melhor forma de promover a distribuiçaõ de renda não se sabe, o que se percebe de forma clara ee que a equaçãõ que rege o capitalismo, baseada na maximizaçaõ de lucros das em-

presas bem como no consumo desenfreado não pode mais ser suportada pela sociedade.

Enquanto alguns especialistas advogam pelo fim do capitalismo, outros falam de suposta evolução. O estrategista econômico Umair Haque defende que seria arrogância presumir que se chegou ao fim do capitalismo. Afirma que nesse sistema, assim como em qualquer outro socialmente construído, há espaço para melhorias e sugere a emergência do “capitalismo construtivo” como alternativa (HAQUE, 2012, p. 7-8).

O autor conceitua as instituições como “pedras angulares” subjacentes a todo sistema social, político ou econômico. Para Haque, a base do capitalismo da era industrial consistiria num possível conjunto de pedras angulares institucionais, que se constituiriam das “cadeias de valor como meio de produção, proposições de valor como meio de posicionamento, a estratégia como o meio de concorrência, proteção dos mercados como meio de vantagem e bens inertes e fixos como meios de consumo” (HAQUE, 2012, p. 9).

Após examinar exaustivamente conjunto de 250 empresas, o autor detectou que quinze não estavam apenas utilizando novas pedras angulares, mas pareciam estar formando um conjunto comum, passou então a chamar essas empresas de capitalistas construtivas e denominou de capitalismo construtivo o que estão criando. O que diferencia essas quinze empresas das demais consta sinteticamente na tabela a seguir (HAQUE, 2012, p. 26-27).

Pedras angulares

	Capitalismo da era industrial	Capitalismo Construtivo
Como a produção, o consumo e o comércio acontecem?	Cadeias de valor	Ciclos de Valor (a meta é não desperdiçar nada, repor tudo. Os ciclos utilizam os recursos de maneira intensiva, sem esgotá-los)
Que produtos e serviços são produzidos, consumidos e comercializados?	Proposições de valor	Conversas sobre o valor (defesa de tomada de decisões democrática)
Por que a produção, o consumo e comércio acontecem?	Estratégias	Filosofias (apresentar resiliência para se manter no mercado, capacidade de inovar ao invés de apenas bloquear a concorrência)
Onde e quando a produção e o consumo acontecem?	Proteção	Complementação (criação de novos segmentos, categorias e mercados)
O que é produzido, consumido e comercializado?	Bens	“Melhores” (serviços e produtos que beneficiam a sociedade, e quanto mais usados, “melhores” ficam)

Ainda conforme o estrategista econômico, a crise real é maior do que a dos bancos, bônus ou socorros financeiros: é que as instituições do século XX não seriam apropriadas para a economia do século XXI, sua tentativa é delinear novas crenças que teriam que substituir as suposições “míopes” e “autolimitantes” da era industrial (HAQUE, 2012, p. 15-16).

Essas novas práticas demonstram a predominância de valores como sustentabilidade, criatividade, tomada democrática de decisões e cooperação. Tal temática interessa a legisladores

e juristas que se preocupam em prever que mudanças no direito serão necessárias para possibilitar semelhantes transformações na economia.

Em sentido oposto ao posicionamento otimista de Umair Haque, o comentarista econômico britânico Paul Mason alimenta o debate daqueles que, analisando o atual quadro de inconsistências, advogam pelo fim do capitalismo. O “pós-capitalismo” descrito pelo autor é um sistema econômico baseado na abundância de tecnologia.

O desenvolvimento e a disseminação das tecnologia da informação teriam efeito de drenar o valor do sistema ao permitir produzir coisas com o custo de reprodução perto de zero:

Hoje, a principal contradição do capitalismo moderno é entre a possibilidade de bens gratuitos e abundantes produzidos socialmente e um sistema de monopólios, bancos e governos esforçando-se para manter controle sobre o poder e a informação. Ou seja, tudo é permeado por uma luta entre rede e hierarquia (MASON, 2017, p. 221).

Para o autor, esse novo sistema tem potencial de remodelar nossas noções de valor, de trabalho e de produção, e pode chegar ao ponto de destruir a economia baseada em mercados. Paul Mason vislumbra duas possibilidades: ou uma nova forma de capitalismo cognitivo emerge de fato e se estabiliza – baseada numa nova combinação de firmas, mercados e colaboração em rede – e o que resta do sistema industrial encontra lugar no seio desse terceiro capitalismo; ou a rede acabará erodindo tanto o funcionamento como a legitimidade do sistema de mercado. Neste caso, o sistema de mercado será abolido e substituído pelo pós-capitalismo (MASON, 2017, p. 220-221).

Nesse sistema de “não mercado” atual, a produção possui características colaborativas e, ao invés de vendidos, os produtos e serviços são trocados ou compartilhados. Atualmente existem softwares livres como o Linux, enciclopédias grátis, como a Wikipédia, e outros serviços como Uber, de caronas, e Airbnb, de hospedagem em imóveis particulares.

De tudo o que foi exposto, percebe-se a emergência de necessária mudança institucional, uma vez que o modelo capitalista nos moldes neoliberais claramente não tem atingido a finalidade de gerar bem-estar social e demanda novas formas de produção e circulação de bens e serviços baseadas nas exigências e capacidades atuais do mercado, não se podendo mais aplicar os parâmetros do capitalismo da era industrial no tratamento dos rumos da economia atual.

Mais adiante se fará análise dos moldes da denominada Economia Compartilhada, entendendo do que se trata e de como esse sistema de mercado pode ser estudado à luz da Nova Economia Institucional, a que pertencem a Teoria dos Custos de Transação, Dilema da ação coletiva e Formação do Capital Social, entre outros.

3 SURGIMENTO DA ECONOMIA COMPARTILHADA: UMA BREVE ANÁLISE À LUZ DA NOVA ECONOMIA INS- TITUCIONAL

Os padrões de consumo atuais, marcados pelo desequilíbrio, pela desigualdade, descartabilidade,² manipulação e oferta desenfreada entraram em choque com a preocupação crescente com responsabilidade ambiental e social, que a sociedade contemporânea tem cultivado e tem como resposta o surgimento de novos modelos de negócios, baseados na ideia de compartilhamento, troca ou empréstimo. Outros fatores a ser considerados para a disseminação de novos negócios são crises econômicas, desemprego e avanços tecnológicos (que acabaram encurtando distâncias e conectando a sociedade em rede).

O termo “economia compartilhada” foi citado pela primeira vez em 2008 pelo professor Lawrence Lessing, da Universidade de Harvard, e se refere ao consumo colaborativo realizado nas atividades de compartilhamento, troca ou aluguel de bens, sem que haja, necessariamente aquisição destes (CHOI, 2014, p. 70-74 apud FERREIRA, 2016).

Essa nova forma de consumo, baseada no acesso, em que consumidores, ao invés de comprar produtos, preferem pagar pela experiência de tê-los de forma temporária, vai de encontro à essência capitalista de acumulação de bens. Não se confunde, todavia, com o *e-commerce*, transações de compra e venda feitas via internet, vai além disso, forçando a criação de pla-

2 Quanto a relação da economia atual ao conceito de descartabilidade, Bauman (2010, p. 35) ressalta que “Para conquistar sua emancipação, a economia líquido-moderna, centrada no consumidor, se baseia no excesso de ofertas, no envelhecimento cada vez mais acelerado do que se oferece e na rápida dissipação de seu poder de sedução - o que, diga-se de passagem, a transforma numa economia da dissipação e do desperdício”.

taformas que estimulam o compartilhamento da utilização de bens e serviços.

Sundararajan (2014), reconhece que o negócio peer-to-peer³ ativado por plataformas digitais constituirá segmento significativo da economia nos próximos anos, sendo provável que essa transição tenha impacto positivo no crescimento econômico e no bem-estar, estimulando um novo consumo, elevando a produtividade ao catalisar a inovação e o empreendedorismo individual.

O autor distingue três componentes dessa economia: plataformas ou *marketplaces*, mercados de pessoa para pessoa que facilitam a troca de bens e serviços entre pares; empresários, indivíduos ou pequenas empresas que fornecem bens e serviços nesses mercados; e consumidores, indivíduos que compram, alugam, consomem. Normalmente o pagamento do consumidor para o empresário é mediado pela plataforma, que muitas vezes cobra comissão a uma ou a outra parte da negociação (SUNDARARAJAN, 2014).

Analisando os efeitos econômicos dos mercados de aluguel *peer-to-peer*, Fraiberger e Sundararajan (2017) sustentam terem sido demonstradas melhorias significativas no bem-estar do consumidor devido à disponibilidade do mercado da “economia compartilhada” e melhorias significativamente maiores para o segmento de renda abaixo da mediana. Os autores possuem uma visão da economia compartilhada como força que democratiza o acesso a um nível de vida mais elevado. A propriedade seria uma barreira mais significativa para o consumo quando sua renda ou riqueza é menor, e os mercados de aluguel *peer-to-peer* podem facilitar o consumo inclusivo e

³ *Peer-to-peer*, aponta Paul Mason, apesar de literalmente significar “par a par”, teria tradução mais correta como “ponto a ponto”, pois “se refere a um sistema de rede de computadores em que cada ponto (ou nó) funciona tanto quanto usuário quanto como servidor, possibilitando compartilhamentos de serviços e dados sem um servidor central” (MASON, 2017, p. 318).

de maior qualidade. Pesquisas como esta são importantes, pois seus resultados podem contribuir para a formulação de políticas regulatórias adequadas ao setor.

Cusumano (2015 apud Ferreira, 2016) acredita que as *startups* surgidas na economia compartilhada – correspondentes às plataformas on-line que reúnem indivíduos que possuem ativos subutilizados e pessoas interessadas em alugá-los por períodos curtos – constituem um novo grupo de concorrentes para as empresas tradicionais. O autor ressalta que “essas redes *peer-to-peer* podem crescer exponencialmente, tornando-se uma ameaça às empresas estabelecidas”.

Esta nova forma de troca *peer-to-peer* está crescendo rapidamente. No final de 2014, Airbnb contabilizou mais de um milhão de listas em seu site, e, durante o verão de 2014, seus anfitriões acomodaram mais de 375.000 convidados por noite, tornando-os comparáveis em estoque e volume de transações com as maiores marcas hoteleiras do mundo. A plataforma foi avaliada em US\$ 20 bilhões no início de 2015, o que é maior do que a maioria das marcas hoteleiras estabelecidas. A plataforma de transporte urbano Uber, que iniciou seu serviços em Nova York em 2011, é agora o maior serviço de automóveis “particulares” da cidade com mais de 15 mil veículos ativos no final de 2014, e foi avaliado em mais de US\$ 40 bilhões. O maior concorrente da Lyft relatou ter mais de 100 mil motoristas nos EUA a partir de 2014 (FRAIBERGER; SUNDARARAJAN, 2017).

De acordo com consultoria da PricewaterhouseCoopers (PwC), existem cinco setores-chave com grande potencial para economia colaborativa: viagens, aluguel de carros, finanças, gestão pessoal, download de música ou vídeos. Ainda não há números consolidados quanto aos valores movimentados nes-

ta economia, contudo, a PwC projeta que, em 2025, a receita anual global do setor atingirá a cifra de US\$ 335 bilhões (PRICEWATERHOUSECOOPERS, 2015).

Estudo elaborado em 2016 pela escola de negócios IE Business School, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério da Economia e Competitividade espanhol apontou que o Brasil é líder na América Latina em iniciativas de economia colaborativa. Das iniciativas analisadas no relatório, 32% foram fundadas no Brasil, à frente da Argentina e México, com 13% em ambos os casos, e Peru, com 11% (IE BUSINESS SCHOOL; FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES, 2016).

Dentre os serviços e produtos de economia compartilhada utilizados no Brasil, podemos citar: 1) BlaBlaCar: comunidade composta por condutores e viajantes que compartilham suas viagens de carro, reduzindo despesas; 2) Netflix: a plataforma mais popular da atualidade para assistir a filmes e séries de TV on-line, no qual o assinante paga um valor mensal em troca do acesso; 3) Uber: aplicativo de transporte particular que conecta motoristas executivos aos usuários que estiverem mais próximos.

Fator relevante nesta economia consiste na contribuição por parte das empresas envolvidas, mesmo que involuntária, para a diminuição de descartes, que decorrem da redução na aquisição de novos bens. A minimização do impacto ambiental pode ser considerada uma externalidade positiva.

A prática de consumo colaborativo dentro da economia compartilhada encontra relação com vários tópicos que fazem parte da Nova Economia Institucional, existindo diferenças nos contratos, nas relações sociais e no comportamento entre os envolvidos neste mercado, em comparação à forma

tradicional de consumo.

Ronald Coase (1937 apud COASE, 1988 apud PINHEIRO; SADDI, 2005) foi o primeiro a chamar atenção para a importância dos custos envolvidos nas interações humanas. No artigo “The nature of the firm”, de 1937, “ele analisou como tais custos influíam na divisão entre as transações que eram realizadas dentro da empresa (e das organizações em geral) e aquelas que ocorriam no mercado entre empresas(ou organizações) distintas” (COASE, 1937 apud COASE, 1988 apud PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 62).

Coase explica as razões para existência das “firmas”, organizadas para atuar nos mercados com o objetivo de diminuir os custos de transação que são os incorporados por terceiros nas negociações econômicas do mercado, como os custos negociais e contratuais, por exemplo (COASE, 2016, p. 38-39).

Conforme Pinheiro, “os custos de transação são o principal elemento motivador da Teoria Neo-institucionalista, de acordo com o qual o principal papel das instituições econômicas é reduzir o valor desses custos” (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 62).

Abramovay, analisando o que chama de “economia híbrida do século XXI” em termos de custos de transação, lança a seguinte indagação:

o que aconteceria se os custos de transação que conduzem à existência das empresas caíssem drasticamente e se as interações econômicas entre indivíduos, domicílios e coletividades pudessem ser feitas de forma ágil, rápida, com informação suficiente para permitir a oferta de bens e serviços com eficiência igual ou superior ao que é feito pelas firmas? (ABRAMOVAY, 2014).

Essa indagação possibilita refletir acerca dos moldes da

economia compartilhada, considerando a relevância desse fenômeno econômico, relatório da Fundação Getúlio Vargas referente a seminário realizado em conjunto com a Câmara Municipal de São Paulo ressalta que empresas como Uber e AirBnb mudaram a maneira de se pensar o serviço de transporte individual e de hospedagem:

Se pensamos no serviço oferecido, independente da tecnologia, não há nada de novo. Contudo, antes da difusão da tecnologia da informação para equipamentos móveis, os custos de transação para esses tipos de serviço eram tão altos que não era possível de fato ter um serviço permanente (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2016).

O volume de informação necessário para parear pessoas interessadas em ofertar e demandar o serviço era extremamente elevado. Outro fator que inviabilizava a existência desse mercado era o custo de informação sobre a qualidade do ofertante (sobretudo a qualidade do serviço) e do demandante (notadamente a qualidade do crédito). Referido custo foi reduzido drasticamente com os avanços da tecnologia da informação e comunicação; através dos novos aplicativos “é possível simultaneamente juntar ofertantes e demandantes dispersos e garantir os dois participantes do mercado em termos de: 1. qualidade do serviço através dos sistemas de avaliação e 2. pagamento do serviço via cartão de crédito pré-cadastrado” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2016).

Em decorrência do desenvolvimento de novas tecnologias, hoje se permite que empresas e indivíduos, e indivíduos entre si, conectem interesses de forma mais simples e menos onerosa, reduzindo substancialmente os custos de transação.

Esta conexão também é acompanhada do desenvolvimento de um comportamento cooperativo. Tal comportamento, para Guimarães, teria relação direta com o Dilema de Ação Coletiva, “pois, de acordo com esta teoria, para que os indivíduos de uma sociedade consigam melhorar sua situação é necessário que haja cooperação entre os mesmos” (SCALCO; GUIMARÃES, 2015). Essa junção de interesses seria fator que levaria à redução nos custos de transação; mas para que haja cooperação dentro de um grupo ou sociedade como um todo, deve-se pensar no quanto é importante o desenvolvimento de uma relação de confiança entre agentes.

Nesse sentido, Scalco e Guimarães destacam que, normalmente, as transações na economia compartilhada acontecem em comunidades, entre pares, de forma mais direta, sustentando que em decorrência dessas relações surge um capital social. Os autores citam Coleman, que conceitua o capital social como “conjunto das relações sociais em que um indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivo que, sem tais relações, seriam inalcançáveis ou somente alcançáveis a um custo de transação elevado” (COLEMAN, 1990 apud SCALCO; GUIMARÃES, 2015).

Para exemplificar, cite-se o *website* BlaBlaBlaCar, que conecta indivíduos interessados em dar e receber caronas. Através do site, o membro pesquisa, de acordo com seu destino, as opções de caronas disponíveis para o mesmo local, assim como os interessados em fornecer o serviço deixam suas propagandas. Neste caso, para que a transação ocorra, é necessário que exista confiança entre desconhecidos. Essa confiança indicaria a existência de capital social.

Como dito anteriormente, a maioria desses sites apresen-

ta mecanismos de *feedback* entre os participantes das transações, que acaba funcionando como uma espécie de autorregulação. O sistema de avaliação serve para demonstrar a boa ou má reputação tanto do usuário como de quem prestou o serviço, o que facilita o desenvolvimento de uma relação de confiança entre os membros da comunidade, tornando possível interações econômicas.

Prática bastante comum de transação dentro da economia compartilhada, os contratos relacionais são “promessas baseadas em salvaguardas e ditadas por mecanismos reputacionais e por sanções informais, por aquilo que se conhece como *soft law*, isto é, o direito que não é direito posto e positivado, mas que muitas vezes funciona melhor que a própria lei” (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 119).

Apesar de não possuir força de sanção, as constantes trocas de informação pelo meio eletrônico podem afetar, para o bem ou para o mal, a credibilidade dos agentes envolvidos. Pinheiro ressalta que existem muitos outros meios reputacionais que se prestam ao papel de *soft law* e que acabam funcionando com frequência ainda melhor do que os mecanismos legais (PINHEIRO; SADDI, p. 119).

Vê-se, portanto, o potencial dessa nova forma de economia e como suas práticas se enquadram na Nova Economia Institucional, sendo algumas de suas características a redução de custos pela cooperação entre seus membros e criação de um capital social relativo às relações de confiança nele desenvolvidas. Outras características seriam a existência de contratos relacionais e mecanismos próprios de autorregulação.

A seguir, discorre-se sobre como o Estado será demandado a enfrentar as peculiaridades da economia compartilhada,

entendendo que essas novas formas de transações, decorrentes da mudança institucional referente à produção e ao consumo, exigem nova forma de pensar o direito.

4 DIREITO NUMA SOCIEDADE EM REDE: REGULAÇÃO DA ECONOMIA COMPARTILHADA

Não há dúvida que a economia compartilhada tem potencial de gerar novas formas de produção, organização e concorrência, bem como alterar ou aprimorar modelos já existentes. Esse novo modelo irá demandar adaptação também no âmbito do direito, uma vez que os institutos jurídicos tradicionais muitas vezes não se adequam a esses novos tipos de transação.

Ressalte-se, por exemplo, a dificuldade diante dessas relações, em identificar os sujeitos tidos como consumidor e fornecedor, já que o Código de Defesa do Consumidor foi pensado inicialmente para relações tradicionais.⁴ Ou mesmo, a dificuldade em se caracterizar relação empregatícia entre as plataformas e os prestadores de serviços, podendo ser questionado, por exemplo: se o motorista que foi contactado via Uber é empregado da plataforma ou mero usuário do aplicativo.⁵

A questão é que essas relações passaram a ser objeto de litígio e uma regulamentação que não seja clara levará à aborda-

⁴ Nesse sentido, já houve condenação da plataforma, o juiz da 8ª secretaria do Juizado Especial Cível de São Luís (MA) decidiu que a empresa Uber deveria indenizar a reclamante pelos danos morais e materiais sofridos no valor de R\$12 mil, pela perda de voo do Rio de Janeiro para sua cidade em função do atraso do condutor do veículo (BATISTA, 2017).

⁵ Em janeiro deste ano, o juiz Filipe de Souza Sickert, da 37ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, negou o reconhecimento de vínculo empregatício de motorista do Uber, alegando não haver relação de subordinação entre o motorista e a companhia norte-americana (MARTINES, 2017). Porém, recentemente, foi proferida sentença da lavra do Juiz da 33ª Vara do Trabalho de Belo Horizonte, Márcio Toledo Gonçalves, em sentido contrário, reconhecendo a relação de emprego e aplicando o princípio da primazia da realidade, utilizando o termo “Uberização” (TRAPNELL, 2017).

gem tradicional, não adaptada às mudanças estruturais na economia e no comportamento da sociedade, o que poderá causar sérios prejuízos aos que aderem aos serviços ou prejudicar o desenvolvimento de novos ramos criativos do negócio, com a finalidade, muitas vezes, de proteger antigos interesses corporativos.

Não se pode negar a tendência ao aumento do número de demandas envolvendo esses casos sem que os julgadores tenham um parâmetro. Na ausência de legislação que torne clara as obrigações dos intermediários, problemas envolvendo plataformas estão emergindo constantemente nos tribunais brasileiros.

Além da falta de legislação para tornar mais claras as obrigações dos intermediários, outro problema é que tais plataformas estão adquirindo valor monetário em altas cifras, havendo risco de futuramente constituírem monopólio nos mercados.

Entendido o atual estágio da economia mundial e as tentativas de renovação do sistema capitalista, percebe-se que o surgimento de novas formas de fazer negócio e de novos valores e conceitos demandam reflexão do direito, em vários campos do Direito Civil, do Trabalho, do Consumidor, Tributário, entre outros.

No âmbito do Direito Econômico, este artigo tratará essencialmente das questões relativas à regulação da economia compartilhada, podendo ser levantados os seguintes questionamentos: Transações econômicas desenvolvidas dentro da economia compartilhada relativas à prestação de serviços devem ser reguladas? Se a resposta for positiva, em que medida deve se dar essa regulação? Nos padrões dos serviços tradicionais, ou mereceriam nova forma de regulação?

4.1 Delineamento da Atuação do Estado como Interventor na Economia

A possibilidade objetiva de intervenção do Estado brasileiro na economia está contida no art. 174 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que prevê que o Estado “como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.⁶

Livre iniciativa é princípio fundamental do Estado Democrático de Direito no Brasil “e o objetivo final da política de defesa da concorrência é promover a eficiência econômica e o bem-estar social” (PINHEIRO; SADDI, 2005).

Historicamente, contudo, o termo regulação se identificava com a substituição do mercado, vale dizer, da competição pelo comando estatal. Através da regulação se buscava sobretudo garantir o bom funcionamento da economia. Atualmente, a regulação funciona de forma mais sutil, influenciando, mas dificilmente determinando com precisão o comportamento dos agentes econômicos (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 254).

Pinheiro conceitua a regulação como:

o conjunto de normas, regulamentos e procedimentos, em geral, oriundos do Poder Executivo, por meio de instituições responsáveis pela sua aplicação, a que o Estado recorre para alterar os incentivos e restrições com que operam os agentes econômicos, buscando corrigir as ineficiências geradas pelas falhas de mercado (PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 255).

⁶ A Lei nº 8.884/1994 regulamenta a previsão constitucional insculpida no parágrafo 4º do Art. 174, estipulando que: “a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (BRASIL, 1994).

Atente-se que este estudo trata especificamente da regulação definida e aplicada diretamente pelo Poder Público, deixando claro que existem outras formas de regulação, como a autorregulação do mercado da economia compartilhada, através de sites alimentados pelas opiniões pessoais dos próprios usuários dos produtos ou serviços, que servem de parâmetro para os demais consumidores.

Para Pinheiro e Saddi (2005, p. 255), “muito do processo de reforma das últimas décadas envolveu a passagem de uma regulação impositiva, abrangente e de comando e de controle, para outra mais informativa e parcial e menos intervencionista”.

Revisitando os modelos de posicionamento econômico do Estado, desde o Estado liberal clássico – da livre iniciativa irrestrita – até o Estado social interventor – com a possibilidade de estatização totalizante – Tavares (2016, p. 45-65) pontua a inexistência de país que adote um ou outro em sua pureza, e alerta para o paradoxo econômico aparente atual, consistente na tentativa de conciliar a intervenção do Estado na economia e a livre-iniciativa que é princípio fundamental da organização da economia na maioria dos países.

Para o autor, com o enaltecimento das constituições e com a dignidade da pessoa humana e a justiça inseridas em muitas delas como princípios maiores, não há mais como o Estado pretender seu afastamento da economia e das prestações de índole social. O que se busca, na realidade, é uma forma de equilíbrio entre elementos essencialmente liberais e capitalistas, de uma parte, e de outra, elementos socialistas (TAVARES, 2016, p. 65).

Tavares (2016m p. 64) esclarece que a intervenção estatal na economia vem assumindo novos contornos, passando a

ser compreendida também como meio de se estabelecer uma sociedade mais justa e solidária, não buscando somente promover desenvolvimento econômico, mas entendendo que o desenvolvimento está atrelado a conquistas sociais e ao desenvolvimento de liberdades fundamentais.

Para Sen (2000), a expansão de liberdades é considerada tanto o fim primordial como o principal meio do desenvolvimento. Em seu livro, o economista indiano apresenta cinco tipos de liberdades instrumentais: “(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora” (SEN, 2000, p. 55).

Tratando especificamente da liberdade relacionada ao mercado, o autor pondera que o argumento mais imediato em favor da liberdade de transações de mercado baseia-se na importância fundamental da própria liberdade:

Temos boas razões para comprar e vender, para trocar e para buscar um tipo de vida que possa prosperar com base nas transações. Negar essa liberdade seria, em si, uma grande falha da sociedade. Esse reconhecimento fundamental é anterior a qualquer teorema que possamos ser ou não capazes de provar para demonstrar que os resultados de culminância dos mercados são dados por rendas, utilidades etc. (SEN, 2000, p. 136).

Para o autor, o papel desempenhado pelos mercados não tem que depender somente do que podem fazer, sendo também importante o que lhes é permitido fazer, entende que existem muitas pessoas cujos interesses são bem atendidos por funcionamento desimpedido do mercado, contudo, considera a existência de certos grupos cujos interesses estabelecidos poderiam vir a ser prejudicados por este funcionamento; o fato

desses últimos serem mais poderosos e influentes politicamente pode ocasionar falta de espaço reservado para outros mercados na economia (SEN, 2000, p. 145).

O autor critica restrições chamadas “pré-capitalistas” que prejudicariam o funcionamento da economia de países em desenvolvimento, como a proibição de alguns tipos de comércio interno ou troca internacional, preservação de técnicas ou métodos antiquados de produção possuídas ou operadas pela “burguesia protegida” e a arrebatada defesa da restrição à concorrência (SEN, 2000, p. 146).

O posicionamento de Sen leva a refletir acerca da necessidade de uma regulação adaptada às peculiaridades da nova economia compartilhada a fim de favorecer a livre-iniciativa e a inovação, garantindo o exercício das liberdades relacionadas ao mercado. Atentando para o fato de que o desenvolvimento dessa regulação será, via de regra, objeto de interferência de interesses da “burguesia protegida”, que se utiliza de sua influência política para criar obstáculos a uma regulação ideal, com o objetivo, por exemplo, de gerar uma reserva de mercado.

Abordando a temática, Reich afirma que no “supercapitalismo”, sistema que se desenvolveu dentro do mercado extremamente competitivo norte-americano, o mesmo nível de competição extravasou para o processo político: “As grandes empresas contrataram pelotões de lobistas, de advogados e de especialistas e passaram a dedicar mais tempo e mais dinheiro às campanhas eleitorais” (REICH, 2008, p. 213).

Como forma impeditiva de que esses interesses adquiridos venham a vencer, Sen propõe que sejam permitidas e promovidas discussões abertas. Assim, “o remédio tem de basear-se em mais liberdade – incluindo a liberdade de discus-

são pública e de decisões participativas sobre políticas” (SEN, 2000, p. 148).

Para Pinheiro e Saddi, o desafio atual consiste em utilizar a regulação para criar incentivos para que as empresas, os consumidores e os demais agentes econômicos, ao buscar o que consideram ser o melhor para cada um, tomem decisões que maximizem o bem estar social. E, como observa Ronald Coase (apud PINHEIRO; SADDI, 2005, p. 255), o “único meio de que o governo dispõe para fazer isso (aparte a exortação, que é usualmente ineficaz) é mudar a lei e sua aplicação”

Contudo, acrescenta-se a este desafio o de evitar que certos grupos, mediante sua influência política, acabem criando indiretamente impecílios ao desenvolvimento da economia compartilhada, impedindo a integração de seus agentes ao mercado. Para isso, faz-se importante que a intervenção do Estado na economia se restrinja somente à proteção do próprio mercado de suas falhas e não adote posição protecionista de empresas de setores tradicionais da economia.

Esses, diga-se, são os moldes inicialmente traçados para a regulação estatal, uma regulação que trate a livre-iniciativa como liberdade fundamental, em que a intervenção do Estado seja voltada a maximizar o bem-estar social e promova a defesa da concorrência de forma a não criar reservas de mercado, abrindo espaço para a sociedade se manifestar a respeito da forma de regulação que entenda mais adequada. Em seguida, passa-se a tratar especificamente da regulação do mercado da economia compartilhada.

4.2 Aspectos a Serem Observados na Regulação da Economia Compartilhada

O surgimento do mercado da economia compartilhada gerou uma série de dificuldades no tocante à sua regulação pelo Estado, não estando claro para alguns atores governamentais nem mesmo qual a instância correta para tal regulação. Começou-se a cobrar do Estado uma decisão sobre a legalidade das plataformas de compartilhamento, as possíveis decisões que o Poder Público vem adotando são: proibir totalmente essas plataformas, regulamentá-las ou liberá-las.

No que pertine a Uber, em determinadas regiões do mundo, aplicativos desta natureza foram totalmente regulamentados através de soluções variadas, mas que em geral não apresentaram barreiras à entrada de novas empresas ou motoristas. Em algumas localidades, contudo, decisões judiciais e executivas passaram a restringir ou proibir completamente os aplicativos e seu serviço. Em alguns locais, o poder público passou a incorporar as novas tecnologias ao próprio sistema de táxis. A percepção de especialistas, dos agentes de mercado e dos usuários em geral, contudo, é a de que “nenhum local encontrou uma forma plenamente adequada de lidar com a questão, uma vez que persistem constantes instabilidades jurídicas e regulatórias nesse tema” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2016).

Em São Paulo, a prefeitura regulou as atividades da Uber como categoria de serviços de transporte individual por aplicativos, prevendo a cobrança de taxa, impondo requisitos e limitando o número de prestadores por meio do Decreto nº 56.981/2016. Existe proposta para regulamentar Uber e similares também em Florianópolis; entre outras medidas o Projeto

de Lei Complementar PLC nº 16.945/2017 sugere o cadastro dos associados na prefeitura e uso de nota fiscal eletrônica nas corridas, ficando autorizada a cobrança de preços públicos por quilômetros rodados.

Na cidade de Fortaleza optou-se pela “fiscalização” com aplicação de multa. A Prefeitura afirma que a competência para regulamentação é federal, mas alguns vereadores já estão se mobilizando e falam até em plebiscito. Por enquanto, várias ações foram ajuizadas para garantir o funcionamento do serviço, inclusive com o Supremo Tribunal Federal, patrocinadas pelo PSL (Partido Social Liberal), contra a Prefeitura de Fortaleza para que seja revogada a decisão contra a atividade da Uber na capital cearense.

A Câmara Federal, em abril deste ano, aprovou projeto que estabelece que cabe às prefeituras regulamentar serviços como Uber, mas mediante emenda retirou do texto trecho que define transporte individual de passageiros como atividade privada. Com isso, conforme o relator, deputado Daniel Coelho, carros da Uber terão de se transformar em táxis (CALGARO, 2017).

Quanto à regulação da Uber em específico, não se pretende aqui traçar abordagem mais detalhada, esta análise contextual pretende apenas deixar claro que as recentes plataformas de economia colaborativa, por incorporarem padrões e esquemas novos de atuação, provocam verdadeiro desarranjo nos esquemas de produção e regulatórios vigentes.

Essas novas práticas costumam ser denominadas inovações disruptivas, por serem capazes de “enfraquecer, ou eventualmente substituir indústrias, empresas ou produtos estabelecidos no mercado”. Sua chegada ao mercado impõe maiores desafios ao regulador (KELLER; BAPTISTA, 2016).

Keller e Baptista (2016) explicam que, quando determinado arranjo institucional é confrontado com nova lógica de organização, uma série de questões passam a incomodar os agentes do Estado, como “adequação, forma e momento de regulação do novo contexto”.

Nathan Cortez, em estudo dedicado ao tema, questiona a orientação de Tim Wu, que sustenta que as agências que confrontam inovações disruptivas devem evitar regulamentação tradicional e sim contar com “ameaças” consistentes em documentos de orientação, cartas de advertência, e assim por diante. Tim Wu argumenta que tais ameaças são menos onerosas, mais flexíveis e evitam regulamentação descalibrada ou prematura (WU, 2011 apud CORTEZ, 2014).

Cortez (2014) argumenta que uma postura inicial flexível baseada principalmente em “ameaças” pode calcificar, criando padrões fracos que levam à regulação abaixo do ideal a longo prazo, para o autor, o regulador não deve ficar exitante e abdicar de usar ferramentas coercitivas diante de novas tecnologias. Portanto, o interesse público demanda que as agências mantenham sua força diante da disrupção regulatória.

Ranchordás (2015) sustenta que, neste cenário de incertezas, os regulamentos experimentais e projetos-piloto podem adequadamente responder a alguns dos desafios colocados por plataformas tais como Uber e Airbnb. A autora afirma que os reguladores não devem se apressar para a promulgação definitiva de regulamentos. Afirma ainda que, em alguns casos, a promulgação dos regulamentos deve ser adiada para fase posterior, quando mais informações sobre um produto inovador ficarem disponíveis ou quando a tecnologia em si for amplamente comercializada.

Ranchordás (2015) entende que regulamentos experimentais podem ser atraentes tanto para reguladores como para inovadores, porque dão à inovação uma chance sem colocar consumidores em risco. Durante o período experimental, os reguladores poderiam reunir mais informações sobre a eficácia destas regras temporárias, observar como a tecnologia está evoluindo, e os regulamentos de atualização levariam em conta potenciais novidades, efeitos colaterais destes regulamentos ou mesmo o surgimento de novos consumidores e empresas (RANCHORDÁS, 2015).

Nesse sentido, em 2016 foi lançado pela Comissão Europeia um comunicado ao Parlamento Europeu que consiste numa “Agenda Europeia para a Economia Colaborativa”. Disciplinando o tratamento às práticas de economia colaborativa dentro do bloco, tal documento traça diretrizes não vinculativas, de caráter experimental, que servirão para guiar os Estados Membros no desenvolvimento de sua regulação.

De acordo com o comunicado, a regulação das plataformas on-line ou dos prestadores de serviços podem estar sujeitas a três tipos de requisitos de acesso ao mercado, que consistem em: “autorizações para o exercício de atividades empresariais, obrigatoriedade de licenciamento, requisitos normativos mínimos de qualidade (relativos, por exemplo, à dimensão das instalações ou ao tipo de veículos, a obrigações de seguro ou depósito, etc.)” (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

No tocante às relações de consumo, o comunicado definiu como profissional “qualquer pessoa que atue no âmbito de sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional. E como consumidor qualquer pessoa que atue com fins que não se incluam no âmbito de suas atividades comerciais,

industriais, artesanais ou profissionais” (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). O direito europeu do consumidor será aplicável a qualquer plataforma colaborativa suscetível de ser classificada como “profissional” que prossegue “práticas comerciais” face aos consumidores. Em contrapartida, a legislação da União Europeia em matéria de defesa dos consumidores não se aplica às transações entre consumidores, que são aquelas em que nem o prestador de serviços colaborativos nem o utilizador puderem ser considerados profissionais.

No que concerne às relações de trabalho, o comunicado reconhece que a economia colaborativa gera novas oportunidades de emprego e fontes de rendimento, permitindo regimes de trabalho flexíveis que podem não ser tão regulares ou estáveis quanto as relações de trabalho tradicionais, “situação que pode criar incertezas quanto aos direitos aplicáveis ou ao nível de proteção social”(COMISSÃO EUROPEIA, 2016). Nesse contexto, a União Europeia lançou uma consulta pública, ainda em andamento, no Pilar Europeu dos Direitos Sociais sobre qual a melhor forma de responder as necessidades de proteção do emprego.

O ministro Luís Roberto Barroso (2001), tratando do papel do Estado brasileiro na ordem econômica, traça algumas diretrizes para a regulação, no sentido de que cabe ao Estado fiscalizar o atendimento, pela iniciativa privada, dos princípios de funcionamento da ordem econômica. No desempenho dessa competência, “deverá editar normas coibindo abusos contra o consumidor, prevenindo danos à natureza ou sancionando condutas anticoncorrenciais”. É certo que alguns dos princípios setoriais podem autorizar a produção de normas que interfiram na livre-iniciativa. Para o autor isto é natural e inevitável, mas tais princípios não teriam força jurídica para validar atos que venham

suprimir a livre iniciativa ou vulnerá-la em seu núcleo essencial.

De fato, a redução de custos de transação na economia compartilhada não poderá ser obtida exclusivamente a partir da fuga deliberada de alguns focos de regulação, especialmente nas áreas do Direito do Trabalho, Direito do Consumidor, Direito da Concorrência, Direito Ambiental e Direito Tributário, que lidam como normas cogentes, assecuratórias de interesses público indisponíveis de maior relevância ou tutelam vulneráveis (FRAZÃO, 2016).

As peculiaridades desses novos serviços devem ser observadas para saber se há necessidade de adaptação da regulação, “equacionando adequadamente os interesses que sobre eles se projetam, a fim de conciliar o estímulo à inovação com a eficácia das normas cogentes que incidem sobre a atividade econômica” (FRAZÃO, 2016). Sendo fundamental que a regulação desenvolvida seja harmônica e coerente com a regulação dos serviços tradicionais, sob pena de criar sérias distorções regulatórias e concorrenciais.

Outro aspecto a ser considerado na regulação de setores da economia compartilhada, consiste na competência do ente federativo para editar o ato, “para que qualquer medida cerceadora da atuação da iniciativa privada na ordem econômica seja válida ela tem que ser editada pelo ente federativo competente” (SARMENTO, 2015).

Em parecer tratando especificamente da Uber, o professor Daniel Sarmiento (2015) lembra que, para fins de regulação, devem ser obedecidos os diversos princípios que regem a Ordem Econômica, previstos no art. 170 da Constituição, como o da livre iniciativa (art. 1º, IV e 170, caput, CF) e a livre concorrência (art. 170, IV, CF). Sustenta que o princípio da liberdade

de concorrência (art. 170, inciso IV, CF), apresenta dupla face: por um lado limita o Estado, que não pode instituir restrições excessivas que impeça os agentes econômicos de ingressar, atuar e competir livremente no mercado; por outro, impõe que o Poder Público atue sobre o mercado, para proteger sua higidez, prevenindo e coibindo os abusos do poder econômico e práticas anticoncorrenciais, como a formação de monopólios, oligopólios e cartéis etc.

Sarmiento (2015) acrescenta que, para que qualquer medida cerceadora da atuação da iniciativa privada na ordem econômica seja válida, teria que se mostrar compatível com o princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão: devendo ser adequada aos fins a que se destina; necessária para o atingimento dos referidos fins – o que decorreria da inexistência de mecanismos mais brandos para que sejam alcançados os resultados pretendidos –; e proporcional em sentido estrito, por propiciar benefícios que superem, sob o ângulo dos valores constitucionais em jogo, os ônus impostos aos agentes econômicos e a sociedade, que sofrerão os efeitos da restrição imposta.

De modo geral, entende-se que a intervenção do governo na economia compartilhada é necessária para garantir a segurança do consumidor ou para evitar falhas do mercado – a incapacidade do mercado para facilitar o comércio que seria bom para a sociedade ou para facilitar o fornecimento de algo que a sociedade julgue necessário. Ao pensar sobre como reduzir barreiras regulatórias para negócios *peer-to-peer*, Sundararajan (2014) sugere um caminho que delegue mais responsabilidade regulatória aos mercados e plataformas.

Como já exposto, muitas dessas plataformas estabelecem rotinas de rigoroso controle de qualidade, em geral com

o auxílio dos próprios usuários. Os próprios agentes privados ficam encarregados de estabelecer padrões de desempenho e qualidade. Keller e Baptista (2016) ressaltam que, muitas vezes falta ao regulador a expertise necessária para regular inovações tecnológicas, portanto, buscar a cooperação do agente privado seria estratégia importante a ser combinada com outros instrumentos na busca de desenhos regulatórios adequados.

Entende-se que será necessária a evolução dos mecanismos de regulação através da incorporação de novos mecanismos de fiscalização, possivelmente utilizando a tecnologia da informação como instrumento. Além disso, importa que a regulação seja voltada a incentivar determinadas condutas, mais do que simplesmente criar inúmeras sanções, a fim de que consista em estímulo ao desenvolvimento de novas tecnologias.

Keller e Baptista (2016) ainda destacam que os estudos e documentos produzidos acerca da regulação de novas tecnologias tendem a ressaltar a importância do envolvimento da coletividade no processo regulatório. Apontam aspectos positivos da abertura desse processo à participação popular, consistentes em permitir ao regulador ampliar a colheita de informações e elementos que estariam vezes dispersos, sobre a tecnologia a ser regulada, bem como proporcionar o aumento da confiança da população nas medidas a serem implementadas ao final do processo.

No mesmo sentido, Keller e Baptista (2016) sustentam que a regulação econômica desse novo setor – “sharing economy – deverá ser suave, flexível e aberta a novas experiências, mantendo a retroalimentação do ciclo das inovações e acompanhando as mudanças tecnológicas e científicas da sociedade contemporânea”. Caberá aos sistemas regulatórios garantir um

ambiente favorável ao aperfeiçoamento e desenvolvimento do processo evolucionário inerente ao capitalismo. Sem prejuízo ao papel do Estado de zelar pelos direitos e interesses dos consumidores e usuários, determinando – se for o caso – regramentos mínimos à prestação de um serviço seguro e regular.

Após essa análise, percebe-se que, apesar de os reguladores se encontrarem numa situação difícil frente a seu papel diante de uma economia relativamente nova e em constante mutação – muitas vezes tomando decisões diametralmente opostas –, já há consenso na doutrina de que não é só dever do Estado, como é de seu interesse, regular as práticas da economia compartilhada. Essa regulação deve buscar atingir um ponto que maximize o bem-estar geral através de regulação mínima ou mesmo experimental, que mantenha o mercado em ordem, fornecendo tanto segurança jurídica às empresas como garantindo normas cogentes que assegurem direitos dos usuários das plataformas.

As ponderações levam a entender que o Direito em geral atravessa uma nova fase, em que se apresenta a necessidade de implementar novos padrões de regulação, que a princípio seja mais flexível, previsível e transparente. Essa regulação deve estimular a livre-iniciativa, a inovação e a criatividade, fatores que contribuem para o desenvolvimento econômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário atual da economia mundial percebe-se indícios do aumento da concentração de renda e de desemprego. Ao mesmo tempo os países desenvolvidos continuam apresen-

tando baixo crescimento econômico. Para alguns, esses são indícios do declínio do capitalismo, para outros significa que suas bases devem ser revistas. Nesse extremo, percebe-se que o modelo de produção adotado pelas empresas vem se adaptando, em razão da impossibilidade de continuar com as mesmas instituições do capitalismo da era industrial – as externalidades negativas não podem mais ser sustentadas pela sociedade nem pelo meio ambiente. Ou seja, a geração de lucro não pode se dar do modo tradicional. Some-se a isso as novas tecnologias que conectaram a sociedade em rede, encurtando distâncias e alterando não só a forma de fazer negócios, mas o modo de encarar a propriedade dos bens: deixando clara a noção de que para usufruí-los não é necessário adquiri-los.

Tudo isso exige do direito também uma alteração de seus moldes para lidar com as novas exigências do mercado, como o surgimento de uma economia “compartilhada”, em que as práticas negociais não se dão da forma tradicional, e os institutos jurídicos devem ser flexibilizados para acompanhar o surgimento de novos institutos econômicos. Deve-se adequar os meios tradicionais de regulação da economia, por exemplo, desenvolvendo uma legislação que atenda às peculiaridades de um mercado que está sempre em movimento, que deve ser uma regulação ágil e flexível, que reflita os interesses envolvidos, sem criar reserva de mercado para as empresas tradicionais, nem facilitar sobremaneira a atuação desses novos atores de forma que as empresas tradicionais sejam prejudicadas. Compete ao Poder Público consultar a população, que é a maior interessada, bem como manter uma relação de cooperação com as plataformas, que estão mais habituadas à inovações e podem contribuir com inovações também no setor de regulação.

A regulação observará os princípios da Ordem Econômica, que contudo, não podem ser impeditivos da livre iniciativa, entendendo que, na ausência de regulação clara quanto à matéria a solução não consiste em simplesmente proibir determinada atividade.

Ausência de legislação e dos marcos regulatórios, para os exemplos citados neste estudo, demonstram que essa é uma área na qual estudiosos e profissionais terão muito trabalho a fazer. Na ausência de uma regulação clara quanto à matéria, o que se pode esperar atualmente é recurso ao Judiciário a fim de resolver as questões que se originam na economia compartilhada.

Muitas das características dessa nova espécie de economia possibilitam a percepção do quanto é necessário repensar relações sociais e econômicas, as transações dentro desse sistemas participativos que se baseiam na confiança são exemplo disso e demonstram o surgimento de novos valores, como o fortalecimento dos laços e das interações sociais.

Entende-se que o surgimento de novos tipos de interações econômicas tende a ser benéfico por estimular a competição e levar ao aprimoramento na produção de bens e na prestação de serviços. O surgimento de novas práticas pode estimular empresas tradicionais a saírem da zona de conforto e prestarem serviços de melhor qualidade, pelo receio da perda de mercado, seja através do incremento do fator tecnológico, do melhor aproveitamento dos recursos, da democratização na tomada de decisões, inovações que não se destinem tão somente ao bloqueio da concorrência.

As leituras acima deixam explícita a necessidade de evolução regulatória no Brasil, voltada menos para a segurança jurídica e mais para a proteção dos mercados, face sua constante

e rápida renovação. Mas será que a adoção de uma regulação mais flexível levará o Estado a atuar mais como fiscalizador do que como regulador? Não se pode esquecer que também há riscos nessa escolha regulatória, tais como o expressivo aumento da judicialização das relações humanas e empresariais.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. A economia híbrida do século XXI. In: COSTA, E; AGUSTINI, G. (Orgs). **De baixo para cima**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/1vtvJk>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BARROSO, L. R. A ordem econômica constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 187-212, out./dez. 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/pYaTdU>>. Acesso em: 6 maio 2017.

BATISTA, K. Como fica o direito do consumidor na economia colaborativa? **Karla Batista Advocacia**, Niterói, 4 abr. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/iDGeKU>>. Acesso em: 9 maio 2017.

BAUMAN, Z. **Capitalismo parasitário e outros temas contemporâneos**. Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2010.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Assembleia Nacional

Constituinte, 1988.

_____. Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jun. 1994.

CALGARO, F. Câmara aprova projeto que regula Uber, mas emenda inviabiliza serviço, diz relator. **G1**, Brasília, DF, 4 abr. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Yt28Lp>>. Acesso em: 16 out. 2017.

COASE, R. H. **A firma, o mercado e o direito**. Tradução Heloísa Gonçalves Barbosa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2016. (Coleção Paulo Bonavides).

COMISSÃO EUROPEIA. **Uma agenda europeia para a economia colaborativa**. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comitê das regiões. Bruxelas: Comissão Europeia, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/HuQgks>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CORTEZ, N. Regulating disruptive innovation. **Berkeley Technology Law Journal**, Berkeley, v. 29, n. 137, p. 175-228, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/f8G7dP>>. Acesso em: 12 maio 2017.

DOWBOR, L. A rede do poder corporativo mundial. **Ladislau Dowbor**, São Paulo, 4 jan. 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/94Cd58>>. Acesso em: 9 maio 2017.

FARIA, J. E. A globalização econômica e sua arquitetura jurídica

(dez tendências do direito contemporâneo. **Revista da Academia Judicial**, Florianópolis, ano 1, p. 41-59, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/CLrTyP>>. Acesso em 30 jun. 2017.

FERREIRA, K. M. et al. Economia compartilhada e consumo colaborativo: uma revisão da literatura. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 12.; CONGRESSO INOVARSE, 3., 2016, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Firjan, 2016. 21 p. Disponível em: <<https://goo.gl/kfjxCu>>. Acesso em: 9 maio 2017.

FRAIBERGER, S. P.; SUNDARARAJAN, A. **Peer-to-Peer Rental Markets in the Sharing Economy**. Research Paper. Nova Iorque: NYU Stern School of Business, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/74bBLz>>. Acesso em: 20 maio 2017.

FRAZÃO, A. Tecnologia e regulação dos “novos serviços”. **JOTA**, São Paulo, 6 out. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/9wqmXt>>. Acesso em: 6 maio 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Compartilhamento e uso intensivo do viário urbano em São Paulo**. Relatório de acompanhamento do seminário realizado em conjunto com a Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Centro de Estudos de Política e Economia do Setor Público da Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/5597eM>>. Acesso em: 6 maio 2017.

HAQUE, U. **Novo manifesto! capitalista**: como construir uma empresa no século 21. Tradução Christiane de Brito. Porto Alegre: Bookman, 2012.

IE BUSINESS SCHOOL; FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES. **I Informe Economía Colaborativa en América latina.**

Madrid: IE Business School, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/1ehtgM>> Acesso em: 9 maio 2017

KELLER, C. I.; BAPTISTA, P. Porque, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p.123-163, set./dez. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/dghBgn>> . Acesso em: 12 maio 2017.

MARTINES, F. Juiz decide que motorista de Uber não tem relação de emprego. **Conjur**, São Paulo, 2 fev. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/wberNm>> . Acesso em: 9 maio 2017.

MASON, P. **Pós-capitalismo**: um guia para o nosso futuro. Tradução José Geraldo Couto. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perspectivas sociales y del empleo en el mundo –Tendencias 2017.** Brasília, DF: OIT, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/rwty8y>> . Acesso em: 9 maio 2017.

OXFAM. **Documento informativo da Oxfam 210.** Uma economia para o 1%. São Paulo: Oxfam, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/tLSis9>> . Acesso em: 9 maio 2017.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI.** Tradução Monica Baumgarten de Bolle. 1. ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, A. C.; SADDI, J. **Direito, economia e mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PRICEWATERHOUSECOOPERS. **The sharing economy**. Consumer intelligence series. Londres: PwC, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Ek7Jnr>>. Acesso em: 15 maio 2017.

RANCHORDÁS, S. Innovation experimentalism in the age of the sharing economy, information society project. **Lewis & Clark Law Review**, Portland, v. 19, n. 4, p. 871-924, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/JVWhva>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

REICH, R. B. **Supercapitalismo**: como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SARMENTO, D. **Parecer**: Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte individual de passageiros: “O caso Uber”. São Paulo: Conjur, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Nb9iG8>>. Acesso em: 6 maio 2017.

SCALCO, P. R.; GUIMARÃES, C. F. **Uma análise do mercado de consumo colaborativo**. Disponível em: <<https://goo.gl/nmiee3>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SUNDARARAJAN, A. Peer-to-Peer businesses and the sharing (collaborative) economy: overview, economic effects and regu-

latory issues. **Small Business Committee**, Washington, DC, 14 jan. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/mwGh72>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

TAVARES, A. R. **Direito constitucional econômico**. São Paulo: Método, 2006.

TODESCHINI, M. O bolsa família dos países ricos. **Revista Exame**, São Paulo, ed. 24, set. 2016.

TRAPNELL, M. M. A relação de emprego dos motoristas do Uber. **Conjur**, São Paulo, 17 fev. 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/cwRTC7>>. Acesso em: 9 maio 2017.

Recebido: 25/07/2017

Aprovado: 02/10/2017

Aposentadoria dos portadores de deficiência: um avanço histórico na Previdência brasileira

Disability retirement: a historical advance in
Brazilian Prevention

Gabriela Leite da Silva¹

RESUMO

O presente artigo almeja discorrer acerca dos pressupostos exigidos para a aposentadoria do trabalhador deficiente no Brasil. Com foco no Regime Geral de Previdência Social – RGPS, será abordado à legislação previdenciária em tese e na prática desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até a edição da Lei Complementar 142/2013 que regulamenta a aposentadoria especial dos portadores de deficiência filiados ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Os dados do trabalho foram adquiridos através de um estudo bibliográfico levando em consideração a evolução da legislação que vem garantindo inúmeros direitos e benefícios a essa classe de contribuintes. Temos o anseio de demonstrar que as pessoas com deficiência possuem cada vez mais opções legislativas para viverem com dignidade no meio social e laboral. A nova lei é instituto que visa a conces-

¹ Graduada em Direito pela Universidade Regional do Cariri (2013). Pós-Graduada em Direito Previdenciário e Direito do Trabalho pela Universidade Regional do Cariri (2015). Acadêmica de Licenciatura em História pela Universidade Estadual do Ceará (2017). Advogada no Escritório Lôbo e Leite Advocacia e Técnica Administrativa do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, onde exerce a Coordenação de Licitações. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, Licitações públicas compartilhadas e Previdência dos segurados do Regime Geral de Previdência Social. E-mail: gabrielaiteadvocacia@hotmail.com

são de aposentadoria precoce aos deficientes trabalhadores, por meio de redução do tempo contributivo e da faixa etária de concessão do benefício. Para tanto, o artigo discorre sobre conceito e origens do benefício, analisando suas questões controversas e sucessões legislativas acerca do tema.

Palavras-Chave: Aposentadoria Especial. Deficiência. Lei de Aposentadoria do Deficiente.

ABSTRACT

This paper aims to argue about the assumptions required for the retirement of the disabled worker in Brazil. Focused on the General Social Security Regime - RGPS, will be addressed to the social security legislation in theory and in practice since the enactment of the Federal Constitution of 1988 until the issue of Complementary Law 142/2013 regulating the special retirement of members impaired the Institute national Social Security - INSS. The job data have been acquired through a bibliographic study taking into account changes in the legislation that has guaranteed many rights and benefits to this class of taxpayers. We have the desire to demonstrate that people with disabilities have increasingly legislative options to live with dignity in social and working environment. The new law is institute which aims to grant early retirement to disabled workers, by reducing the contributory time and age for granting the benefit. Thus, the article discusses the concept and origins of benefit, analyzing the controversial issues and legislative succession on the subject.

Keywords: Special Retirement. Disabilities. Law of Disability Retirement.

1 INTRODUÇÃO

Segundo dados do censo demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 45,6 milhões de brasileiros declararam ter alguma deficiência. Desse total, pelo menos 17 milhões são trabalhadores e contribuem com a previdência social. (CENSO, 2010)

O número representa 23,9% da população do país. A deficiência visual foi a que mais apareceu entre as respostas dos entrevistados e chegou a 35,7 milhões de pessoas. Pelo estudo, 18,8% dos entrevistados afirmaram ter dificuldade para enxergar, mesmo com óculos ou lentes de contato. (G1, 2012)

A delimitação das deficiências no contexto da legislação previdenciária brasileira caracteriza-se como impedimentos de longo prazo, sejam de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais em interação com diversas barreiras podem obstruir a participação plena e efetiva do sujeito na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

A Constituição Federal de 1988 estipula como regra geral, que a lei não pode adotar requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias aos beneficiários do RGPS. Em outras palavras, a lei não poderia beneficiar determinados grupos. Contudo, a própria CF/88 admite exceções a essa regra. Assim o §1º do artigo 201 da CF/88 estabelece que Lei Complementar possa prever requisitos diferenciados para a concessão de aposentadoria para pessoas que exercem atividades sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e também para trabalhadores portadores de deficiência. (BRASIL, 1988)

Na prática a aposentadoria dos deficientes só passou a ser regulamentada com a vigência da nova lei em novembro de 2013. Como se dava a aposentadoria desses trabalhadores anteriormente e o que muda com a regulamentação é o objeto do nosso estudo.

Hoje, para muitos, o cenário é de incerteza e de insegurança, mesmo com a edição da norma citada. Abordar o contexto histórico e social em que vive o deficiente é a base e importância da pesquisa e estudo desse tema tão delicado para o mundo jurídico.

A compreensão da gradação da deficiência para fins de enquadramento às novas regras de aposentadoria e os critérios para a contagem do tempo de contribuição é necessária para debater sua regulamentação e o que deve mudar na vida social e profissional desse trabalhador.

O presente trabalho como objetivo geral irá analisar os direitos previdenciários do trabalhador deficiente, sobretudo as características de sua aposentadoria dentro do contexto histórico, no período entre a Constituição de 1988 e após sua regulamentação em 2013.

Dentro da abordagem dos objetivos específicos, analisaremos as condições sociais em que vivem as pessoas com deficiência no Brasil e no mundo abordando questões relevantes no histórico da inclusão dos deficientes no mercado de trabalho. Apontaremos os novos critérios de concessão de aposentadoria aos segurados deficientes do Regime Geral de Previdência Social, debatendo os tipos de aposentadorias especiais na categoria de deficientes. E por fim iremos questionar e sugerir melhorias para a legislação previdenciária com foco nas aposentadorias especiais.

A metodologia trata-se de uma pesquisa aplicada com abordagem qualitativa, trazendo à baila novos fatos da sociedade e caracterizá-los diante do tema proposto. Após essa identificação será aplicado o método indutivo, usando como parâmetros a pesquisa bibliográfica com levantamento documental e histórico.

Os dados serão analisados após a pesquisa bibliográfica realizada em sites e livros que abordam o tema garantindo uma maior explanação do assunto. Podendo-se comparar como era o sistema de aposentaria dos deficientes antes e após a vigência da lei complementar 142 de 2013.

2 SÍNTESE DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Os estudos sobre deficiência têm traçado o perfil deste grupo e, também, tem permitido essas pessoas a terem maior acessibilidade dando oportunidades para participarem de forma plena na sociedade, eliminando sua segregação no mundo moderno.

Alguns fatos históricos colaboraram para esse interesse, pois a evolução do entendimento e classificação das doenças limitadoras sofreu mudanças radicais no curso entre a Idade Média e os dias atuais.

Na Idade Média, a pessoa com deficiência era vista como monstros, concebida como castigo de Deus, pessoa sem merecer assistência. Segundo Soares (2006) e Nogueira (2008) do século XVI ao XIX, a sociedade passou a higienizar a cidade, colocando esses sujeitos em instituições fechadas, como hospitais psiquiátricos, locais que não passavam de prisões ou formas sociais de isolamento, sem nenhum tipo de tratamento

para essas pessoas.

Durante o período colonial, usavam-se práticas isoladas de exclusão - apesar de o Brasil não possuir grandes instituições de internação para pessoas com deficiência. As pessoas com deficiência eram confinadas pela família e, em caso de desordem pública, recolhidas às Santas Casas ou às prisões. As pessoas com hanseníase eram isoladas em espaços de reclusão, como o Hospital dos Lázarus, fundado em 1741. A pessoa atingida por hanseníase era denominada “leprosa”, “insuportável” ou “morfética”.² A doença provocava horror pela aparência física do doente não tratado – eles possuíam lesões ulcerantes na pele e deformidades nas extremidades do corpo –, que era lançado no isolamento dos leprosários e na exclusão do convívio social.

Conforme LANNA e MARTINS (2010), a chegada da Corte portuguesa ao Brasil e o início do período Imperial mudaram essa realidade. Em 1948, foi constituído a Declaração Universal dos Direitos Humanos³ em que a Assembleia Geral proclamou:

A Declaração reforça, no Artigo VII, que “todos são iguais perante a lei e tem direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação” (ONU, 1948)

Em 1964 teve início no Brasil o movimento político de Ditadura Militar, durante os chamados “anos de chumbo”, o exercício da cidadania foi limitado em todas as suas dimensões,

2 Livro História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil, ano 2010.

3 Declaração Universal de Direitos Humanos adotada em 10 de dezembro de 1948 pela Organização das Nações Unidas.

existiam legalmente, mas não eram desfrutados. Nessa fase não houve grandes avanços.

Mas foi o ano de 1981, que ficou designado pela ONU como Ano Internacional das Pessoas Portadoras de Deficiência e, um dos principais resultados desse marco foi o desenvolvimento do Programa de Ação Mundial para Pessoas com Deficiência, aprovado em 03 de dezembro de 1982, pela Assembleia Geral da ONU, conforme a Resolução 37/52.

Em 1988 veio então a Constituição Federal brasileira, avançando na proteção por parte do Estado dos Direitos Humanos dessas pessoas. Esse novo paradigma, que compreende as pessoas com deficiências como cidadãs, sujeitos de direitos, deve assegurar o acesso a cuidados e equipamentos que possibilitem a interação e/ou superação das barreiras existentes e, assim, possibilitar a essas pessoas igualdade de oportunidades.

3 CONQUISTAS LEGISLATIVAS PÓS CONSTITUIÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, surgiram diversas leis infraconstitucionais voltadas à efetivação da inclusão de pessoas portadoras de deficiência na escola, na família e na sociedade como um todo. A seguir apresenta-se a legislação brasileira em vigor relacionada com os portadores de deficiência:

a) A Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989: procura garantir às pessoas portadoras de deficiência acesso aos programas governamentais nas áreas de: educação, saúde, formação profissional, recursos humanos e edificações. Atribui prioridade no tratamento dos assuntos relativos à pessoa portadora de deficiência, através de órgão de coordenação federal - CORDE,

e reforça a atuação do Ministério Público para intervir em ações públicas, coletivas ou individuais, em que sejam discutidos interesses das pessoas portadoras de deficiência;⁴

b) A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990: o funcionário público, quando considerado inválido, tem direito à aposentadoria por invalidez e licença para tratamento de saúde. O dependente inválido faz *jus* à pensão (artigo 217, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 8.112, de 1990). O inválido pode ser dependente designado, desde que viva sob dependência econômica do funcionário, sem limite de idade (artigo 217, inciso II, alínea “e”). No artigo 5º, parágrafo 2º, assegura-se aos portadores de deficiência o direito de inscrição em concurso público para provimento de cargo, cujas atribuições sejam compatíveis com a sua deficiência, reservando-lhes até 20% das vagas oferecidas;⁵

c) A Lei nº 8.160, de 08 de janeiro de 1991: obriga a colocação do “símbolo internacional de surdez” em todos os locais que possibilitem acesso, circulação e utilização por pessoas portadoras de deficiência auditiva;⁶

d) A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991: no seu artigo 151, relacionam-se as doenças graves que dão direito à aposentadoria por invalidez sem exigência de cumprimento de carência. Determina que o benefício por invalidez fica acrescido de vinte e cinco por cento se o deficiente necessitar de ajuda permanente de outra pessoa (artigo 45). O segurado que, após

4 Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

5 Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

6 Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

sofrer acidente, apresentar seqüelas que impliquem a redução da sua capacidade de trabalho tem direito ao auxílio-acidente de valor igual a cinquenta por cento do salário-de-benefício (média das maiores contribuições correspondentes a oitenta por cento do período contributivo). No artigo 118, assegura a estabilidade no emprego, pelo prazo mínimo de doze meses a contar da cessação do auxílio-doença, ao segurado que sofre acidente do trabalho. Na qualidade de dependente de segurado, o portador de deficiência faz jus à pensão (artigo 16, incisos I e III). No artigo 89 prevê a reabilitação profissional para proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re) educação e (re) adaptação profissional e social. O Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, ao disciplinar o contido na referida Lei, em seus artigos 136 a 140, garante o atendimento às pessoas portadoras de deficiência, independentemente de serem seguradas ou não, mediante celebração de convênio de cooperação técnica. No artigo 141, do referido decreto, encontra-se regulamentado o previsto no artigo 93, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que obriga a empresa com cem ou mais empregados a preencher de dois a cinco por cento de seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência habilitadas;⁷

e) A Lei nº 8.541, de 23 de dezembro de 1992: modifica a redação do artigo 6º, da Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988, para isentar do imposto de renda pessoa física - IRPF os proventos de aposentadoria ou reforma, desde que motivadas por acidente em serviço, e os percebidos pelos portadores de moléstia profissional, tuberculose ativa, alienação mental,

⁷ Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados da doença de Paget (osteíte deformante), contaminação por radiação, síndrome da imunodeficiência adquirida, com base na conclusão da medicina especializada. Isenta também do referido imposto os valores percebidos a título de pensão quando o beneficiário for portador das referidas moléstias, mesmo se a doença for contraída após a concessão da pensão;⁸

f) A Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993: em seu artigo 20 assegura ao portador de deficiência, que comprove receber renda mensal per capita inferior a 1,4 do salário mínimo, o benefício assistencial de um salário mínimo mensal;⁹

g) A Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991: no artigo 72 isenta do imposto sobre operações financeiras - IOF as operações de financiamento para a aquisição de automóveis de passageiros de fabricação nacional quando adquiridos por pessoas portadoras de deficiência física, entre outros que menciona;¹⁰

h) A Lei nº 8.687, de 20 de julho de 1993: isentam do pagamento do imposto sobre a renda os benefícios auferidos pelos deficientes mentais;¹¹

i) A Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994: dispensa licitação para a contratação de associação de portadores de deficiência,

8 Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

9 Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

10 Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

11 Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

que não tenha fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;¹²

j) A Lei nº 8.899, de 29 de junho de 1994: *“concede passe livre às pessoas portadoras de deficiência no sistema de transporte coletivo”*;

k) A Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, que permite dedução da base de cálculo do imposto de renda pessoa física, sem limite de abatimento, as despesas realizadas com saúde, bem como as despesas com exames laboratoriais e outras providências;

l) A Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997: prevê apoio financeiro a Municípios que instituírem programas de renda mínima associados a ações socioeducativas;¹³

m) O Decreto nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004: *“Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências”*;

n) O Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007: *“Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei no 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art.*

12 Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

13 Consultoria Legislativa - Legislação aplicável aos portadores de Deficiência – Sandra Cristina Filgueiras de Almeida

162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências”;

o) O Decreto nº 6.564/2008, de 12 de setembro de 2008: *“Altera o regulamento do benefício de prestação continuada, aprovada pelo Decreto nº 6214, de 26 de setembro de 2007, e dá outras providências”;*

p) O Decreto nº 7614, de 17 de novembro de 2011: *“Reduz a zero as alíquotas do imposto sobre produtos industrializados utilizados por pessoas com deficiência”;*

E finalmente no ano de 2013, surge o diploma legal que regulamenta a aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social –RGPS, tal dispositivo é o objeto do nosso estudo:

A Lei complementar nº 142, de 08 de maio de 2013: Regulamenta o § 1º do art. 201 da constituição federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do regime geral de previdência social – RGPS;

Os dispositivos da citada lei iniciam sua vigência em novembro do mesmo ano, contudo ainda carecem de esclarecimentos por parte da doutrina e jurisprudência, pouco aparecendo nos agendamentos previstos nas agências Autarquia responsável.

Correlacionada com a Lei Complementar 142/13, foi editado o Decreto nº 8.145 no mesmo ano, alterando os dispositivos do Regulamento da Previdência Social no que se refere à Aposentadoria Especial do Deficiente:

O Decreto nº 8.145, de 03 de dezembro de 2013: Altera o regulamento da previdência social - RPS, aprovado pelo decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, para dispor sobre a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade da

pessoa com deficiência.

Nossa Carta Magna em 1988 já previa:

Art. 201 § 1º - É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.(BRASIL, 1988)

Contudo, apenas em 2013, após 25 anos de nossa Constituição é que a Lei Complementar regulamentadora surge. Até então, não havia Lei disciplinando à aposentadoria dos portadores de deficiência que por sua vez tinham que cumprir os requisitos e critérios gerais previstos para todos os demais segurados. Assim, podemos concluir que, na prática, nunca houve aposentadoria especial para essa classe de segurados.

4 APOSENTADORIA ESPECIAL DO DEFICIENTE

4.1 O que é deficiência para a legislação?

Segundo o artigo 2º da Lei Complementar nº 142/2013, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2013)

4.1.1 Deficiência Física

Alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplegia, triparesia, hemiplegia, hemiparesia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções. (Decreto nº 3.298/99, art. 4º, I)

4.1.2 Deficiência intelectual (ou atraso cognitivo)

A Deficiência Intelectual, caracteriza-se por um funcionamento intelectual inferior à média (QI), associado a limitações adaptativas em pelo menos duas áreas de habilidades (comunicação, autocuidado, vida no lar, adaptação social, saúde e segurança, uso de recursos da comunidade, determinação, funções acadêmicas, lazer e trabalho), que ocorrem antes dos 18 anos de idade. (ASSOCIAÇÃO AMERICANA SOBRE DEFICIÊNCIA INTELECTUAL DO DESENVOLVIMENTO – AAIDD, 2013)

4.1.3 Deficiência sensorial

A deficiência sensorial se caracteriza pelo não funcionamento (total ou parcial) de algum dos cinco sentidos. Pode ser classificada em: surdez, cegueira, déficit de tato, déficit de olfato, déficit de paladar. (Curso de deficiência sensorial, 2014)

4.2 Quem tem direito a aposentadoria especial?

A Aposentadoria Especial está destinada aos trabalhadores contribuintes do Regime Geral de Previdência Social, que ao longo do tempo possuam o mínimo de 180 meses de contribuições somados as condições abaixo relacionadas:

Grau de Deficiência	Condições		Valor da Renda Mensal
Aposentadoria por Tempo de Contribuição			
	Homem	Homem	100% do Salário de Benefício
Leve	33 anos de TC	28 anos de TC	
Moderada	29 anos de TC	24 anos de TC	
Grave	25 anos de TC	20 anos de TC	
Aposentadoria por Idade			
Qualquer grau	60 anos + 15 anos deficiente	55 anos + 15 anos deficiente	70% do salário de benefício mais 1% por grupo de 12 contribuições mensais até o máximo de 30%.

Fonte: PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2015

A definição do que seja deficiência grave, moderada ou leve será definida pela perícia médica social do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social e está condicionada à comprovação da condição de pessoa com deficiência na data da entrada do requerimento ou na data da implementação dos requisitos para o benefício.

Art. 70-D. Para efeito de concessão da aposentadoria da pessoa com deficiência, compete à perí-

cia própria do INSS, nos termos de ato conjunto do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, dos Ministros de Estado da Previdência Social, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Advogado-Geral da União:

I – avaliar o segurado e fixar a data provável do início da deficiência e o seu grau; e

II – identificar a ocorrência de variação no grau de deficiência e indicar os respectivos períodos em cada grau. (BRASIL, 1999)

O grande dilema aqui, sabido por todos, é que nem sempre essas avaliações são confiáveis. Prova disso são os milhares de processos judiciais ajuizados pelos segurados, onde se comprova que a perícia do instituto não realizou uma avaliação médica coerente com a situação vivenciada pelo segurado, terminando por ser condenado à concessão do benefício por incapacidade.

Assim, se o resultado da perícia médica do INSS não for condizente com o grau de deficiência do segurado, isso poderá implicar na necessidade de maior tempo de contribuição para o alcance da aposentadoria. Aconselha-se, para nesses casos, o segurado portador de deficiência ficar atento, caso o pedido de aposentadoria seja indeferido e acredite que a avaliação médica da perícia do INSS não foi correta, deve recorrer ao Poder Judiciário para tentar obter o benefício.

4.3 A aplicação do fator previdenciário

A nova aposentadoria tipificada na Lei Complementar 142/2013, não ficou isenta do tão temido “fator previdenciário” e assim como aos segurados comuns, os deficientes também

terão aplicação do cálculo em seus salários de benefício.

O fator previdenciário foi instituído em 1999, com a Lei 9.876, para incentivar o segurado do INSS a adiar sua aposentadoria, prolongando o tempo de contribuição. Em suma, é um elemento que integra o cálculo da renda das aposentadorias por tempo de contribuição (obrigatoriamente), inclusive de professores, e aposentadorias por idade (facultativamente).

A fórmula considera o tempo de contribuição do segurado, sua idade e sua expectativa de vida na data do requerimento do benefício, na prática o fator previdenciário tem sido um grande e injusto redutor no valor dos benefícios.

Contudo o velho fator previdenciário só incidirá sobre os novos benefícios dos aposentados deficientes, se resultar o cálculo resultar em elevação da RMI (renda mensal inicial do benefício).

4.4 Com a nova lei, qual a vantagem para os trabalhadores com deficiência?

Fator previdenciário

>> Reduz em até 40% o valor integral do benefício, mas não será mais aplicado no cálculo da aposentadoria dos deficientes

>> Nos casos de fator positivo, acima de 1, quando o trabalhador contribuir por um período acima do tempo necessário, o deficiente terá um benefício com valor maior

Veja a diferença

Considerando um salário médio de R\$ 1.000, veja a diferença das duas aposentadorias

	Idade (em anos)	Tempo de contribuição * (em anos)	Valor do benefício (em R\$)		
			Sem deficiência	Com deficiência	Diferença
	Mulher 52	30	545	1.000	455
	54	30	586	1.000	414
	59	30	712	1.000	288
	61	30	773	1.000	227
	Homem 52	35	622	1.000	378
	54	35	690	1.000	310
	59	35	838	1.000	162
	61	35	883	1.000	117

* O fator positivo começa a contar a partir dos 39 anos de contribuição e 61 anos de idade

Fonte: VIDA MAIS LIVRE, 2015

Os portadores de deficiência que já trabalham e estão contribuindo para o INSS poderão contar o tempo já computado pelas novas regras.

As pessoas com deficiência terão a redução da idade de cinco anos, no caso da aposentadoria por idade. Já na aposentadoria tempo de contribuição, a vantagem é a redução do tempo de contribuição em dois anos, seis anos ou 10 anos, conforme o grau de deficiência.

De fato, a maior vantagem para os deficientes, é que a nova lei acaba com o fator previdenciário, que hoje reduz o valor da aposentadoria integral levando em conta a idade, o tempo de contribuição e a expectativa de vida.

Uma segurada sem deficiência que contribuiu sobre uma média de R\$ 1 mil mensais durante 30 anos, com 54 anos de idade tem direito a uma aposentadoria de R\$ 586. Com a regra especial, uma mulher deficiente nas mesmas condições receberia o valor integral, ou seja, R\$ 1 mil por mês. (VIDA MAIS LIVRE, 2015)

4.5 Quais as etapas para a concessão do benefício?

Decorridos pouco mais de 2 (dois) anos da vigência da Lei de aposentadoria para o deficiente, verificamos que tanto nas agências de previdência social e também os advogados atuantes na área previdenciária acusam que a prática da lei praticamente é inócua.

Pois a concessão de benefícios assistenciais para essa classe de segurados ainda é exorbitante, além do que a legislação recente ainda carece de muitos contornos e melhorias.

Contudo, para aqueles que desejam implementar o benefício de aposentadoria especial, o site da previdência

social indica as seguintes quatro etapas:

1ª etapa – O segurado faz o agendamento do atendimento pela Central 135 ou no site da Previdência Social(www.previdencia.gov.br);

2ª etapa – O segurado é atendido pelo servidor na Agência da Previdência Social para verificação da documentação e procedimentos administrativos;

3ª etapa – O segurado é avaliado pela perícia médica, que vai considerar os aspectos funcionais físicos da deficiência e a interação com as atividades que o segurado desempenha;

4ª etapa – O segurado passa pela avaliação social, que vai considerar as atividades desempenhadas pela pessoa no ambiente do trabalho, casa e social; A avaliação do perito médico e do assistente social certificará a existência, ou não, da deficiência e o grau (leve, moderada ou grave). (PREVIDÊNCIA, 2015)

5 APOSENTADORIA ESPECIAL X BENEFÍCIO ASSISTENCIAL

A Constituição Federal em seu artigo 203, inciso V prevê: O benefício de assistência social será prestado, a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

Deste texto surgiu uma das maiores conquistas para os portadores de deficiência, o diploma Lei nº 8.742/93, conhecido como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e do Decreto 1.744/95, os quais estabelecem os critérios para o recebimento de um benefício assistencial no valor de 1 (um) salário mínimo para deficientes e idosos que comprovem não possuir meios de se auto prover e nem serem providos por suas famílias.

No caso dos deficientes, o benefício aludido é concedido aos que comprovem possuir deficiência de longo prazo, seja

físico, mental, intelectual ou sensorial, além disso, devem os mesmos estar não só em situação de desemprego, mas dentro daquilo que a doutrina declara como “estado de miserabilidade”.

Com o surgimento da nova lei de aposentadoria especial, gera-se o contraponto no sentido de que, qual seria a vantagem para aquele deficiente em optar pela aposentadoria pelo qual terá que contribuir, ao invés de obter um benefício não contributivo?

Analisando criteriosamente, podemos observar, que a nova lei para aposentadoria especial irá priorizar o trabalhador contribuinte e não o desempregado. Além do que tal benefício não possui a limitação máxima de renda mensal no valor de um salário mínimo, o que é o caso do BPC (Benefício de Prestação Continuada).

Outra vantagem, é que quando falamos de aposentadoria estamos citando um benefício vitalício, que gera pensão para os dependentes após a morte do segurado. O mesmo não acontece com o benefício assistencial que é revisado periodicamente, não gera 13º salário e nem pensão por morte.

O BPC possui critérios severos para sua concessão, não se enquadrando aqueles que trabalham e venham possuir uma renda per capita superior ao $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Também não se enquadram aqueles que possuem outras rendas, propriedades ou que tenham familiares próximos com condições de lhe prover o sustento. Além disso, os deficientes com limitações leves ou moderadas têm dificuldades em provar que não possuem condições para exercer atividades laborais, visto que também é critério ter impedimentos para a vida independente e para o trabalho por no mínimo 2 anos.

6 CONCLUSÃO

Diante de todo o aqui exposto, concluímos que a Lei n.º 142/13, constitui importante conquista para os portadores de necessidades especiais, mas apresentam disposições que precisam e devem ser discutidas, por exemplo, a comprovação de deficiência anterior à lei e instrumentos desenvolvidos para atestar a deficiência, as quais iram gerar grandes debates jurídicos e demandas judiciais.

Não obstante, as reduções estabelecidas na norma no quesito etário do segurado, ao portador deficiência é um grande progresso, sendo indubitavelmente, a de maior avanço a aplicação do fator previdenciário apenas, se for aumentar a renda mensal, proporcionando ao segurado um valor de benefício de acordo com as contribuições vertidas para o sistema.

Por fim, a avaliação da deficiência sob outra ótica, onde o segurado será avaliado por todos os aspectos que envolvem suas limitações, demonstra a valorização do ser humano visando à concretização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e a valorização do trabalho como construção de cidadania.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sandra Cristina F. de. **Legislação aplicável aos portadores de deficiência**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e_pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema15/306981.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BALERA, Wagner. **Sistema de Seguridade Social**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Legislação brasileira sobre pessoas portadoras de deficiência**. 5. ed. Brasília : Edições Câmara, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado,1998.

_____. **Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999**. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm> . Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 142, de 08 de maio de 2013**. Regulamenta o § 1º do art. 201 da Constituição Federal, no tocante à aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp142.htm> . Acesso em: 12 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **RGPS: Tire suas dúvidas sobre a aposentadoria especial para pessoa com deficiência**. Disponível em: < <http://www.previdencia.gov.br/noticias/rgps-tire-suas-duvidas-sobre-a-aposentadoria-especial-para-pessoa-com-deficiencia/>> . Acesso em 01 mar. 2015

_____. Secretaria Especial de Direitos Humanos. **Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência**. Brasília, DF, Presidência da República, 2007.

BUZZERO. **Curso de deficiência sensorial**. Disponível em: <<https://www.buzzero.com/educacao-e-inclusao-social-60/pedagogia-61/curso-online-deficiencia-sensorial-com-certificado-38497>>. Acesso em: 02 mar. 2015.

CENSO. **Censo 2010 mostra dificuldades de deficientes no mercado de trabalho**. Disponível em: <<http://diferenteeficientedeficiente.blogspot.com.br/p/vagas.htm>>. Acesso em: 07 de set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 23,9% dos brasileiros declaram ter alguma deficiência, diz IBGE. **G1**, São Paulo, abr. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/04/239-dos-brasileiros-declaram-ter-alguma-deficiencia-diz-ibge.html>>. Acesso em 12 fev. 2015.

JUBÉ, Andrea. **Dilma assina decreto que regulamenta aposentadoria para deficientes**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/3360858/dilma-assina-decreto-que-regulamenta-aposentadoria-para-deficientes#ixzz2ttlWcD2Y>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa: um guia prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010.

LANNA Júnior; MARTINS, Mário Cléber (Comp.). **História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil**. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010.

MINAYO, M. C. de S. **O Desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

NOGUEIRA, Hellen. Hora de descansar. **Revista Visão Jurídica**, São Paulo, n. 92, p 30-35, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>> Acesso em: 30 mar. 2017.

VIDA MAIS LIVRE. **Aposentadoria para deficiente será até 40% maior**. Disponível em: <http://www.vidamaislivre.com.br/noticias/noticia.php?id=7327&/aposentadoria_para_deficiente_sera_ate_40_maior>. Acesso em: 28 fev. 2015.

Recebido:15/03/2017

Aprovado: 30/08/2017

Instrumentos de Democracia Participativa e suas previsões na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional brasileira

Instruments of Participatory Democracy and forecasts in the
Brazilian Constitution of 1988 and Brazilian
infra-constitutional legislation

Humberto Bayma Augusto¹

RESUMO

Este trabalho tem como escopo o estudo dos instrumentos de Democracia Participativa presentes na Constituição Federal de 1988, bem como o exame de outros dispositivos participativos desenvolvidos a partir das normas contidas na Carta Magna. Analisam-se a Lei Federal que regulamentou o art. 14 da Constituição e seus incisos, que tratam do referendo, plebiscito e a iniciativa popular, bem como a perspectiva e a legislação pertinente relativas aos conselhos de saúde, orçamento participativo e planos diretores municipais.

Palavras-Chave: Democracia Participativa. Participação Popular. Soberania Popular.

¹ Procurador efetivo do município de Pacajus (CE). Aluno do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (Esmec-Uece). Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará (UFC), em Direito e Processo Constitucional e em Direito e Processo Administrativo pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Graduado em Direito pela mesma instituição. E-mail: hbayma@ig.com.br.

ABSTRACT

The scope of this article is to carry out a detailed study of the Participatory Democracy instruments present in the Brazilian Constitution of 1988 and to analyze other participatory mechanisms developed from laws contained in the Brazilian Constitution. We also assess the Federal Law that regulated art. 14 of the Brazilian Constitution and its clauses, which deals with the referendum, plebiscite and popular initiative, and the perspective and the relevant legislation on Health Councils, Participatory Budgeting and Municipal Master Plans.

Keywords: Participatory Democracy. Popular Participation. Popular Sovereignty.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 foi fruto de um amplo debate, tendo a participação da sociedade civil na Assembleia Constituinte de 1987/1988. Em decorrência disso, inúmeros instrumentos de Democracia Participativa foram elencados na Carta Magna de 1988, tais como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular de lei, além de outros institutos que propiciaram a descentralização administrativa, favorecendo a sociedade e o cidadão através de um controle dos atos administrativos e das políticas públicas.

Vale ressaltar que, a partir desses preceitos insculpidos na Constituição de 1988, houve a possibilidade, por parte do legislador infraconstitucional, de ampliar essas formas de participação.

A partir dessa ideia, foram editadas inúmeras normas que

tiveram como objetivo regulamentar esses instrumentos, surgindo assim as Leis Federais 8.142/1990 e 9.709/98, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, que versam sobre referendo, plebiscito, iniciativa popular, conselhos de saúde, orçamento participativo e plano diretor.

Muitos desses mecanismos são usados desde os anos 1990, demonstrando que a participação da sociedade é fundamental para o desenvolvimento democrático de um Estado.

Diante da importância do tema, pretende-se, de modo geral, responder a determinados questionamentos, como: Quais os principais instrumentos de Democracia Participativa presentes na Constituição de 1988? Que outros mecanismos decorreram desses instrumentos? Quando tais institutos foram usados? Quais normas foram editadas com o intuito de garantir as formas de participação?

Considerando a relevância do tema, justifica-se este ensaio perante o atual momento de desgaste da Democracia Representativa, sendo necessários a implementação e o fortalecimento de políticas que tenham como propósito a concretização de valores ligados à Democracia Participativa.

Tem-se então como objetivo geral analisar os instrumentos de Democracia Participativa presentes na Constituição Republicana de 1988. O objetivo específico deste ensaio é o estudo das formas de participação decorrente desses institutos com base na legislação infraconstitucional.

As hipóteses são aqui desenvolvidas através de uma pesquisa bibliográfica e documental, com o exame de livros, obras, artigos científicos, legislações pertinentes ao tema central da pesquisa.

Logo, este trabalho aborda o papel da Democracia Par-

ticipativa, tratando dos instrumentos previstos na Constituição de 1988, bem como seus desdobramentos na legislação ordinária brasileira.

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Republicana Brasileira, promulgada em 5 de outubro de 1988, traz em seu bojo o modelo de Democracia Representativa, porém com a inclusão de ferramentas que proporcionam a participação da sociedade. Eneida Desiree Salgado (2007, p.249) diz que a Constituição Federal traz a chave e o mapa para realização do projeto democrático, pois contém instrumentos de democracia direta, temperando a democracia representativa. Tanto é assim que o parágrafo único do art. 1º da Carta Magna diz:

Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Nessa linha, Alexandre de Moraes (2000, p.225) ensina que a Constituição Federal prevê expressamente que uma das formas de exercício da soberania popular se dará por meio da realização direta de consultas populares mediante plebiscitos e referendos, (CF, art14, *caput*).

O exercício direto do poder pelo povo é expressamente insculpido na Constituição de 1988 em inúmeros dispositivos,

como no art. 14² e seus incisos:

Art. 14 – A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I – Plebiscito
II – Referendo
III – Iniciativa Popular. (Ibidem)

Vale mencionar que diversos dispositivos constitucionais deram origem a outros instrumentos de Participação Popular. O art. 29, inciso XII, foi o embrião do orçamento participativo, *in verbis*:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
[...]
XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal [...]. (Ibidem)

Já o art. 198, inciso II, da CF/88 foi o precursor dos futuros conselhos de saúde. Assim tratou o texto constitucional:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
[...]
III – participação da comunidade. (Ibidem)

² Esse artigo foi devidamente regulamentado pela Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

No que tange ao plano diretor participativo, este decorre também do art. 29, inciso XII, porém o art. 182, §1º da CF/88 foi a semente plantada para sua futura instituição no Estatuto da Cidade, que regulamentou a norma constitucional, prescrevendo da seguinte forma:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (Ibidem)

Diante da crise da Democracia Representativa e a confusão desta com o próprio sistema eleitoral, a análise dos instrumentos de Democracia Participativa mostra-se necessária, já que muitos eleitores não se sentem representados pelos candidatos eleitos, surgindo a expressão Patologia da Representação, criada por Boaventura de Sousa Santos (2003, p. 42).

Portanto, analisa-se cada um dos instrumentos supracitados.

3 PLEBISCITO

De acordo com uma exegese do art. 2º, §1º da Lei Federal 9.709/1998, plebiscito é uma consulta formulada ao povo para que este delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Ressalte-se que tal consulta deve ser formulada antes da feitura do ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto,

aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

Nesse sentido, Alexandre de Moraes (2000, p.225) dispõe que o plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional.

A Constituição de 1988 cita expressamente o verbete “plebiscito” em cinco oportunidades. A primeira, no inciso I do art. 14, quando trata da soberania popular, já devidamente mencionado nas considerações iniciais. Mais adiante, no art. 18, §3º e §4º, quando trata da incorporação, subdivisão, desmembramento, criação, incorporação, fusão e desdobramento de estados, territórios nacionais e municípios, dispostos da seguinte forma:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Ibidem)

Em seguida, retrata como atribuição do Congresso Nacional a convocação de plebiscito, nos termos do inciso XV, do art. 48, da CF/88:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos

arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
[...]
XV – autorizar referendo e convocar plebiscito [...].
(Ibidem)

A última menção foi a mais importante de todas, pois tratava da possibilidade da mudança da forma e do sistema de governo no país. O art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dizia que:

Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. (Ibidem)

Diante dessa constatação, verifica-se que o primeiro plebiscito no Brasil pós-1988 foi realizado em 7 de setembro de 1993, onde os eleitores brasileiros definiram a manutenção da forma Republicana, bem como do sistema de governo Presidencialista.

Vale frisar que, em 11 de dezembro de 2011, com base no §3º do art. 18 da CF/88 e no art. 4º da Lei Federal 9.709/1998, ocorreu no estado do Pará um plebiscito a respeito do desmembramento do respectivo ente federativo em mais duas unidades, quais sejam, Carajás e Tapajós. A população do estado do Pará foi contra o desmembramento do estado original.

Em 2016, com o Primeiro Turno das Eleições Municipais, em 2 de outubro, fundamentado no §4º do art. 18 da CF e combinado com o art. 5º da Lei Federal 9.709/1998 e com a Resolução 8.936/2016 do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão, haveria um plebiscito consultando os eleitores dos municípios de Senador La Rocque e João Lisboa, ambos no estado do Ma-

ranhão, sobre o desmembramento dos povoados de Arapari, Centro do Zezinho, Centro do Toinho, Pingo de Ouro, Lagoa da Cigana, Alvoradas, todos do município de João Lisboa, e sua devida incorporação ao município de Senador La Rocque.

Enfatize-se que a Constituição de 1988, em seu art. 18, §4º, entende que, para haver a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, é necessária a edição de uma lei complementar, dispondo sobre a forma do procedimento. Destaque-se que, até a presente data, a referida norma não foi editada, tendo o dispositivo constitucional eficácia limitada.

No dia 13 de setembro de 2016, o Tribunal Superior Eleitoral suspendeu o plebiscito maranhense, usando a tese em epígrafe, entendendo que enquanto não for editada a lei complementar reguladora do procedimento, a Justiça Eleitoral não deve realizar plebiscitos sob tal matéria. Essa foi a decisão do TSE:

Firme a jurisprudência deste Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que, [...] enquanto não editada a Lei Complementar prevista no § 4º do art. 18 da Constituição Federal, a Justiça Eleitoral não deve realizar plebiscitos para criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios [...] Ante o quadro, com amparo no art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009, defiro o pedido de liminar para suspender a realização da consulta plebiscitária relativa aos Municípios de João Lisboa, Senador La Rocque e Buritirana, do Estado do Maranhão, acerca de desmembramento e anexação de povoados. (MARANHÃO, 2016b)

Portanto, durante a nova Ordem Constitucional de 1988, a consulta popular denominada de plebiscito foi usada poucas vezes, o que demonstra o total desconhecimento da po-

pulação sobre a importância desse instrumento de participação, que poderia qualificar sobremaneira a Democracia Brasileira.

4 REFERENDO

Com fundamento no §2º do art. 2º da Lei Federal 9.709/1998, o referendo é uma consulta formulada ao povo para que este ratifique ou rejeite o ato legislativo ou administrativo editado sobre matéria relevante, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Difere do plebiscito, pois este é realizado antes da edição do ato legislativo ou administrativo.

Paulo Bonavides (2000, p.283), ensina que o referendo se segue cronologicamente ao ato estatal, para conferir-lhe ou tolher-lhe existência ou eficácia, sendo que a lei votada pelo legislativo vai se sujeitar á vontade popular, que então se manifesta de modo favorável ou desfavorável à mesma.

O referendo, como consulta popular, é citado apenas duas vezes em nossa Carta Magna, uma no inciso II do art. 14, que trata da soberania popular, e outra no inciso XV do art. 48, no rol de atribuições do Congresso Nacional, no que tange a sua convocação.

Após a promulgação da Constituição de 1988, o primeiro referendo realizado ocorreu em 23 de outubro de 2005 e cuidou da matéria relativa ao art. 35 da Lei Federal 10.826/2003, que estabelecia a proibição da comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto.

A população foi às urnas para ratificar ou rejeitar o texto previsto no art. 35 do Estatuto do Desarmamento. Após a apura-

ção dos votos, os eleitores optaram por manter inalterado o texto previsto no art. 35, não sendo assim necessária sua alteração.

Em 31 de outubro de 2010, foi realizado no estado do Acre, concomitantemente com o 2º Turno da Eleição Presidencial, o referendo sobre a mudança de fuso horário que o alterou em todo o estado. A citada mudança foi estabelecida pela Lei Federal 11.662/2008. Antes da norma, o horário do estado do Acre era atrasado em duas horas em relação à Brasília. Com a alteração, ficou em somente uma hora.

A maioria da população optou por voltar ao antigo horário. Em consequência disso, foi editada a Lei 12.876/2013, que revogou a legislação anterior e restaurou o *status quo ante*.

Assim, constata-se que poucas vezes esse instrumento de Democracia Participativa foi usado no Brasil, comprovando assim a desvalorização desse instrumento de consulta popular pelos cidadãos brasileiros.

5 INICIATIVA POPULAR

Primeiramente, vale ressaltar que a iniciativa popular de lei, como instrumento de exercício da soberania popular, é exclusiva dos cidadãos, sendo impossível, sua propositura individual e por aqueles que não detenham título de eleitor. Esse é o entendimento, capitaneado por Vicente Paulo (2016, p.207):

A Constituição Federal não outorgou a iniciativa popular a qualquer do povo, mas tão somente ao cidadão, isto é, ao detentor da denominada capacidade eleitoral ativa (capacidade de votar), possuidor do título eleitoral, no pleno gozo dos direitos políticos. Ademais, não é qualquer cidadão, individualmente,

que poderá apresentar um projeto de lei à Câmara dos Deputados.

A expressão “iniciativa popular” é retratada na CF/88 em quatro oportunidades. Primeiramente, no inciso III do art. 14, quando é tratada a questão da soberania popular.

Em seguida, é mencionada no §4º do art. 27, quando relata sobre a possibilidade de iniciativa popular no processo legislativo estadual. Essa é a disposição:

Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

[...]

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual. (BRASIL, 1988)

No que concerne aos municípios, o art. 29, inciso XIII, versa que:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado [...]. (Ibidem)

A última citação aborda a possibilidade de iniciativa popular de lei federal, sendo descrita no §2º do art. 61:

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.

[...]

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (Ibidem)

Em razão disso, percebe-se que a Carta Magna elenca a possibilidade da iniciativa popular de leis federais, estaduais e municipais. José Afonso da Silva (2007, p. 64) é favorável à possibilidade de iniciativa popular de proposta de emenda à Constituição:

[...] *popular*, aceita a interpretação sistemática referida acima, caso em que as percentagens previstas no §2º do art. 61 serão invocáveis, ou seja, a proposta de emenda terá que ser subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos em cinco Estados, com não menos de zero vírgula três por cento dos eleitores de cada um deles. Repita-se que esse tipo de iniciativa popular pode vir a ser aplicado com base em normas gerais e princípios fundamentais da Constituição, mas ele não está especificamente estabelecido para emendas constitucionais como o está para as leis (art. 61, §2º).

Porém, entende-se a impossibilidade de PEC de iniciativa popular, pois se a Constituição assim quisesse, teria dito expres-

samente no rol de seu art. 60. Conclui-se que normas excepcionais devem ser interpretadas restritivamente, não podendo o art. 61, §2º, ter sua exegese ampliada.

Tanto é assim que o art. 13, da Lei 9.709/1998, norma que regulamenta o art. 14 da CF/88, quanto trata de iniciativa popular, cuida somente da possibilidade de projetos de lei. Este é o texto da Lei:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1998)

a) Lei 8.930/1994 – Incluiu o homicídio qualificado como crime hediondo. Campanha realizada por Glória Perez, após o violento assassinato de sua filha Daniela Perez.

b) Lei Federal 9.840/1999 – Lei do combate à compra de votos. Alterou o Código Eleitoral e a Lei Federal 9.504/1997.

c) Lei Federal 11.124/2005 – Lei do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.

d) Lei Complementar Federal 135/2010 – Lei da Ficha Limpa, também chamada de Lei dos Bispos. Tal norma torna inelegíveis candidatos com ficha suja, alterando a Lei Complementar Federal 64/1990.

Mais uma vez verifica-se o escasso uso desse instrumento de Democracia Participativa no Brasil. Assim como o referendo e o plebiscito, a iniciativa popular, mesmo tendo sido regulamentada pela Lei Federal 9.709/1998, quase não foi empregada, demonstrando a falta de participação do povo brasileiro.

6 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento participativo é uma das práticas de Democracia Participativa que mais êxito obteve no Brasil, sendo estudado até no exterior. Implantado em muitos municípios, em sua maioria, ligados ao Partido dos Trabalhadores, foi um verdadeiro sucesso, principalmente nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte.

O art. 29, inciso XII, da CF/88, prega a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Justamente com base nessa norma, o governo de Olívio Dutra do PT, eleito para a Prefeitura de Porto Alegre em 1988, colocou em prática esse instrumento participativo. No governo de Tasso Genro, também do Partido dos Trabalhadores, continuou o projeto nos anos de 1993 a 1996, sendo seguido pelo governo de Raul Pont, também petista, eleito em 1996, governando de 1997 a 2000.

De 2001 a 2004, foi eleito novamente Tasso Genro, que renunciou na metade do mandato, assumindo João Verle, também petista. Foram, portanto, dezesseis anos de gestões do Partido dos Trabalhadores, onde o orçamento participativo foi implementado tendo ampla participação da sociedade porto-alegrense.

Saliente-se que a experiência de Belo Horizonte também foi favorável. Patrus Ananias, também petista, foi eleito em 1992 e, quando assumiu em 1993, efetivou o orçamento participativo, sendo uma das marcas de sua gestão, que foi finalizada em 1996.

Em 1997, assumiu Célio de Castro, eleito no ano anterior pelo Partido Socialista Brasileiro, que continuou o projeto,

sendo reeleito em 2000. Em 2001, Célio se filiou ao PT e, em 2002, devido a um acidente vascular cerebral, afastou-se, assumindo Fernando Pimentel, do PT, que foi reeleito, em 2004, e governou até 2008.

Verifica-se que uma das marcas do sucesso do orçamento participativo, em Belo Horizonte, foi sua continuidade, durando praticamente quinze anos, na maioria das vezes em gestões petistas.

No ano 2000, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). Tal norma trouxe em seu bojo um dispositivo que positivou na legislação infraconstitucional o orçamento participativo. O art. 48, em seu parágrafo único, retrata que:

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 incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2004)

Em 2001, com a aprovação do Estatuto das Cidades, a questão do orçamento participativo também foi expressamente retratada na legislação ordinária, consolidando-se como artefato de participação popular nos art. 4º, inciso III, alínea "f" c/c art. 44, *caput*, *in verbis*:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III – planejamento municipal, em especial:

[...]

f) gestão orçamentária participativa;

[...]

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. (BRASIL, 2001)

Essas normas revolucionárias foram deveras usadas tanto em Porto Alegre como em Belo Horizonte, nos idos dos anos 2000. Antes das referidas normas serem editadas, usava-se o dispositivo constitucional previsto no art. 29, inciso XII.

Assim, constatou-se que essa experiência brasileira foi excepcional, comprovando a viabilidade de se introduzirem instrumentos de participação popular em uma Democracia Representativa, sendo possível sua convivência harmônica.

7 CONSELHOS DE SAÚDE

Quando da instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), através da Constituição de 1988, o art. 198, inciso III, foi claro em ressaltar a necessidade da participação da comunidade como uma das diretrizes do sistema ali criado.

Regulamentando essa participação da comunidade na gestão do SUS, foi editada a Lei Federal 8.142/1990, que dis-

põe sobre a criação dos conselhos de saúde, *in verbis*:

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

[...]

II – o Conselho de Saúde.

[...]

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo. (BRASIL, 1990)

Facilmente, percebe-se que os conselhos de saúde são instrumentos de Democracia Participativa que, a partir da norma constitucional, tiveram sua regulamentação criada pela norma infraconstitucional. Aqui, o constituinte originário proporcionou ao legislador ordinário a possibilidade de estabelecimento desse mecanismo participativo, tendo como suporte a Constituição.

Frise-se que todos os estados, municípios e o distrito federal, para receberem os recursos do Fundo Nacional de Saúde, têm que criar os conselhos de saúde com composição paritária, de acordo com o inciso II do art. 4º da Lei Federal 8.142/1990, o que facilitou de fato sua implementação nos entes federativos brasileiros.

A característica participativa é inerente ao SUS, já que este somente foi incorporado à Constituição de 1988 depois de uma longa mobilização de movimentos populares e médicos

sanitaristas. Nessa linha, ensina Leonardo Avritzer (2008, p. 53):

Os conselhos são, assim, resultados da convergência de concepção de dois movimentos importantes, o sanitaria e o popular da saúde. Os conselhos, na maneira como eles introduziram a questão da partilha do poder em uma instituição híbrida, são também o resultado de diferentes negociações após o processo constituinte.

Portanto, deve ser reconhecida a importância dos conselhos de saúde como instrumento de Democracia Participativa, já que, como órgão deliberativo baseado na participação da comunidade, mostra-se como mais uma engrenagem de participação popular, prevista no arcabouço jurídico brasileiro, sendo perfeitamente convergente com os fundamentos da Constituição de 1988.

8 PLANO DIRETOR

Mais uma das inovações relativas às ferramentas de Democracia Participativa nasceu a partir do dispositivo presente no Capítulo II de nossa Carta Magna, que trata da Política Urbana, bem como do art. 29, inciso XII, da Constituição Federal de 1988.

O art. 182, §1º da CF/88, cuida da necessidade de o Município aprovar, através de lei, seu plano diretor, respeitando sempre a função social da propriedade e o bem-estar dos municípios, sendo este obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Para regulamentar essa norma constitucional, foi sancionada a Lei nº 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade.

A referida legislação é uma verdadeira homenagem à democracia participativa, pois trata de inúmeros mecanismos de participação popular, inclusive, até de orçamento participativo, como visto no Capítulo 6.

Desde seu art. 2º e incisos, o Estatuto da Cidade traz institutos de participação, senão veja-se:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população [...]. (BRASIL, 2001)

Mais adiante, nos arts. 40, 43 e 45 da mesma lei, constata-se sempre a garantia da gestão democrática no que concerne a audiências públicas, debates e participação popular. Assim cita a norma:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

[...]

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

[...]

II – debates, audiências e consultas públicas;

[...]

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. (Ibidem)

Apesar de todas as inovações que se referem à participação popular, algumas capitais tentaram burlar esse processo democrático utilizando-se de consultorias pagas, como foi o caso de Salvador, porém o Ministério Público Estadual conseguiu anular judicialmente esse processo apócrifo, sendo feito novo plano, respeitando todas as diretrizes da Lei 10.257/2001. Sobre esse assunto, Leonardo Avritzer (2008, p. 59) explica que:

No entanto, a prefeitura de Salvador enviou a proposta de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano à Câmara Municipal antes que este debate se viabilizasse e obrigou o ministério público da cidade a entrar com ação na qual pediu a declaração de nulidade do plano.

[...] O plano foi embargado na justiça e foi retomado pelo prefeito seguinte que organizou audiências públicas com mais de 800 pessoas entre ativistas e representantes de ONGs.

Independentemente disso, todas as capitais brasileiras apresentaram seus planos diretores, sendo a última Curitiba, capital do Paraná, através da Lei Municipal 14.771/2015.

Assim, não resta dúvida de que o Estatuto da Cidade é a norma brasileira mais moderna, no que tange à Democracia Participativa, pois instituiu numerosos instrumentos de participação popular nunca antes vistos na legislação brasileira.

9 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, constata-se que, apesar da crise de representatividade vivida pela Democracia Liberal, nada impede a aplicação de instrumentos de Democracia Participativa.

Tanto é assim que a Constituição Cidadã, no parágrafo único do art. 1º, cita a possibilidade de conjunção de mecanismos tanto da Democracia Representativa, como da Democracia Direta.

A Constituição de 1988, além de elencar em seu art. 14 a possibilidade de referendo, plebiscito e iniciativa popular de Lei, trouxe outros dispositivos que deram ao legislador infraconstitucional a oportunidade de criação de novos institutos de Democracia Participativa.

Dessa maneira, além da legislação que regulamentou o art. 14 da CF/88 (Lei Federal 9.709/1998), foram instituídas várias normas participativas pós-1988, como, por exemplo, o orçamento participativo, os conselhos de saúde e os planos diretores.

Tudo isso veio para ratificar todo o processo de participação ocorrido na Assembleia Constituinte de 1987/1988, que culminou com a consolidação de uma Constituição Democráti-

ca, depois das agruras de um governo ditatorial.

Desta feita, verifica-se a importância desses instrumentos que, desde 1988, vêm sendo utilizados pela população, uns com mais desenvoltura do que outros.

Assim, percebe-se o protagonismo de tais normas que, em perfeita consonância com a Constituição de 1988, romperam com o paradigma dominante da Democracia Representativa e implementaram novos artifícios relacionados à Democracia Participativa e à soberania popular.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BASTOS, N. M. G. **Introdução à metodologia do trabalho acadêmico**. 2.ed. Fortaleza: Nacional, 2004.

BONAVIDES. P. **Ciência política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

_____. 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 União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 8.142, 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde – SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1990. Seção 1, p. 25694.

_____. Lei nº 8.930, 6 de setembro de 1994. Dá nova redação ao art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 set. 1994. Seção 1, p. 13469.

_____. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regula a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Seção 1, p. 9.

_____. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei

nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 set. 1999. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o Sistema Nacional de Armas – Sinarm, define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2003. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2005. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 11.662, de 24 de abril de 2008. Altera as alíneas “b” e “c” e revoga a alínea “d” do art. 2º do Decreto nº 2.784, de 18 de junho de 1913, a fim de modificar os fusos horários do Estado do Acre e de parte do Estado do Amazonas do fuso horário Greenwich “menos cinco horas” para o fuso horário Greenwich “menos quatro horas”, e da parte ocidental do Estado do Pará do fuso horário Greenwich “menos quatro horas” para o fuso horário Greenwich “menos três horas”. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2008. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 12.876, de 30 de outubro de 2013. Altera o Decreto no 2.784, de 18 de junho de 1913, para restabelecer os fusos horários do Estado do Acre e de parte do Estado do Amazonas, e revoga a Lei no 11.662, de 24 de abril de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 out. 2013. Seção 1, p. 1.

CURITIBA (Cidade). Lei Municipal nº 14.771, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba de acordo com o disposto no artigo 40, § 3º, do Estatuto da Cidade, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município de Curitiba**, Curitiba, 17 dez. 2015.

MARANHÃO (Estado). Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão. **Resolução nº 8.936, de 21 de junho de 2016**. São Luís, 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/NZStQN>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Mandado de segurança nº 0601483-51.2016.6.00.0000**. Maranhão. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de decisão: 13 set. 2016. Data de publicação: 22 set. 2016. São Luís, 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/eykaEh>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

PAULO, V. **Resumo de direito constitucional descomplicado**. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2016.

SALGADO, E. D. **Constituição e democracia**. Belo Horizonte:

Fórum, 2007

SANTOS, B. S. **Para ampliar o cânone democrático**. Porto:
Afrontamento, 2003.

SILVA, J.A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 29. ed.
São Paulo: Malheiros, 2007.

Recebido: 29/03/2017

Aprovado: 11/08/2017

Controladoria no setor público: um estudo teórico-prático no município de Aquiraz-CE

Controllership in the public sector: a theoretical-practical study in the city of Aquiraz-CE

Germana Fontenele Daher¹
Marcus Vinícius Veras Machado²
Nirleide Saraiva Coelho e Cavalcante³
Vânia Odete Abreu de Miranda⁴

RESUMO

Os constantes desafios, mudanças e imposições legais vinculados à administração pública, na atualidade, demandam modificações no modo de administrar os recursos públicos. Nesse contexto, as ações de controle sobre as operações de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial são consideradas, pela legislação vigente e pela literatura, ferramentas consistentes e confiáveis que podem subsidiar os gestores públicos. Este es-

1 Especialista em Controladoria, pela Universidade Federal do Ceará. Graduada em Ciências Contábeis, pela Universidade Federal do Ceará. Tutora Presencial na Universidade Norte do Paraná. E-mail: germanadaher@yahoo.com.br.

2 PhD em Higher Education (Área de Organização e Administração), pela University of Arizona/USA. Mestre em Administração Financeira, pela Universidade Federal da Paraíba. Professor Associado da Universidade Federal do Ceará. E-mail: marcus@acep.org.br.

3 Mestre em Economia do Setor Público, pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Controladoria Governamental, pela Universidade Federal do Ceará. Professora da Universidade Federal do Ceará. E-mail: nirleide@yahoo.com.br.

4 Mestre em Administração e Controladoria, pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Controladoria, pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: vania@acep.org.br.

tudo tem por objetivo geral identificar se as atividades práticas da Controladoria no Município de Aquiraz – Ceará (CONGER) estão em consonância com a literatura vigente. A metodologia da pesquisa caracteriza-se como descritiva e qualitativa. Também foram utilizadas as tipologias de pesquisa: bibliográfica, documental e estudo de caso. Os dados foram coletados por meio de um questionário estruturado em dois blocos. O bloco A visou conhecer o perfil da Controladora Geral de Aquiraz; já o bloco B trouxe perguntas inerentes à classificação das atividades da controladoria na visão de Cruz e Glock. Foi possível constatar que a maioria das atividades da CONGER foi classificada como de apoio, no entanto, considerando-se o estudo como um todo, evidenciou-se que apenas 46% de todas as atividades elencadas foram informadas como de competência da CONGER.

Palavras-Chave: Controladoria. Governamental. Controle Interno.

ABSTRACT

The continuous challenges, changes and legal requirements related to public administration, nowadays, demand changes in the way of managing public resources. In this context, the control actions over operations of accounting, budgetary, financial, operational and property nature are considered, by law and literature in force, consistent and reliable tools that can provide support to public managers. This study's main purpose is to identify if the practical activities of the Controllorship in the Municipality of Aquiraz – Ceará (CONGER) are in accordance with the current literature. The research methodology is characterized as descriptive and qualitative. The study has also used the following research types: bibliographic, documental and case study. The data have been collected through a questionnaire structured in two blocks. Block A aimed to know the profile of the Controller General of Aquiraz; and block B brou-

ght questions related to the classification of the Controllershship's activities according to Cruz and Glock's point of view. It has been found that most CONGER activities have been classified as supportive, however, considering the study wholly, it has showed that only 46% of all listed activities were reported as CONGER's scope.

Keywords: Controllershship. Governmental. Internal Control.

1 INTRODUÇÃO

Os constantes desafios, mudanças e imposições legais vinculados à administração pública, na atualidade, demandam modificações no modo de administrar os recursos públicos. Sendo assim, os gestores devem procurar estruturar suas administrações, no intuito de atingir as metas e objetivos presentes nos orçamentos, cumprir as determinações legais e aplicar os recursos de maneira eficiente, eficaz e econômica.

Ademais, o Brasil não tem obtido avanços consideráveis já há algum tempo no Índice de Percepções da Corrupção, que trata de um *ranking* realizado pela organização não governamental Transparency International. O grau de percepção da corrupção nos países é mensurado por uma escala de 0 a 100, sendo que 0 (zero) corresponde a um índice alto de corrupção e 100 (cem), a um índice livre de corrupção. Apesar de ter aprovado nos últimos anos leis voltadas para o combate à corrupção e para a transparência no setor público, como a Lei da Ficha Limpa e a Lei de Acesso à Informação Pública, o Brasil obteve, em 2014, o total de apenas 42 pontos na escala do referido índice, ocupando o 69º lugar no *ranking* composto por 175 países.

Em razão das inúmeras mudanças experimentadas pelas políticas de gestão e pela estrutura de funcionamento das administrações públicas municipais, a criação de uma unidade de Controladoria nos municípios tem sido vista por alguns gestores públicos no Brasil como uma alternativa prudente para se adequar à realidade dos novos tempos. Dessa forma, este estudo busca responder ao seguinte problema: quais as principais atividades desenvolvidas pela Controladoria Geral do Município de Aquiraz – Ceará (CONGER)?

Tem-se por objetivo geral identificar se as atividades práticas da CONGER estão em consonância com a literatura vigente. Os objetivos específicos são: levantar um estudo teórico acerca das principais atividades da Controladoria no âmbito municipal e identificar o perfil da Controladora Geral de Aquiraz. O estudo justifica-se pela importância da atuação da controladoria nas administrações públicas, sendo um órgão da administração direta que tem por finalidade o controle e a adoção de mecanismos para evitar erros e desvios de recursos, auxiliando os gestores na tomada de decisão.

O artigo encontra-se estruturado em cinco seções, iniciando-se pela presente introdução. A segunda seção aborda a fundamentação teórica do estudo. Já a terceira seção trata da metodologia utilizada na pesquisa. Posteriormente, na quarta seção, tem-se a análise dos dados. E, por fim, a quinta seção apresenta as principais conclusões que o estudo alcançou, tendo em vista o problema e os objetivos propostos, além de expor as limitações da pesquisa e sugestões para próximas abordagens em relação à temática apresentada.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Silva (2001 apud CASTRO, 2011, p. 18), a “Administração Pública é o conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos organizados e necessários para executar as decisões políticas. Representa o conjunto de órgãos utilizados pelo poder político para atingir fins definidos”. Meirelles (2003, p. 78-79) define administração pública como “todo o aparelho de Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

O Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 é o dispositivo que trata da organização da Administração Federal, dividindo-a em duas áreas: Administração Direta e Administração Indireta, conforme celebra o art. 4º do referido decreto (BRASIL, 1967). Destaca-se que a principal diferença entre as duas formas citadas está na centralização ou não dos serviços executados por ambas. Enquanto na administração direta ocorre a centralização das funções, na indireta, o Estado descentraliza suas atividades por intermédio de outras pessoas jurídicas distintas dos entes da federação.

Castro (2011, p. 18) afirma que “a Administração Direta abrange os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e compreende o conjunto de órgãos integrados, responsáveis pela condução da administração da União, como são os ministérios”. Portanto, compõe-se do conjunto dos órgãos integrados na estrutura central de cada poder das pessoas jurídicas de direito público com capacidade política (União, estados, Distrito Federal e municípios), as quais realizam a gestão dos serviços públicos por meio de seus órgãos (JUND, 2006).

Já a Administração Pública Indireta, de acordo com Jund

(2006, p. 32), “constitui o conjunto dos entes (entidades com personalidade jurídica) que, vinculados a um órgão da Administração Direta, prestam serviços públicos ou de interesse público e proporcionarão ao Estado a satisfação de seus fins administrativos”. Sendo assim, pode ser transferida ou deslocada do Estado para outra entidade por ele criada ou autorizada, visando à consecução dos serviços públicos ou de interesse público. Integram a administração indireta as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações (PETER; MACHADO, 2014).

2.1 Administração pública municipal

A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme dispõe o art. 1º da Constituição Federal de 1988. De acordo com Gonçalves (2013), isso consagrou a tese de que o município é entidade integrante da federação brasileira, o que representou um marco na história dos municípios no Brasil, pois, nas constituições anteriores, o município não era tratado expressamente como um ente federativo.

Dessa forma, o Município auto-organiza-se por meio de sua lei orgânica e da edição de suas próprias leis; autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, e, por fim, autoadministra-se, no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, garantidas pela atual Constituição Federal. As competências relativas aos municípios estão elencadas no art. 30 da carta magna.

A administração pública municipal é composta pelo conjunto de órgãos da Administração Direta e pessoas jurídicas da

Administração Indireta encarregados de administrar os bens e interesses do município, conforme a legislação vigente. É dirigida pelo prefeito que, como chefe do Executivo local, tem o papel de comandar, supervisionar e coordenar os serviços peculiares ao município.

Não existe um padrão específico estabelecido em lei para a estrutura organizacional dos municípios, devendo se levar em conta as particularidades do município em questão no desenvolvimento de sua estrutura. Botelho (2009) traça uma estrutura de órgãos e secretarias para compor a base organizacional do município, quais sejam: Gabinete do Prefeito; Assessoria Jurídica; Assessoria Contábil; Assessoria Especial e secretarias municipais. No entanto, as denominações e competências dos diversos órgãos a serem adotadas na formação da estrutura da prefeitura podem variar de um município para outro, por possuírem autonomia para tanto e por se levar em conta as necessidades de cada município, conforme já explanado.

2.2 Controladoria governamental

De acordo com Mosimann e Fisch (2009, p.89), “a Controladoria consiste em um corpo de doutrinas e conhecimentos relativos à gestão econômica”. Ainda segundo os autores, a controladoria pode ser vista sob dois enfoques: “como um órgão administrativo, com missão, funções e princípios norteadores definidos no modelo de gestão do sistema empresa; e como uma área do conhecimento humano, com fundamentos, conceitos, princípios e métodos oriundos de outras ciências”. (MOSIMANN; FISCH, 2009, p.89).

Almeida, Parisi e Pereira (1999, p. 370) também reforçam

essa ideia quando alegam que “a Controladoria não pode ser vista como um método, voltado ao como fazer”. Os autores também concordam que a controladoria deve ser visualizada sob dois vértices: como ramo do conhecimento responsável pelo estabelecimento de toda base conceitual; e como órgão administrativo, respondendo pela disseminação de conhecimento, modelagem e implantação de sistemas de informações (ALMEIDA; PARISI; PEREIRA, 1999).

Jund (2006) afirma que o controle é um dos princípios básicos da administração, seja pública ou privada; e destaca que diferentemente do setor privado, onde o controle é exercido e imposto pela alta administração, no setor público a função controle decorre de imposições legais. Nessa perspectiva, Peter e Machado (2014) esclarecem que os controles formais aplicados às entidades públicas se adaptaram à própria evolução da administração pública, passando a adotar uma postura preventiva, com ênfase no controle dos procedimentos, fundamentado na administração gerencial, em substituição ao modelo burocrático, o qual se baseia no pressuposto da desconfiança em relação ao administrador.

A fundamentação legal do controle no Brasil está prevista na Constituição Federal (CF/1988), em seus artigos 70 a 74, os quais se referem aos dois tipos de controle existentes na Administração Pública: o controle interno e o controle externo. O art. 71 da CF/1988 discrimina as competências do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União no tocante ao controle externo. Já os artigos 72 a 74 transcrevem regras para o controle de despesas não autorizadas, composição do TCU e finalidade do sistema de controle interno.

De acordo com Castro (2011, p. 293), o controle interno

é definido como “o conjunto de métodos e procedimentos adotados pela entidade, para salvaguardar os atos praticados pelo gestor e o patrimônio sob sua responsabilidade, conferindo fidedignidade aos dados contábeis e segurança às informações dele decorrentes”. O autor ainda esclarece que “o objetivo do controle interno é funcionar, simultaneamente, como um mecanismo de auxílio para o administrador público e como instrumento de proteção e defesa do cidadão”. (CASTRO, 2011, p. 293).

Em relação ao controle externo, Peter e Machado (2014) esclarecem que esse controle deve ser exercido em uma instância que esteja fora do âmbito no qual é fiscalizado, a fim de que se permita, com isso, um maior grau de independência e efetividade em suas ações. Portanto, diferencia-se do controle interno por ser realizado por terceiros. A matéria que trata do controle externo na gestão pública está determinada na CF/1988, nas demais constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios, nas quais estão previstas as funções do Poder Legislativo e do próprio Tribunal de Contas.

2.2.1 Sistema de Controle Interno do Município

O art. 31 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Portanto, faz-se necessária a institucionalização da atividade de controle interno, na forma de sistema, sendo estabelecido em lei, na qual devam constar com clareza os procedimentos, as responsabilidades e as competências pertinentes ao município.

Conforme Cruz e Glock (2008, p. 129), o Sistema de Controle Interno do Município visa assegurar ao Poder Executivo “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade na gestão dos recursos e a avaliação dos resultados obtidos pela Administração”. Na visão dos autores citados, esse sistema se refere “ao conjunto de atividades de controle exercidas em todos os níveis e em todos os Poderes e entidades da estrutura organizacional das Administrações Direta e Indireta” (CRUZ; GLOCK, 2008, p. 129).

Cruz e Glock (2008) apresentam em sua obra um Modelo de Projeto de Lei que dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Município, sintetizando as responsabilidades do Órgão Central do Sistema de Controle Interno; das unidades componentes dos Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Contabilidade e Finanças, em relação ao controle interno; e dos Órgãos Setoriais do Sistema de Controle Interno. Quanto à organização das funções, o art. 9º do modelo de projeto de lei citado elucida que o município fica autorizado a organizar a Unidade de Coordenação do Controle Interno (UCCI) em nível de Assessoria, vinculada diretamente ao chefe do Poder Executivo Municipal, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, atuando com o Órgão Central do Sistema de Controle Interno (CRUZ; GLOCK, 2008).

No tocante ao provimento dos cargos, o art. 10 determina que seja criado, no Quadro Permanente de Pessoal da Prefeitura, 1 (um) cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, de coordenador do Controle Interno, a ser exercido por servidor ocupante de cargo de provimento efetivo, o qual responderá como titular da UCCI. Estabelece ainda, em seu parágrafo

único, que este servidor deverá possuir nível de escolaridade superior e possuir conhecimento sobre matéria orçamentária, financeira e contábil, e respectiva legislação vigente, além de ter o domínio dos conteúdos relativos ao controle interno e à auditoria (CRUZ; GLOCK, 2008).

Cruz e Glock (2008) ainda citam a criação de cargos de analista de Controle Interno, com a exigência de que sejam ocupados por servidores efetivos e com nível de escolaridade superior. E acrescenta que pelo menos um servidor do quadro permanente da UCCI deverá ter formação e habilitação na área de Ciências Contábeis. O referido documento ainda trata das vedações à indicação e nomeação para o exercício de função ou cargo vinculado ao Sistema de Controle Interno, seja no Órgão Central ou nos Órgãos Setoriais.

Cruz e Glock (2008) esclarecem que essas atividades devem ser agregadas em três grandes grupos: de Apoio, de Controle Interno e de Auditoria Interna. As atividades de Apoio tratam-se basicamente do acompanhamento e interpretação da legislação; expedição de normas de controle interno; orientação à Administração; e relacionamento com o Controle Externo. Já as de Controle Interno dizem respeito ao exercício dos controles indelegáveis, ou seja, os dispositivos constitucionais constantes no art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal e outros macrocontroles. E, por fim, as atividades de Auditoria Interna correspondem à realização de auditorias contábeis, operacionais, de gestão e de informática em todas as áreas da administração direta e indireta, conforme planejamento e metodologia de trabalho.

3 METODOLOGIA

Esta seção refere-se à metodologia utilizada no trabalho e tem por finalidade apontar os tipos de pesquisa que se enquadram neste estudo, bem como abordar o ambiente da pesquisa e demonstrar a estratégia definida para perseguir os objetivos estabelecidos.

Quanto aos objetivos, optou-se pela pesquisa descritiva, que, na concepção de Silva (2003, p. 65), “tem como principal objetivo a descrição das características de determinada população ou fenômeno, estabelecendo relações entre variáveis”. Sendo assim, a escolha da pesquisa descritiva neste estudo se justifica por se buscar a identificação das atividades de uma controladoria municipal em relação às atividades elencadas na literatura, permitindo com isso, uma posterior análise e interpretação da realidade dos fatos investigados.

Conforme Richardson (1999, p. 80), “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais”. Em vista disso, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, quanto à abordagem do problema, considerando-se também que os dados não foram analisados e tratados pelo emprego de instrumentos estatísticos.

Já quanto aos procedimentos, as tipologias de pesquisa utilizadas neste estudo foram: bibliográfica, documental e estudo de caso. Segundo Marconi e Lakatos (2008), a pesquisa bibliográfica engloba toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo. Para tanto, se fez uso de artigos, periódicos e livros relacionados aos temas em questão. Quanto

à pesquisa documental, Marconi e Lakatos (2008, p. 48) explicam que nesse tipo de pesquisa “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”. Neste caso, procurou-se analisar a legislação correspondente à temática da pesquisa. Bruyney, Herman e Schoutheete (1977 apud RAUPP; BEUREN, 2008, p. 84) afirmam que “o estudo de caso justifica sua importância por reunir informações numerosas e detalhadas com vista em apreender a totalidade de uma situação”. Portanto, para a compreensão dos fatos vivenciados na prática e posterior confronto com a teoria, optou-se pelo estudo de caso que se deu no município de Aquiraz, no Ceará.

Os dados da pesquisa foram coletados por meio de um questionário enviado por correio eletrônico à Controladora de Aquiraz, no dia 17 de março de 2015, e respondido pela própria controladora via correio eletrônico no dia 20 de março de 2015. O questionário é composto por questões de múltipla escolha, fechadas e abertas e está estruturado em dois blocos. O bloco A tratou de identificar o perfil da respondente, buscando com isso, alcançar um dos objetivos específicos da pesquisa. Nesse bloco foram abordados 8 (oito) aspectos ligados ao perfil pessoal da respondente, tais como: cargo, forma de ingresso no órgão público, divisão em que trabalha, faixa etária, sexo, nível de escolaridade, tempo de trabalho na área pública e na instituição. Já o bloco B teve como foco identificar se as atividades práticas da Controladoria no Município de Aquiraz estão em consonância com a literatura vigente, objetivo geral desta pesquisa. Para tanto, teve-se por base a obra de Cruz e Glock (2008), que aponta as principais atividades que os autores julgam ser de competência da unidade de controladoria no âmbito municipal.

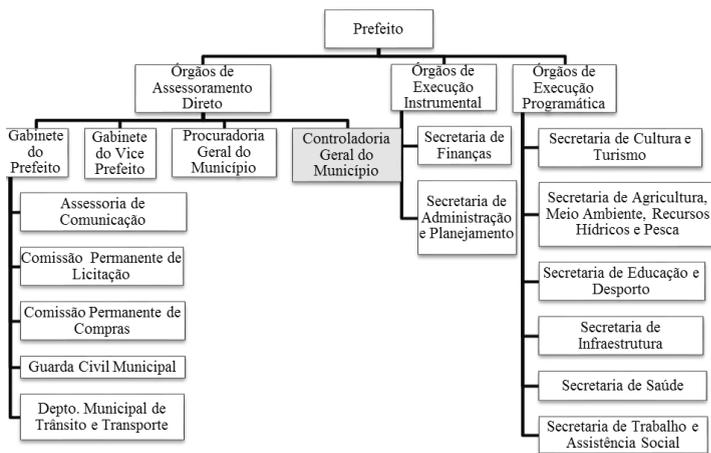
As atividades destacadas segundo a literatura mencionada estão organizadas no questionário da seguinte forma: a) 11 (onze) perguntas referentes às atividades de apoio; b) 11 (onze) perguntas referentes às atividades de controle interno; e c) 4 (quatro) perguntas relativas aos tipos de atividades de auditoria interna desempenhadas pela controladoria: auditoria contábil; operacional; de gestão; e de tecnologia em informação. Sendo assim, utilizou-se o seguinte critério de respostas: a) Sim – Esta atividade é desempenhada pela Controladoria; b) Não – Esta atividade não é desempenhada pela Controladoria (caso a resposta seja “Não”, se possível, informe a qual órgão da Prefeitura compete esta atividade). Ao final, foi disponibilizado um espaço, por meio de uma questão aberta, para que fosse possível declarar outras atividades desempenhadas pela controladoria distintas das elencadas na questão anterior.

No tocante ao ambiente da pesquisa, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), Aquiraz é um município cearense que faz parte da Região Metropolitana de Fortaleza que constitui importante núcleo de população do Ceará. Está localizado a 27 km da cidade de Fortaleza, situando-se na costa leste do litoral cearense. Foi a primeira capital do estado do Ceará, quando era a então chamada capitania Siará Grande. Aquiraz foi a primeira vila da citada capitania, criada por ordem régia do rei de Portugal em 13 de fevereiro de 1699. No entanto, somente em 1700, por ordem do governador de Pernambuco, foi instalada a nova vila com sede no núcleo de Fortaleza. Assim, tornou-se sede administrativa da Capitania Siará Grande até o ano de 1726, quando a capital foi transferida para Fortaleza.

O município passou por várias divisões político-administrativas ao longo dos anos, até se constituir atualmente dos

seguintes distritos: Aquiraz (1699), Camará (1988), Caponga da Bernarda (1988), Jacaúna (1893), João de Castro (1995), Justiano de Serpa (1993), Patacas (1988) e Tapera (1988). Com a criação da Lei nº 1.096, de 18 de julho de 2014, a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal de Aquiraz passou a ter a seguinte composição estabelecida no art. 1º desta lei, conforme mostra o desenho do organograma disposto na Figura 1.

Figura 1: Organograma atual da Prefeitura Municipal de Aquiraz



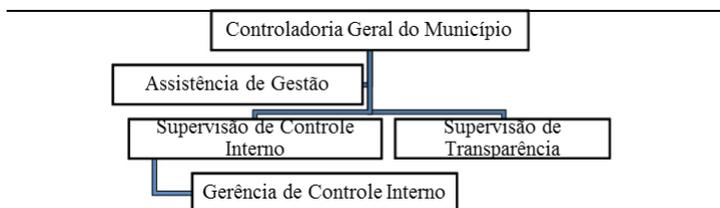
Fonte: Elaborada pelos autores (2015).

Destaca-se que a CONGER encontra-se ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito, sendo, portanto, considerada pela Prefeitura de Aquiraz como um órgão de assessoramento direto ou de *staff*. Conforme o disposto no art. 3º da Lei nº 1.096/2014, alínea d, a CONGER é o órgão incumbido de realizar as atividades de monitoramento e controle interno do município, além

de: manter o controle interno de almoxarifados, patrimônio e consumo de combustível; zelar pela racionalização dos recursos financeiros, materiais, humanos e logísticos disponíveis; e exercer o controle sobre o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (AQUIRAZ, 2014).

Quanto ao organograma específico da CONGER que se encontra disposto no sítio eletrônico do próprio órgão, verifica-se que esta controladoria possui uma estrutura administrativa bem simples, a qual conta com o suporte direto de uma Assistência de Gestão e está dividida em duas supervisões: a Supervisão de Controle Interno, que está responsável pela Gerência de Controle Interno; e a Supervisão de Transparência, conforme consta na Figura 2.

Figura 2: Organograma atual da Controladoria Geral do Município de Aquiraz



Fonte: Aquiraz (2014).

Com base no organograma da CONGER, exposto na Figura 2, é possível perceber que a instituição prioriza a atividade de controle interno, ao manter em sua estrutura os cargos direcionados a essa atividade, além de destacar também a questão da transparência. Faz-se oportuno observar que a CONGER não

conta com a atuação de agentes administrativos no desenho de sua estrutura. No entanto, a partir da análise dos dados coletados será possível entender melhor como estão divididas as atividades pertinentes à controladoria.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção refere-se à análise dos resultados alcançados com o estudo de caso realizado em Aquiraz, que utilizou um questionário como instrumento de coleta de dados, o qual teve como respondente sua atual Controladora Geral. Inicialmente, o questionário buscou identificar o perfil da respondente e, logo em seguida, procurou identificar quais atividades elencadas na obra de Cruz e Glock (2008) são praticadas pela CONGER. Por fim, disponibilizou-se um espaço para que fossem destacadas, pela respondente, outras atividades distintas das listadas na obra citada, conforme explanado na metodologia desta pesquisa.

Em relação ao perfil da respondente, depreende-se do Quadro 1 que esta possui a faixa etária entre 30 e 34 anos, está cursando MBA em Administração Pública e trabalha na área pública há entre 5 e 9 anos, exercendo a função de Controladora Geral na instituição há menos de 1 ano, em cargo de comissão.

Quanto ao Quadro Permanente de Pessoal da Prefeitura, Cruz e Glock (2008) destacam que a vaga do titular da UCCI, ou seja, da então denominada Controladoria Geral, deve ser ocupada por 1 (um) cargo em comissão, de livre nomeação e exoneração, a ser exercido por servidor ocupante de cargo de provimento efetivo. Infere-se, portanto, que a CONGER não

adota esse entendimento, pois a titular do órgão não faz parte do quadro de servidor efetivo do órgão.

Quadro 1: Perfil da Controladora do Município de Aquiraz

Cargo que ocupa	Controlador Geral do Município de Aquiraz
Forma de ingresso no órgão público	Cargo em Comissão
Divisão/Unidade em que trabalha	Controladoria
Faixa Etária	30-34 anos
Sexo	Feminino
Nível de escolaridade (Curso)	Especialização em andamento (MBA em Administração Pública)
Há quanto tempo trabalha na área pública	Entre 5 e 9 anos
Há quanto tempo trabalha na instituição	Há menos de 1 ano

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Conforme já exposto, as atividades da controladoria estão divididas na obra de Cruz e Glock (2008) como: atividades de apoio, controle interno e auditoria interna. Tratando-se de início das atividades de apoio, levantou-se que das 11(onze) perguntas realizadas acerca da prática das referidas atividades listadas, apenas 7 (sete) delas são atribuídas ao órgão em estudo, conforme se vê no Quadro 2.

Quadro 2: Atividades de apoio listadas na obra de Cruz e Glock (2008) realizadas pela CONGER

Coordena as ações relacionadas com o controle interno;
Assessoria a Administração nos aspectos relacionados com os controles interno e externo e quanto à legalidade dos atos de gestão, emitindo relatórios e pareceres sobre os mesmos;
Orienta a elaboração das normas internas sobre rotinas e procedimentos e controle;
Manifesta-se, quando solicitado formalmente pela Administração, acerca da regularidade e legalidade dos processos licitatórios, sua dispensa ou inexigibilidade e sobre o cumprimento e/ou legalidade de atos, contratos e outros instrumentos;
Propõe melhoria ou implantação de sistemas informatizados, com objetivo de aprimorar os controles internos, agilizar as rotinas e aumentar a confiabilidade das informações;
Dá ciência ao Tribunal de Contas dos Municípios das irregularidades ou ilegalidades apuradas, para as quais a Administração não tomou as providências, visando à apuração de responsabilidades e ao ressarcimento de eventuais danos ou prejuízos ao erário;
Encaminha e acompanha as auditorias <i>in loco</i> , efetuadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios e por outros órgãos de fiscalização.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Vale ressaltar que a respondente fez uma ressalva quanto à primeira pergunta constante do questionário aplicado acerca das atividades de apoio, a qual questiona se a controladoria do município coordena as ações relacionadas com o controle interno e centraliza o relacionamento com o controle externo. Nesse caso, a retificação apontada evidenciou que a Controladoria do Município de Aquiraz não centraliza o relacionamento com o controle externo, portanto optou-se por retirar essa informação do rol das atividades dispostas no Quadro 2.

Além disso, a respondente complementou que a contro-

ladoria dá ciência dos problemas detectados e corrigidos, destacando que podem ser atecnias e/ou irregularidades, mediante a indagação sobre se o Tribunal de Contas dos Municípios dá ciência das irregularidades ou ilegalidades apuradas, para as quais a Administração não tomou as providências, visando à apuração de responsabilidades e ao ressarcimento de eventuais danos ou prejuízos ao erário.

Já o Quadro 3 expõe as 4 (quatro) atividades de apoio que não foram consideradas pela CONGER como de sua competência, apontando-se os respectivos órgãos que são responsáveis por tais atividades, sendo que apenas foram informadas as competências de 2 (dois) órgãos relacionados às perguntas realizadas.

Quadro 3: Atividades de apoio listadas na obra de Cruz e Glock (2008) não realizadas pela CONGER

ATIVIDADES	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Interpreta e pronuncia-se em caráter normativo sobre os aspectos técnicos relacionados com a legislação concernente às finanças públicas;	Secretaria de Finanças e Procuradoria Geral
Participa do processo de planejamento municipal e acompanha a elaboração do PPA, da LDO e do Orçamento Anual;	Secretaria de Administração e Planejamento
Exerce o acompanhamento sobre todos os processos de sindicâncias internas e de Tomadas de Contas Especiais;	Não informou
Coordena o atendimento às solicitações de documentos e de informações por parte da Câmara de Vereadores.	Não informou

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Destaca-se, portanto, que a CONGER destina à Secretaria de Finanças e à Procuradoria Geral a atividade de tratar sobre os

assuntos condizentes às finanças públicas em caráter normativo, e incumbe à Secretaria de Administração e Planejamento o acompanhamento do processo de planejamento do município.

Já Cruz e Glock (2008) afirmam que esses órgãos fazem parte das unidades componentes dos Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Contabilidade e Finanças, e que cabem a estas unidades, quanto ao controle interno, exercer o controle, através dos diversos níveis de chefia, visando ao cumprimento dos programas, objetivos, metas e orçamentos e à observância à legislação e às normas que orientam as atividades de planejamento, de orçamento, financeiras e contábeis.

Levando-se em conta as atividades de controle interno, constatou-se que apenas 4 (quatro) atividades, dentre as 11 (onze) que foram listadas pela literatura citada, foram consentidas como de competência da CONGER, conforme aponta o Quadro 4.

Quadro 4: Atividades de controle interno listadas na obra de Cruz e Glock (2008) realizadas pela CONGER

Institui e mantém sistema de informações para o exercício das atividades finalísticas do controle interno, buscando subsídios junto ao sistema de custos e aos indicadores de desempenho da gestão;
Monitora o fiel cumprimento das atribuições legais estabelecidas para o sistema de controle interno (em especial o art. 59 da LRF);
Exerce o controle direto sobre a observância dos limites para despesas com pessoal e medidas adotadas para o retorno aos limites;
Exerce o controle direto sobre o acompanhamento dos fatos que comprometam os custos ou dos resultados dos programas ou de indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Evidenciou-se, portanto, que a CONGER, no que concerne

às atividades de controle interno, está mais voltada para atender às demandas inerentes à implantação e gerenciamento dos sistemas de informações; ao cumprimento das atribuições do controle interno em si, trazidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como o acompanhamento dos limites estabelecidos por esta lei; e à devida gestão dos custos e resultados decorrentes dos programas, sem deixar de apurar as irregularidades que possam ocorrer na gestão orçamentária.

O Quadro 5 aponta as 7 (sete) atividades de controle interno que não foram consideradas pela CONGER como de sua competência, apontando-se os respectivos órgãos que são responsáveis por tais atividades, sendo que apenas 1 (um) órgão não foi informado. Denota-se, portanto, que a CONGER não concentra a maioria das atividades de controle interno listadas por Cruz e Glock na unidade de controladoria, destinando ao Setor de Contabilidade competências ligadas ao controle e cumprimento da execução orçamentária, e à Secretaria de Finanças, questões referentes ao controle das receitas e das despesas.

Quadro 5: Atividades de controle interno listadas na obra de Cruz e Glock (2008) não realizadas pela CONGER

ATIVIDADES	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Exerce avaliação permanente, em nível macro, sobre o cumprimento dos objetivos definidos para os Programas constantes do PPA e sobre as prioridades e metas estabelecidas na LDO;	Setor de Contabilidade
Exerce controle, em nível macro, sobre a execução orçamentária do exercício, incluindo verificação dos procedimentos para abertura de créditos adicionais;	Setor de Contabilidade

ATIVIDADES	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
Exerce o acompanhamento sobre a observância dos limites constitucionais e legais relativos à aplicação dos gastos no ensino infantil e fundamental e na área de saúde;	Setor de Contabilidade
Mantém registro sobre a composição e atuação das comissões de licitações, controlando a observância dos mandatos;	Gabinete do Prefeito
Exerce o controle direto sobre o cumprimento dos limites da despesa total do Poder Legislativo;	Setor de Contabilidade
Exerce o controle direto sobre a destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos;	Não informou
Exerce o controle direto para verificar se a perda estimada com a renúncia de receita vem sendo superior às medidas compensatórias adotadas.	Secretaria de Finanças

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Em se tratando das atividades de auditoria interna, que estão divididas, segundo a obra de Cruz e Glock (2008), em auditoria operacional, contábil, de gestão, e de tecnologia da informação, obteve-se como resposta que apenas a auditoria operacional é exercida pela CONGER, conforme demonstra o Quadro 6. Percebe-se, portanto, que a CONGER, ao concentrar as atividades de auditoria interna apenas na auditoria operacional, encontra-se, neste momento, mais voltada a atender à verificação dos procedimentos estabelecidos nos controles internos para identificar erros e falhas no processo, com o intuito de aprimorá-los.

Quadro 6: Atividades de auditoria interna listadas na obra de Cruz e Glock (2008) realizadas pela CONGER

AUDITORIA OPERACIONAL
Avalia os controles utilizados nas diversas atividades desenvolvidas pela Prefeitura, com base no levantamento das rotinas e procedimentos adotados e da realização de exames para validar os controles existentes e identificar a necessidade de aperfeiçoamento ou implementação de outros controles.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Na sequência, o Quadro 7 revela que as auditorias contábil, de gestão e de tecnologia da informação não são realizadas pela CONGER, e que não foi informado pela respondente a quem caberia o desempenho dessas atividades, não sendo possível, portanto, afirmar se essas atividades são desenvolvidas por outros órgãos da prefeitura.

Quadro 7: Atividades de auditoria interna listadas na obra de Cruz e Glock (2008) não realizadas pela CONGER

ATIVIDADES	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
AUDITORIA CONTÁBIL	
Realiza auditorias estruturadas com base nos demonstrativos contábeis, observando-se os aspectos de materialidade do saldo e/ou da movimentação e de importância relativa da conta. Para fins de controle interno, selecionam-se as principais rubricas, cujos registros serão validados.	Não informou
AUDITORIA DE GESTÃO	
Avalia como está o desempenho de toda a gestão municipal e em seus diversos segmentos, com base nos indicadores de desempenho da gestão e nos dados obtidos com o sistema de controle de custos.	Não informou

ATIVIDADES	ÓRGÃO RESPONSÁVEL
AUDITORIA DE TECNOLOGIA EM INFORMAÇÃO	
Afere a confiabilidade dos sistemas informatizados e assegura que tais sistemas são confiáveis e seguros.	Não informou

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Por fim, a questão aberta, disponibilizada para que fosse possível listar outras atividades distintas das que foram abordadas na literatura, contou com 8 (oito) atividades informadas pela respondente como competência da CONGER, conforme evidencia o Quadro 8.

Quadro 8: Outras atividades desenvolvidas pela CONGER

Análise de 100% dos Termos de Referência que motivam e embasam as contratações e/ou licitações de todas as Secretarias, com a elaboração de orientações através das Notas de Informação, inclusive observando as compras diretas, com fito de evitarmos o fracionamento de despesas;
Atualização do site oficial da CONGER conforme a necessidade;
Análise de 100% da Prestação de Contas de Suprimento de Fundos com a elaboração de Parecer;
Recebimento e encaminhamento das Manifestações (Serviço de Ouvidoria) às secretarias de destino, até a alimentação do Sistema de Ouvidoria com as respectivas respostas;
Participação nos eventos da Prefeitura Municipal;
Orientação dos gestores no tocante a diversos assuntos pertinentes à execução orçamentária, financeira e contábil;
Orientação dos servidores (coordenadores administrativos financeiros) no tocante ao fluxo da despesa, ordem de compras ou serviços, orçamento público, almoxarifado;
Coordenação do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC.

Fonte: Dados da pesquisa (2015).

Destaca-se a importância de se abordar outras atividades, pois existem responsabilidades que as controladorias governamentais, em quaisquer esferas, vêm absorvendo atualmente, tais como: as políticas de transparência pública; o controle das ouvidorias; e a organização do acesso à informação. Como se vê, a partir do Quadro 8, a CONGER desenvolve ações que buscam promover a transparência pública dos dados do município, bem como facilitar o acesso a canais que permitam a participação da sociedade, como a Ouvidoria e o Serviço de Atendimento ao Cidadão, ferramentas que podem ser muito úteis para o exercício da cidadania.

Analisando-se os dados que foram apresentados nesta seção, constata-se que, ao se fazer um comparativo com a obra de Cruz e Glock (2008), do total das atividades de apoio elencadas a CONGER adota um percentual considerável de 64% destas atividades. Vale ressaltar que somente 18% destas atividades são assumidas por outros órgãos e, quanto aos 18% restantes, não se sabe se informar se são adotadas pelo município em questão.

Já em relação às atividades de controle interno, conclui-se que a CONGER não apresenta um percentual favorável em consonância com as atividades constantes na obra de Cruz e Glock (2008), seguindo apenas um percentual de 36% destas atividades. Destacando-se que 36% destas competências foram atribuídas ao setor de Contabilidade, 9% à Secretaria de Finanças e 9% ao Gabinete do Prefeito, sendo que os outros 9% correspondem à atividade cujo órgão responsável por sua execução não foi atribuído pela respondente. Por fim, no tocante às atividades de auditoria interna, apenas 25% do que foi apresentado é adotado, não sendo informado pela respondente se outros órgãos que compõem a Prefeitura de Aquiraz estão responsáveis pelos 75% restantes de

atividades pertinentes à auditoria interna.

Pode-se deduzir, com base na apresentação das informações obtidas anteriormente, que mediante a obra consultada, a maioria das atividades da CONGER são classificadas como atividades de apoio, tendo em vista que esse tipo de atividade obteve o maior percentual analisado. No entanto, considerando-se o estudo como um todo, apenas 46% de todas as atividades elencadas foram informadas como competência da CONGER.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve por objetivo geral identificar se as atividades práticas da Controladoria no Município de Aquiraz estão em consonância com a literatura vigente. Diante disso, buscou-se responder ao seguinte problema da pesquisa: quais as principais atividades desenvolvidas pela CONGER?

Para tanto, foi realizado, primeiramente, um levantamento teórico sobre os temas: administração pública, com ênfase no âmbito municipal; e controladoria governamental, destacando-se a atuação do Sistema de Controle Interno do Município. Dessa forma, atingiu-se o primeiro objetivo específico da pesquisa, que consistia em levantar um estudo teórico acerca das principais atividades da controladoria no âmbito municipal.

Em seguida, aplicou-se um questionário com a Controladora Geral do Município de Aquiraz, o qual continha dois blocos. O bloco A visou conhecer o perfil da respondente, já o bloco B trouxe perguntas inerentes à classificação das atividades da controladoria, na visão de Cruz e Glock (2008). Os autores citados dividem-nas em atividades de apoio, de controle inter-

no e de auditoria interna. Neste bloco, a respondente deveria marcar “sim”, caso a atividade em questão fosse desempenhada pela controladoria, e “não”, em caso de negativa à questão, sendo que havia a opção de informar a qual órgão da Prefeitura competia tal atividade.

Diante desse cenário, a partir do bloco A constatou-se que a respondente está na faixa etária entre 30 e 34 anos, cursa MBA em Administração Pública, trabalha na área pública há entre 5 e 9 anos e exerce a função de Controladora Geral na instituição há menos de 1 ano, em cargo comissionado. Sendo assim, o segundo objetivo específico da pesquisa também foi alcançado, o qual consistia em identificar o perfil da Controladora Geral de Aquiraz.

Em se tratando do bloco B, constatou-se que a maioria das atividades da CONGER são classificadas como atividades de apoio, tendo em vista que esse tipo de atividade obteve o maior percentual analisado. No entanto, considerando-se o estudo como um todo, apenas 46% de todas as atividades elencadas foram informadas como competência da CONGER. Assim, também foi possível responder ao problema da pesquisa já mencionado anteriormente, bem como atingir o objetivo geral proposto.

Importante destacar as outras atividades desenvolvidas pela CONGER, como as políticas de transparência pública, o controle das ouvidorias e a organização do acesso à informação, atividades que podem estimular o uso do controle social pela sociedade e servir como ferramenta de combate à corrupção. Constata-se, a partir dessa evidência, uma relevante contribuição da pesquisa à literatura vigente, pois o modelo utilizado como referência (CRUZ; GLOCK, 2008) poderia ser revisitado, incluindo-se nele aspectos contemporâneos relativos à ativida-

de do controle interno das prefeituras. Além disso, vale ressaltar que a tríade controle Externo, Social e Interno é relevante na compreensão das atividades intrínsecas e interligadas de cada um desses controles.

Apesar da limitação da pesquisa, por se tratar de um estudo de caso em apenas um município, depreendeu-se dos resultados alcançados que o Sistema de Controle Interno Municipal ainda precisa ser melhor sistematizado, e a literatura existente no meio acadêmico tem muito a colaborar nesse ponto, pois já traça modelos que podem ser adequados à estrutura de cada município. Sendo assim, espera-se que este estudo tenha contribuído para o meio acadêmico, como fonte de pesquisa, assim como para gestores públicos, enquanto uma forma de auxílio à prática da gestão do controle interno por parte das controladorias gerais já institucionalizadas ou ainda em fase de implantação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. B.; PARISI, C.; PEREIRA, C. A. Controladoria. In: CATELLI, A. (Coord.). **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica GECON**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 369-381.

AQUIRAZ (Município). Lei nº 1.096, de 18 de julho de 2014. Altera a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. **Câmara Municipal de Aquiraz**, Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, Aquiraz, 18 jul. 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2xMcm7x>> Acesso em: 27 set. 2017.

BOTELHO, M. M. **Manual de controle interno: teoria e prática**. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <<http://bit.ly/2wkYj55>> Acesso em: 27 jan. 2015.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4. Disponível em: <<http://bit.ly/2wW-QyCc>> Acesso em: 27 jan. 2015.

CASTRO, D. P. **Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público**: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, com suporte à governança corporativa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

CRUZ, F.; GLOCK, J. O. **Controle interno nos municípios**: orientação para a implantação e relacionamento com os tribunais de contas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, M. F. R. (Coord.). **Manual do prefeito**. 13. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2y11OED>> Acesso em: 15 abr. 2015.

JUND, S. **Administração, orçamento e contabilidade pública**: teoria e questões: estilo ESAF, UnB e outras bancas examinado-

ras. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOSIMANN, C. P.; FISCH, S. **Controladoria**: seu papel na administração de empresas. 2. ed. 6. reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de Auditoria Governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 77-97.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**: orientações de estudos, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses. São Paulo: Atlas, 2003.

Recebido: 31/07/2017

Aprovado: 05/10/2017

A Lei Complementar nº 51/1985 e o direito de inativação das militares estaduais: uma concisa análise do seu reflexo constitucional

Complementary Law 51/1985 and the right of inactivation of the state servicewomen: a concise analysis of its constitutional reflection

Luiz Eduardo de Paula Ponte¹

RESUMO

O presente trabalho tem por fito verificar as regras de ingresso na inatividade (reserva e reforma) das militares dos estados e do Distrito Federal, após a publicação da Lei Complementar nº 144/2014, que conferiu nova redação à Lei Complementar nº 51/1985, que trata da aposentadoria da mulher servidora policial. O tema, aparentemente simples, perpassa pela dificuldade do seu debate, tendo em vista a pouca literatura jurídica existente sobre o tema. Ademais, a modificação de parcela das disposições acerca do ingresso na inatividade de agentes de segurança pública do sexo feminino se deu, como visto, de forma recente (2014), não havendo ainda o devido amadurecimento doutrinário. Todavia, na construção de um trabalho com o objeto em questão não podemos fugir de uma análise constitucional, verificando, além das previsões expressas que existam sobre o tema, uma apreciação principiológica que nos condu-

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá. Pós-Graduando em Direito Militar pelo CBEP-JUR/Universidade Cândido Mendes. É tenente-coronel do serviço ativo da Polícia Militar do Ceará. E-mail: lepponte@yahoo.com.br.

za à conclusão que demonstre o efetivo teor das promessas, explícitas e implícitas, insertas da nossa Constituição Cidadã.

Palavras-Chave: Militar. Agente Público. Inatividade. Constituição Federal. Previdência. Regime Jurídico. Contribuição.

ABSTRACT

This work aims to check the rules for entry into inactivity (reserve and retirement) for servicewoman of the states and the Federal District, after the publication of Complementary Law 144/2014 – that gave new wording to Supplementary Law 51/1985 – which deals with the retirement of policewomen servers. The issue, apparently simple, is embraced by the difficulty of its debate in view of insufficient legal literature on this subject. Moreover, the partial modification of the provisions related to female public safety agents' entry into inactivity has just recently occurred, as seen before (2014), and there is no proper doctrinal maturity yet. However, when building a job with the object in question we cannot run away from a constitutional analysis, by verifying, in addition to the existing express provisions on the theme, a principles' assessment which may lead us to the conclusion that demonstrate the actual content of promises, explicit and implied, included in our Citizen Constitution.

Keywords: Service member. Public Agent. Inactivity. Federal Constitution. Social Security. Legal Regime. Contribution.

1 INTRODUÇÃO

A problemática envolvendo o efetivo período em que

agentes públicos devem permanecer ativos para, ao fim e ao cabo, desligarem-se do serviço público sempre foi palco das mais diversas controvérsias.

De um lado temos os próprios servidores públicos civis e militares (também espécies de agentes públicos) que, não fugindo das acepções próprias inerentes à natureza humana, anseiam permanecer o menor tempo possível em atividade laboral; de outra banda, agora sob a ótica do poder público, subsiste a necessidade de um largo desempenho das atividades estatais por esses mesmos agentes, seja sob o aspecto da continuidade do serviço público, seja sob o aspecto das questões orçamentárias (previdenciárias), ponto sempre fulcral no debate em escólio.

Os agentes públicos, conforme extrai-se da Carta Republicana, estão submetidos a um específico Regime Próprio de Previdência Social – RPPS que, por sua vez, difere do conhecido Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que abrange os trabalhadores em efetivo desempenho na iniciativa privada.

Com o advento das Emendas Constitucionais (EC) nº 20/1998 e nº 47/2003, o referido regime previdenciário dos agentes públicos (RPPS) “...sofreu profundas alterações [...] que fixaram, inclusive, regras de transição.” (OLIVEIRA, 2014).

Afira-se que, ainda a reboque das mencionadas modificações constitucionais, transmutou-se para tempo de contribuição um dos requisitos necessários para a forma de aquisição de inatividade, a qual, anteriormente, denominado tempo de serviço.

A mudança em si, inobstante a ausência de regulamentação sobre o tema, não foi só de conceituação, e sim, de natureza jurídica.

Para tempo de serviço, grosso modo, a sua contagem, para fins da concessão de institutos do respectivo regime jurí-

dico, leva em consideração diversos períodos, cumpridos, ou não, pelo agente público. Já tempo de contribuição, como se extrai da própria nomenclatura, refere-se a todo o período contributivo, em quaisquer dos regimes previdenciários existentes em que tenha ocorrido desempenho de atividades pelo respectivo contribuinte; em ambas as hipóteses estão ainda atreladas à contemplação de uma idade mínima.

De toda a sorte, consoante o magistério de José Antonio Savaris, ainda se entremostra obscura tal distinção que se originou, como visto, com a promulgação da EC 20/98, pois “a rigor, ainda não há distinção entre o que se tinha por aposentadoria por tempo de serviço e o que se considera tempo de contribuição” (SAVARIS, 2006).

Assim sendo, com a redação estipulada pelos precitados e autênticos exercícios do Poder Constituinte Derivado Reformador, nos traz o art. 40, da Constituição Republicana Brasileira (CF/1988), no alto dos seus vinte e um parágrafos, o estatuto jurídico da previdência no serviço público.

Vertente nas discussões em pauta com o advento do novo governo nacional – após a consolidação da perda do cargo eletivo pela presidente da República (re) eleita em 2014, por meio da condenação em processo de apuração de infração de responsabilidade (*impeachment*), estão as necessárias reformas previdenciárias, como forma, segundo alegam, de construir um canal de crescimento econômico pátrio, como propalam “aos quatro cantos” diversos periódicos da mídia brasileira².

Como não poderia deixar de arguir, todas as vezes que se levantam possíveis reformas previdenciárias, vem à tona o real tratamento a ser conferido aos militares, justamente

2

Disponível em: <<https://glo.bo/2dYNUYb>>. Acesso em: 28 set. 2017.

por se referirem à categoria própria de agentes públicos que, em virtude das especificidades desempenhadas no seu mister funcional, reclamam um procedimento diferenciado para conduzi-los à inatividade.

Cumpra-se adiantar que os militares, em espécie, repise-se, estão submetidos ainda a outra forma de regime previdenciário, esmiuçados em legislação específica concernente ao ente a que pertença aquela espécie de agente estatal, como explicaremos mais adiante.

Ressalte-se ainda a limitada doutrina característica, publicada sobre o assunto, para não arguir, praticamente, a sua completa inexistência, a uma, tendo em vista a recente edição da LC nº 144/2014, objeto central deste artigo, e a duas, em virtude de tal dificuldade permear, costumeiramente, o debate sobre o regime jurídico envolto aos militares.

2 APOSENTADORIA ESPECIAL

Em regra, não é possível a concessão de contagens diferenciadas para períodos contributivos no sistema previdenciário brasileiro, atinente ao serviço público, em face do respectivo ente político ao qual pertencer o agente público. É o que vem explicitado na cabeça do § 4º, art. 40, *ab initio*, do Texto Magno, *in verbis*:

Art. 40. *Omissis*. [...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares,

os casos de servidores: (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Contudo, conforme se verifica nos itens que excepcionam a encimada regra, *ex vi legis* o § 4º, art. 40, *in fine*, e os seus itens respectivos, será possível a diferenciação de tal benefício da seguridade social (contagem de tempo contributivo previdenciário), em virtude das circunstâncias lá estipuladas, na forma que segue:

Art. 40. *Omissis*. [...]

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, res-salvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

a) portadores de deficiência;

b) que exerçam atividades de risco;

c) cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

In casu, consoante as ressalvas constitucionais lá elencadas, quais sejam, quando o servidor público (1) trazer consigo alguma necessidade especial; (2) desempenhar atividade de risco; ou (3) exercer função sob condições que afetem a sua integridade física ou mental, poderão ser previstos outros critérios para a concessão da inatividade.

Cumpra-se ainda que, como já levantado anteriormente, as disposições gerais atinentes ao regime previdenciário no serviço público, inseridas pelo art. 40, da CF/88, não são aplicáveis, a priori, aos militares (das Forças Armadas e Estaduais), pois estes, conforme a própria *Lex Maior*, são regidos por legislação específica sobre o tema, *ex vi* art. 42, § 1º,

e art. 142, §3º, X:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. [...]

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. [...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições: [...]

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. (BRASIL, 1988, grifos nossos)

Assim, caberá à lei estadual (e distrital) regular as questões atinentes aos seus respectivos militares, incluindo aquelas referentes à passagem e à inatividade, que abrangem, como lógico, o sistema previdenciário, bem como à lei federal equi-

valente matéria quanto aos militares das Forças Armadas, afastando aqui as disposições do encimado art. 40 que, argui-se aqui em *obter dictum*, não se afasta a possibilidade de tal servir como vetor interpretativo ao assunto, quanto às regras previdenciárias dos agentes marciais.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal (STF) sufragou a temática exposta em sua jurisprudência, entendendo também não se aplicar aos militares as regras para a concessão de inatividade (leia-se, aposentadoria, *in specie*) dos servidores públicos civis, acobertada pelo art. 40 da Constituição Federal, e sim o que vier prescrito na devida lei de regência.

Por todos os excertos do indicado pretório, segue a transcrição da Ementa do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 703.651/SP, de Relatoria do Ministro Luiz Fux:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. APOSENTADORIA ESPECIAL. POLICIAIS MILITARES DO ESTADO DE SÃO PAULO. DECRETO-LEI 260/1970. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. SÚMULA 280/STF. INCIDÊNCIA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL. INOCORRÊNCIA. 1.

1. A aposentadoria especial de policiais militares do Estado de São Paulo, quando sub judice a controvérsia, demanda a análise da legislação infraconstitucional local. Precedente: ARE 721.229-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 25/3/2013.

2. A violação reflexa e oblíqua da Constituição Federal decorrente da necessidade de análise de malferimento de dispositivo infraconstitucional local, torna inadmissível o recurso extraordinário, a teor do Enunciado da Súmula 280 do Supremo Tribunal Federal, verbis: "*Por ofensa a direito local não cabe*

recurso extraordinário”.

3. A prestação jurisdicional resta configurada com a prolação de decisão devidamente fundamentada, embora contrária aos interesses da parte. Nesse sentido, ARE 740.877-AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 4/6/2013.

4. *In casu*, o acórdão recorrido assentou: “POLICIAL MILITAR – Aposentadoria especial – Não cabimento – Regime próprio de previdência e legislação específica – Regras dos art. 40 da Constituição Federal e a dos artigos 124 e seguintes da Constituição Estadual aplicáveis somente aos servidores civis -Recurso não provido. Recorrente vencido arcará com custas processuais e honorários advocatícios fixados, moderadamente, em 20% (vinte por cento) sobre o valor dado à causa, observada eventual gratuidade concedida”.

5. Agravo regimental DESPROVIDO. (BRASIL, 2014b, grifos nossos)

De outra banda, como reforço argumentativo, já tivemos oportunidade de nos manifestarmos, em outra produção científica, devidamente publicada, envolvendo o regime jurídico dos militares (PONTE, 2014):

Em suma, o militar não goza das mesmas prerrogativas a que fazem jus os servidores públicos civis e, mais ainda, comparado aos obreiros da iniciativa privada, ou seja, o legislador constituinte distanciou-os, conferindo um autêntico discriminem, efetivadas as devidas comparações de ordem funcional.

No azo, ainda chegamos à conclusão de que “não há interesse constitucional no congraçamento entre agentes públicos militares e civis, e demais trabalhadores da iniciativa particular, no que diz respeito aos respectivos regimes jurídicos” (PONTE, 2014).

Desse modo, justifica-se assim o distanciamento realizado pela *Magna Charta* pátria, acerca do sistema previdenciário dos militares, pois, como visto, se tratam de sujeitos especiais que devem, reconhecidamente, obter tratamento estatutário observante às suas peculiaridades.

Retornando ao tema, para fins de conceder a devida efetividade à promessa constitucional para concessão de inatividade especial aos agentes públicos civis, faz-se necessária a edição de uma lei complementar federal que evidencie tais critérios e requisitos diferenciados, constituindo-se em verdadeira norma constitucional de eficácia mediata, como nos faz ver a dicitão do já transcrito art. 40, §4º, da Constituição Federal (“ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores”) (BRASIL, 1988).

Em virtude da inércia inicial do Congresso Nacional para dar solutividade à referida disposição constitucional, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em verdadeira integração normativa, via analogia, a extensão de algumas legislações a casos específicos envolvendo as concessões de aposentadoria do encimado §4º, art. 40.

No azo, em 2014 ocorreu a publicação da Súmula nº 33, com efeitos vinculantes, *in verbis*:

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do Regime Geral de Previdência Social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40 parágrafo 4º, inciso III, da Constituição Federal, até edição de lei complementar específica. (BRASIL, 2014d)

Nesse diapasão, no caso de concessão de inatividade, **aos servidores civis**, que laborem em condições que afetem a sua saúde e integridade física, na hipótese do permissivo cons-

titucional do art. 40, §4º, III, aplica-se a legislação do RGPS que, em regra, não afetaria os agentes públicos.

Observe que, segundo a redação da orientação sodalícia, de caráter obrigatório, a aplicação das regras do RGPS deverá ser devidamente adequada, por lógico, a cada caso concreto envolvendo situações de inativações assemelhadas de servidores civis (“no que couber”) (BRASIL, 2014d).

Em relação ao servidor portador de necessidade especial, ex vi art. 40, §4º, I da Constituição de 1988, a legislação civil laboral, para a iniciativa privada, atinente ao tema, também será aplicada aos casos vertentes, conforme entendimento do pretório excelso, vide Ementa do Agravo Regimental no Mandado de Injunção nº 2752/DF, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso:

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE INJUNÇÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDORES PÚBLICOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA. PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS DA LC Nº 142/2013 AO TEMPO DE SERVIÇO ANTERIOR A SUA VIGÊNCIA. DESPROVIMENTO. 1. Mandado de injunção impetrado com base no art. 40, § 4º, I, da Constituição, que assegura o direito à aposentadoria especial aos servidores portadores de deficiência. 2. Ordem concedida nos termos da integração realizada pelo Plenário do STF: aplicação supletiva do art. 57 da Lei nº 8.213/1991, com relação ao período anterior à entrada em vigor da LC nº 142/2013, e do disposto na referida Lei Complementar, no que se refere ao período posterior. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2014c)

Conforme interpretação jurisdicional acima expendida, cumpre esclarecer que a edição da Lei Complementar nº

142/2013 será um marco para a aplicação de regras do RGPS aos casos de período de inativação diferenciado para os servidores portadores de deficiência; antes da indicada espécie legislativa observa-se o disposto da Lei nº 8.213/91; após, a própria Lei Complementar nº 142/2013.

No tocante ao tratamento diferenciado daqueles que desempenham funções de risco (art. 40, §4º, II) – e aqui adentramos no cerne deste trabalho, que se pretende científico –, restou promulgada, recentemente, a LC nº 144/2014, que alterou a Lei Complementar nº 51/1985.

Cumpra salientar que a LC nº 51/1985 disciplina as regras de aposentadoria especial do servidor público policial, e a citada norma modificadora veio trazer novas disposições, aqui específicas para as agentes policiais (do gênero feminino).

Já de início percebe-se que o objetivo da mencionada norma é regular questões relativas a servidores públicos civis, não fazendo nenhuma alusão aos militares pois, como visto, os agentes castrenses, em matéria de regime jurídico (inclui-se a inativação), são tratados por lei específica.

Ressalte-se a distinção que a própria Constituição Republicana faz atualmente entre servidores civis e militares, uma vez que, com o advento da Emenda Constitucional nº 18/1998, restou extirpada da categoria de servidores os militares, estando estes, porém, inseridos no gênero agente público.

Nesse sentido, afirma o sítio Wikiversidade que os militares “a partir da EC 18/1998, passaram a constituir uma categoria a parte, sendo que os servidores públicos hoje são apenas os civis” (MILITARES, 2015).

Na toada da LC nº 51/1985, e da alteração realizada pela LC nº 144/2014, entendeu recentemente o Supremo Tribunal

Federal que atividade de risco que obrigue ao Poder Legislativo a editar lei complementar, para tratar do regime de inatividade diferenciado, é daqueles que exerçam cargo público em que a periculosidade seja inerente ao seu desempenho; caso a atividade seja apenas eventualmente arriscada, não há obrigatoriedade para tal previsão, por exemplo, os Oficiais de Justiça, e demais serventuários do Poder Judiciário e do Ministério Público, o que não se veda ao legislador optar por incluí-los em tal disposição.

As razões acima despendidas encontram-se inseridas nos Mandados de Injunção nº 833/2015- DF e nº 844/2015-DF, ambos com redação para o acórdão do Ministro Luís Roberto Barroso, em decisões plenárias daquela Corte, com publicações ainda pendentes até o fecho deste artigo (BRASIL, 2015a).

Desse modo, compreende-se como atividade de risco inata aquela exercida pelos agentes da segurança pública, ou seja, os membros dos órgãos elencados no rol do caput, art. 144, da Carta Magna, estes sem maiores polêmicas, sobretudo, após a aludida manifestação do pretório excelso; as demais espécies de agentes públicos, mesmo que incidentalmente perigosas, somente poderão ser contempladas pelo favor constitucional estampado no art. 40, §4º, II, da Carta Magna, no que diz respeito à contagem diferenciada para ingresso na inatividade, caso sejam inseridas, textualmente, na legislação de regência da matéria.

A indicada LC nº 51/85 previu contagem de contribuição previdenciária distinta, em relação ao disposto no art. 40, §1º, III, da CF/88 (aposentadoria voluntária), para os agentes policiais, justamente em cotejo com o transcrito art. 40, §4º, II, da seguinte forma: se do sexo masculino, 30 anos de contribuição, com pelo menos 20 anos na carreira; se do sexo

feminino, 25 anos de contribuição com, no mínimo, 15 anos na carreira (art. 1º).

A título de esclarecimentos, segue a transcrição do pre-citado art. 40, §1º, III, da CF/88:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: [...]

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
- b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (BRASIL, 1988)

Portanto, em comparativo com a regra constitucional para aposentadoria dos demais servidores públicos, as disposições inseridas pela LC nº 51/1985 se mostram bem menos rígidas, exigindo um período contributivo inferior aos agentes policiais e, **perceba-se, respeitando a diferenciação de tal contagem entre os gêneros masculino e feminino**, justamente pelas peculiaridades desempenhadas por aqueles que labo-ram no mister da segurança pública, e sufragados na Consti-

tuição Federal.

Por sua vez, em regra, os estatutos que regem a vida funcional dos policiais e bombeiros militares dos estados e distrito federal trazem um período contributivo previdenciário mínimo de 30 (trinta) anos, para ingresso na Reserva Remunerada, a exemplo do Estatuto dos Militares do Ceará (Lei nº 13.729/2006), indistintamente para ambos os gêneros, e diferentemente das regras instituídas nas normas arguidas, tanto para agentes policiais, na forma da LC nº 51/1985, como para os demais agentes públicos.

Há ainda previsões diferentes em outros estatutos, a exemplo do da Polícia Militar do Amapá (Lei nº 1.813/2014), que prevê o tempo de contribuição, para a mesma inatividade voluntária, de 25 (vinte e cinco) anos, também para ambos os gêneros.

Recorde-se que tais previsões diferenciadas, como visto, têm por supedâneo o tratamento específico conferido pela Constituição Federal aos militares, por meio de legislação específica do respectivo ente político e diversa daquela dos servidores públicos civis.

3 O PERÍODO CONTRIBUTIVO PREVIDENCIÁRIO FEMININO

A nossa Constituição Republicana, quando tratou do regime previdenciário, seja o atinente aos empregados da iniciativa particular, seja a dos servidores civis – lembre-se que, quanto aos militares, tal regime é tratado por lei apropriada do respectivo ente federado –, demonstrou o legislador constituinte a intenção de distinguir os critérios por gênero, prevendo períodos, e ainda idade, inferiores para as trabalhadoras do sexo feminino.

Em apertada síntese, são previstos para os mencionados regimes previdenciários a diminuição de 05 (cinco) anos, tanto para a idade mínima, como para o respectivo período contributivo, ex vi legis art. 40, §1º, III (já transcrito, mas que solicitamos permitis-são para novamente trasladar) e art. 201, §7º, todos da CF/88:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: [...]

III – voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:
a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher;
b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.
[...]

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...]

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e

trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (BRASIL, 1988)

Em nosso entender, pretendeu em tal distinção o legislador constituinte efetivar uma verdadeira ação afirmativa, buscando compensar o histórico processo desigual a que as mulheres eram (e ainda são) submetidas pelo Poder Público.

Consoante o Grupo de Estudos Multidisciplinar da Ação Afirmativa, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (apud DUARTE, 2014, p. 5):

Ações afirmativas são políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão sócio-econômica no passado ou no presente. Trata-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, aumentando a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social e/ou no reconhecimento cultural.

Portanto, uma vez que o legislador constituinte concedeu a indicada diferenciação previdenciária entre os trabalhadores do sexo masculino e feminino, pretendeu assim, segundo as conceituações supracitadas, minimizar os efeitos deletérios aos quais as mulheres restaram subjugadas durante largo hiato temporal na história de nossa nação, tanto no Brasil Imperial, como

na atual República, entremostrando-se, repita-se, como uma autêntica ação afirmativa.

Desse modo, em face das servidoras públicas civis e das empregadas da iniciativa privada, a idade e o tempo de contribuição previdenciária são (consubstanciadas nas regras ainda vigentes) inferiores àqueles que são aplicados aos do sexo masculino e, inclusive, em relação ao comando constitucional regulamentado pela LC nº 51/85, com a redação conferida pela LC nº 144/2014, este mesmo *discriminem* foi plenamente observado pois se previu um tempo de contribuição de 25 (vinte e cinco) anos às mulheres.

Portanto, ante o exposto, indaga-se: podem ser aplicados, via integração por analogia, com espeque no Princípio da Igualdade, direito e garantia fundamental inserido na Carta Política Pátria, as disposições da LC nº 51/1985 às militares estaduais, ou seja, podem essas agentes públicas requerer as devidas inativações com 25 (vinte e cinco) anos de efetiva contribuição e 15 (quinze) anos, pelo menos, na respectiva carreira? Estaremos diante de uma omissão legislativa, ou mesmo, uma omissão constitucional, em face da ausência de previsão expressa em lei acerca de um possível regime previdenciário distinto para as militares estaduais, em cotejo com os mesmos agentes do gênero masculino?

Inicialmente, pode a resposta da assertiva encontrar supedâneo no próprio texto constitucional quando observamos, novamente, os multicitados art. 142, §3º, X, c/c art. 42, §1º, em que afirmam ser o regime jurídico dos militares estaduais discriminados em lei específica da respectiva entidade política, não seguindo, desse modo, o disposto no art. 40, da Constituição Federal que, repita-se, deve apenas servir como vetor interpre-

tativo para a construção do regime estatutário dos militares.

No entanto, estamos aqui a arguir somente questões na seara principiológica, qual seja, a possibilidade da aplicação, em tese, do Princípio da Isonomia que, ao fim e ao cabo, poderá culminar na importação das regras da LC nº 51/85, com a redação conferida pela LC nº 144/2014, às militares estaduais, não obstante os dispositivos constitucionais expressos sobre o tema, e aqui aludidos, e ainda a interpretação efetivada pelo Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no já transcrito Agr Reg RE Ag nº 703.651/SP.

4 ORIENTAÇÕES JURISPRUDENCIAIS SOBRE A MATÉRIA

Com o firme propósito de pacificar o ponto aqui debatido, o Supremo Tribunal Federal, no primeiro semestre do ano de 2015, deliberou sobre a matéria (possibilidade de extensão das disposições da LC nº 51/1985 às militares estaduais), entendendo, naquela ocasião, não haver omissão constitucional, justamente por não haver contemplado em seu texto as militares femininas da segurança pública, julgando assim improcedente a Ação Direita de Inconstitucionalidade por Omissão nº 28/2015, de Relatoria da Ministra Carmen Lúcia, *in litteris*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA POLICIAIS FEMININAS CIVIS E MILITARES. ART. 40, § 1º E § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Inexistência de omissão inconstitucional relativa à aposentadoria especial das servidoras da Polícia Militar. A Lei Complementar n. 144/2014, norma geral editada pela União nos

termos do art. 40, § 4º, da Constituição da República, é aplicável às servidoras da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Precedentes. 2. O art. 42, § 1º, da Constituição da República preceitua: a) o regime previdenciário próprio dos militares, a ser instituído por lei específica estadual; b) não contempla a aplicação de normas relativas aos servidores públicos civis para os militares, ressalvada a norma do art. 40, § 9º, pela qual se reconhece que “o tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade”. Inaplicabilidade do art. 40, §§ 1º e § 4º, da Constituição da República, para os policiais militares. Precedentes. 3. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada improcedente. (BRASIL, 2015b)

Portanto, em apreciação ao acórdão retrocolacionado, manteve o Supremo Tribunal Federal as razões da sua jurisprudência no tocante à não extensão da normatização relativa às questões gerais previdenciárias dos servidores públicos civis, dispostas no art. 40, da Carta Republicana, aos militares dos estados, justamente pela expressa previsão constitucional da possibilidade da edição de uma lei específica (*ex vi* art. 42, §1º e art. 142, §3º, X), pelo concernente ente federado, para tratar do assunto debatido.

Não por último, não há mais que se discutir sobre o tema, respeitada a possibilidade de *overruling*³ pela Suprema Corte pátria, uma vez que o assunto restou deliberado em sede de controle objetivo de constitucionalidade, portanto, dotado de efeitos obrigatórios aos demais sodalícios e à administração pública, como um todo, conforme estatui o parágrafo único, art.

3 Grosso modo, “*overruling* é uma mudança de regra (‘judge-made law’) que ocorre quando um tribunal, ao julgar determinado caso concreto, percebe que sua jurisprudência precisa ser revisitada.”

28, da Lei nº 9.868/99, *in verbis*:

Art. 28. *Omissis*.

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal. (BRASIL, 1999)

Cumprе ressaltar que, inobstante tal entendimento que, frise-se, encontra-se pacificado jurisprudencialmente, em interpretação sistemática da nossa *Lex Maior*, e tendo em vista o Princípio Fundamental da Isonomia, entendemos que seria de bom alvitre às respectivas entidades federativas, no exercício da sua capacidade de autogoverno, com espeque nos multicitados arts. 42, §1º e 142, §3º, X, que confeccionassem lei específica prevendo o mesmo período contributivo daquele inserto na LC nº 51/85 (25 anos de contribuição com, pelo menos, 15 anos na carreira) para fins de inativação das militares estaduais.

Com a edição de tal legislação, entendemos que cumpriria-se de imediato a exigência do princípio da eficácia integradora da Constituição Federal, princípio este instrumental para interpretação da Carta Magna pois, nas palavras de Konrad Hesse (apud NOVELINO, 2014), “nas resoluções de problemas jurídico-constitucionais deve ser dada primazia aos critérios que favoreçam a integração política e social produzindo um efeito criador e conservador desta unidade”.

Inclusive, como forma de reforçar os argumentos despendidos neste trabalho, no ideário do Professor Marcelo Novelino (2014) o princípio da eficácia integradora não deve ser observa-

do como um postulado autônomo em si, e sim uma subespécie da interpretação sistemática.

No azo, mostra-se assim necessário aos estados-membros e ao Distrito Federal que prevejam procedimentos diversos estatutários, *in casu*, quanto ao ingresso na inatividade dos seus militares estaduais femininos, similares àqueles inseridos na LC nº 51/1985, como forma de conceder uma interpretação constitucional consentânea, dessa feita de ordem positivada, reconhecendo assim a força normativa e a jurisdição constitucional (BARROSO apud NOVELINO, 2014).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em cotejo com toda a argumentação inserida no presente trabalho verifica-se que não há outra conclusão a se retirar senão aquela que, com a promulgação da LC nº 51/1985, com redação conferida pela LC nº 144/2014, que se propôs a regulamentar o art. 40, §4º, II, da *Lex Maior*, esta sempre será de aplicação imperativa aos órgãos da segurança pública, inseridos no *caput* do art. 144, CF/88, salvo aos membros das Polícias e Corpos de Bombeiros Militares, que deverão seguir as regras estipuladas em lei estadual (distrital) específicas das suas carreiras atinentes.

O próprio Supremo Tribunal Federal já consolidou tal entendimento, como se extrai da anteriormente transcrita decisão na ADO 28/SP, que espancou quaisquer dúvidas acerca da aplicabilidade das regras da previdência dos servidores públicos civis aos militares.

Afira-se ainda que, consoante o novo entendimento espo-

sado com o advento da Emenda Constitucional nº 18/1998, os militares não mais se constituem como servidores públicos, e sim, uma categoria especial de agentes públicos.

Todavia, na forma da argumentação principiológica expendida, deduzimos ainda pela necessidade da edição, pelos respectivos entes federados, de norma previdenciária que siga as disposições da LC nº 51/1985, no tocante ao tempo de contribuição das militares estaduais, como forma de tratá-las, isonomicamente, como as demais agentes de segurança pública, dando assim solutividade ao desiderato constitucional.

Por fim, cumpre arguir a relevância em se debater, de forma mais costumeira, essas questões envolvendo o regime jurídico dos militares, em face da Constituição Federal de 1988, em virtude da já comentada diminuta literatura sobre o assunto.

Tais agentes estatais, inobstante o destacado papel funcional exercido na atual ordem constitucional democrática, despertam, percebemos, pouca curiosidade dos pesquisadores jurídicos, sendo muitas vezes relegados a tratamentos, nas diversas obras administrativistas publicadas, como uma subespécie de servidores públicos, o que vai de encontro ao próprio anseio da *Charta Magna*.

De toda sorte, sempre procuraremos cumprir a missão a que nos propormos: esmiuçar, esclarecer e atizar a investigação doutrinária abrangendo os aspectos jurisprudenciais, legislativos e, quiçá, constitucionais, envolvendo esse específico grupo de agentes estatais.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ (Estado). Lei nº 1.813, de 7 de abril de 2014. Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado do Amapá – RPPN, de que trata o art. 42, §1º, c/c o art. 142, §3º, Inciso X, da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Poder Executivo, Macapá, 7 abr. 2014. p. 17. Disponível em: <<http://bit.ly/2k6ChBM>>. Acesso em: 14 set. 2016.

BASTOS, N. M. G. **Introdução à metodologia do trabalho acadêmico**. 4. ed. Fortaleza: Nacional, 2008.

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

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Poder Executivo, 11 nov. 1999. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/2bDPLgn>>. Acesso em: 16 set. 2016.

_____. Lei Complementar nº 144, de 15 de maio de 2014. Atualiza a ementa e altera o art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, que “Dispõe sobre a aposentadoria do funcionário policial, nos termos do art. 103, da Constituição Federal”, para regulamentar a aposentadoria da mulher servidora policial. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Poder Legislativo, 16 maio 2014a. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://bit.ly/2xO5TJ1>>. Acesso em: 10 set. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 703.651/São Paulo, 1ª Turma, Relator: Ministro Luiz Fux, 18 fev. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 10 mar. 2014b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Mandado de Injunção 2.752/Distrito Federal, Plenário, Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 26 nov. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16 dez. 2014c.

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 33. Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 24 abr. 2014d. Disponível em: <<http://bit.ly/1jrE3q1>>. Acesso 9 set. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF Brasília, 8 a 12 de junho de 2015** – Nº 789. Brasília, DF, 18 jun. 2015a. Disponível em: <<http://bit.ly/2hAqRVP>>. Acesso em: 28 set. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 28/SP. Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 18 de fevereiro de 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 3 ago. 2015b.

CEARÁ (Estado). Lei nº 13.729, de 11 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares Estaduais do Ceará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Assembleia Legis-

lativa, Fortaleza, CE, 28 abr. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2k6D1qg>>. Acesso em: 28 set. 2017.

DUARTE, A. C. A Constitucionalidade das Políticas de Ações Afirmativas. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/T2888F>>. Acesso em: 7 ago. 2017.

MILITARES. In: Direito Administrativo Intermediário/Agentes Públicos. **Wikiversidade**, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2k6uFPq>>. Acesso em: 28 set. 2017.

NOVELINO, M. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed., rev. e atual. São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método: 2014.

PONTE, L. E. P. Breve ensaio acerca da posse em cargo, função ou emprego público civil efetivo por militar. **Revista Controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. XII, n. 1, p. 242-256, jun. 2014.

SAVARIS, J. A. Entendendo as Aposentadorias por Tempo de Serviço e Contribuição. **Escola Paulista de Direito Social: Revista Eletrônica**. 2006. Disponível em: <<http://bit.ly/2xFrami>>. Acesso em: 8 set. 2016.

Recebido: 31/07/2017

Aprovado: 06/10/2017

Gestão do Conhecimento na Administração Pública: tendências de aprimoramento dos Tribunais de Contas

Knowledge management in public administration: Audit Courts' enhancement trends

Eliezer da Silva Freitas¹

RESUMO

Na sociedade do conhecimento em que transformações sociais são intensas – sobretudo pela influência de tecnologias da informação –, a gestão do conhecimento é considerada ferramenta estratégica para melhoria da administração pública e dos Tribunais de Contas. Neste sentido, este artigo se propõe a analisar tendências de aprimoramento dos Tribunais de Contas a partir da gestão do conhecimento na administração pública. Esta pesquisa é bibliográfica, documental, qualitativa e utilizou questionário para avaliar o nível de maturidade da gestão do conhecimento em um Tribunal de Contas brasileiro a partir de instrumento para avaliação da gestão do conhecimento na administração pública. Os resultados do estudo demonstraram a necessidade de implementação de práticas de gestão do conhecimento para aprimoramento do controle externo com a integração dos viabilizadores de gestão de pessoas, processos decisórios e suporte tecnológico; a importância da coordenação

¹ Especialista em Gestão e Políticas Públicas pela Faculdade Araguaia; especialista em Desenvolvimento de Pessoas com Ênfase em Competências pelo Centro Universitário Alves Faria; graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Goiás (UEG); técnico administrativo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. E-mail: eliezer.freitas@tcm.go.gov.br.

de lideranças para aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas e a tendência de valorização da tecnologia nestas instituições como suporte e aplicação para melhoria de seu desempenho organizacional.

Palavras-Chave: Gestão do Conhecimento. Administração Pública. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

In the knowledge society we live, where social transformations are particularly intense due to information technology influence, knowledge management is considered as a strategic tool for the improvement of public administration and Audit Courts. In this sense, we intend to analyze improvement tendencies of Audit Courts, considering knowledge management in public administration. This is a bibliographical, documentary and qualitative research, and a questionnaire was used to evaluate the maturity level of knowledge management in a Brazilian Audit Courts, using the instrument for evaluation of knowledge management in public administration. Results demonstrated the need to implement knowledge management practices for improvement of external control, with the integration of people management enablers, decision making processes and technological support; the importance of the coordination of leaderships for the improvement of Audit Courts and the tendency of valuing technology in these institutions as support and application for improvement of their organizational performance.

Keywords: Knowledge Management. Public Administration. Audit Courts.

1 INTRODUÇÃO

Em uma economia em que o cenário de negócios sofre mudanças frequentes, a vantagem competitiva duradoura é o conhecimento. Quando demanda e oferta de produtos e serviços alteram-se e tecnologias assumem papel mais interativo na vida social, organizações bem-sucedidas são aquelas que criam de forma consistente novos conhecimentos, disseminam-nos amplamente e os incorporam em novos produtos e serviços (NONAKA, 2008a).

Nesta sociedade do conhecimento, o maior desafio para a administração pública é a capacidade de desenvolver práticas sistemáticas para atender novas demandas sociais por bens e serviços públicos. Diante deste cenário, o processo de gestão do conhecimento possibilita a melhoria do serviço público ao relacionar-se diretamente com práticas de aprendizagem e inovação (ARBOIT; OLIVEIRA, 2008; BATISTA, 2014).

Especificamente nos Tribunais de Contas, a gestão do conhecimento pode ser vista como ferramenta para aprimoramento de competências constitucionais. Estoques de processos de prestação de contas dos jurisdicionados crescem a taxas altas inversamente proporcionais ao número restrito de técnicos e recursos disponíveis nestas organizações públicas, ao passo que, a partir do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex), o foco de sua atuação estratégica passou do controle externo puramente legalista para priorizar a avaliação do cumprimento dos programas de governo (ALVES, 2006; CASTRO, 2011; PIRES, 2005, 2009).

O aumento da demanda social por transparência, publi-

cidade, agilidade e legalidade dos atos públicos oportunizou a melhoria das atividades dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, práticas de gestão do conhecimento podem contribuir para a criação, retenção, diversificação, disseminação e atualização do conhecimento necessário ao alcance dos objetivos estratégicos e competências constitucionais destas organizações públicas (ALVES, 2006; CASTRO, 2011; PIRES, 2005).

Este estudo tem por objetivo analisar tendências de aprimoramento dos Tribunais de Contas brasileiros por meio da gestão do conhecimento na administração pública. A pesquisa é bibliográfica, documental, qualitativa e utilizou questionário para avaliar o nível de maturidade da gestão do conhecimento (GC) em um Tribunal de Contas brasileiro, a partir do instrumento para avaliação da GC na administração pública.

Este artigo discute, inicialmente, a teoria de criação do conhecimento organizacional, por meio da transformação do conhecimento tácito em explícito. Depois é apresentada a GC em uma perspectiva estratégica para a administração pública, e logo após, descrito modelo para sua implementação. Posteriormente, expõem-se práticas de gestão do conhecimento adotadas pelos Tribunais de Contas a fim de aprimorar competências constitucionais.

2 GESTÃO DO CONHECIMENTO

Os três elementos-chave para a definição da GC são: dado, informação e conhecimento; dado é expressão simbólica de um objeto, sem observação de contexto, significado ou aplicação; informação é o reconhecimento dos objetos de determinado

domínio e suas características, restrições e relações com outros objetos, sem entendimento de sua utilidade (PEREIRA, 2011); já a definição de conhecimento aceita pela comunidade acadêmica é: “informação organizada e tratada para tomar decisões”. Conhecimento é fator de vantagem competitiva da organização, uma vez que se tornou insumo indispensável para sua cadeia de valor ao considerar processos de negócio e processos de suporte.

Existem dois tipos de conhecimento: tácito e explícito. Conhecimento tácito é aquele disponível nas pessoas e não formalizado concretamente, tido como experiências, enquanto o explícito é aquele que pode ser mantido em documentos, manuais e base de dados.

2.1 Teoria da criação do conhecimento organizacional

Conhecimento é produzido e ampliado por relações, sua transformação é interativa e em espiral, ou seja, acontece por meio da interação entre pessoas, grupos e organizações e na perspectiva de procedimentos e declarações (NONAKA; TAKEUCHI, 2008b).

Os quatro modos diferentes de conversão do conhecimento são socialização, externalização, combinação e internalização, ao passo que o processo de criação de conhecimento deve ser apoiado pela organização por meio de imitação, diálogo, reflexões coletivas, reuniões, exposições e experiências compartilhadas.

Socialização está relacionada às teorias dos processos de grupo e à cultura organizacional, é um processo de compartilhamento de experiências por meio de observação, imitação e prática.

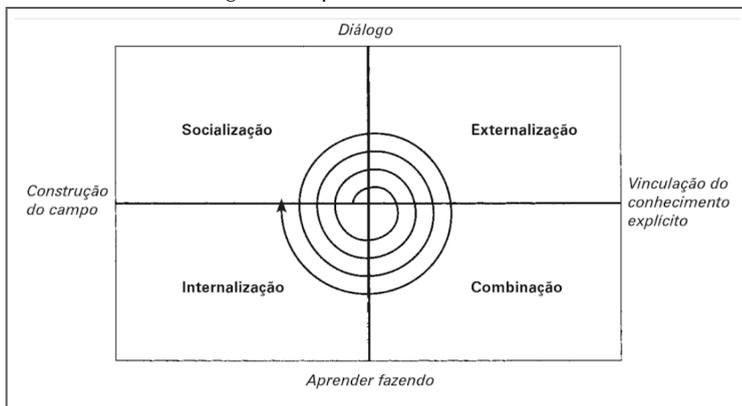
Externalização é articulação entre conhecimento tácito e explícito, ao tomar a forma de metáforas, analogias, conceitos, hipóteses ou modelos, que são gerados a partir de metáforas quando novos conceitos são criados no ambiente dos negócios.

Combinação é um processo de sistematização de conceitos por meio de documentos, reuniões ou redes de comunicação, que pode ser potencializado pela educação formal e quando a alta administração realiza integração da visão corporativa com conceitos de produtos e negócios operacionalizados pelos gestores intermediários.

Internalização está ligada diretamente à aprendizagem organizacional, portanto, é um processo de incorporação do conhecimento pelo indivíduo ao verbalizar ou registrá-lo em documentos, manuais ou relatos orais.

À vista disso, a criação do conhecimento na organização é uma interação contínua e dinâmica, evidenciada em formato espiral que se inicia no nível individual e atravessa os limites organizacionais, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 1: Espiral do conhecimento



Fonte: Nonaka e Takeuchi (2008b, p. 69)

Primeiramente, o modo de socialização inicia com a construção de um campo de interação entre membros da organização, que proporciona compartilhamento de experiências e modelos mentais. Em seguida, o modo de externalização é provocado pelo diálogo ou reflexão coletiva e finalmente o modo de combinação é desencadeado pela rede de conhecimento criada com a interação de pessoas de diferentes setores da organização, de forma a provocar a criação de um produto, serviço ou sistema. Por fim, o “aprender fazendo” desencadeia a internalização nos indivíduos.

No ambiente de negócios, gestão do conhecimento é vista como importante ferramenta para resolver os problemas de competitividade e inovação, sobretudo como elemento central no desempenho organizacional. Nesse cenário, o processo de gestão do conhecimento tem como objetivos identificar, definir, armazenar, manter, difundir e distribuir o conhecimento da organização entre colaboradores, clientes, sócios, fornecedores e distribuidores (PEREIRA, 2011).

Dessa forma, a gestão do conhecimento está relacionada à inteligência organizacional, permite controle e análise sistemática de dados e informações para tomada de decisões a partir da identificação de riscos e ameaças em um ambiente de alta concorrência (MORAES, 2005).

2.2 Perspectivas de gestão do conhecimento para a administração pública

Conforme definição do Comitê Executivo do Governo Eletrônico, gestão do conhecimento compreende o conjunto de processos sistematizados, articulados e intencionais neces-

sários ao desenvolvimento de habilidade dos gestores públicos em criar, identificar, organizar e compartilhar informações e conhecimentos estratégicos que contribuem para tomada de decisões, planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, e, sobretudo, para inclusão do cidadão como produtor de conhecimento coletivo (CASTRO, 2011).

A gestão do conhecimento na administração pública pode ser entendida também como

um método integrado de criar, compartilhar e aplicar conhecimento para aumentar a eficiência; melhorar a qualidade e a efetividade social; e contribuir para a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade na administração pública e para o desenvolvimento brasileiro. (BATISTA, 2014, p. 21)

A GC pode contribuir para que o cidadão e a sociedade civil participem efetivamente do processo de tomada de decisão na administração pública. Enquanto o setor privado a implementa para aumentar produtividade, a administração pública busca efetividade social e desenvolvimento econômico e social (BATISTA, 2014).

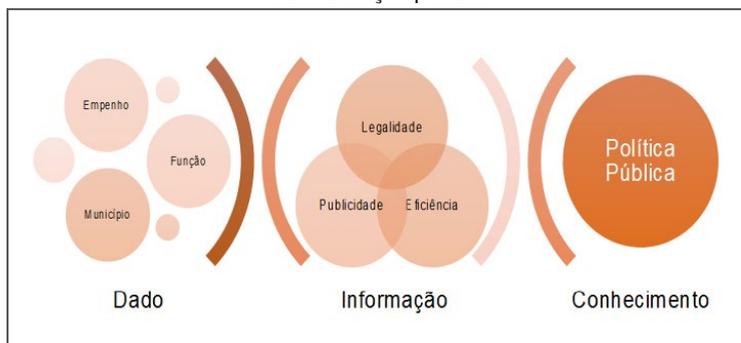
Nesta sociedade do conhecimento, o maior desafio para a administração pública é a capacidade de desenvolver práticas sistemáticas para atender novas demandas sociais por bens e serviços públicos. Diante deste cenário, o processo de gestão do conhecimento relaciona-se diretamente a práticas de aprendizagem e inovação no setor público (ARBOIT; OLIVEIRA, 2008; BATISTA, 2014).

A inovação no setor público é voltada para o aumento da eficiência e para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população. Já a aprendizagem confirma-se com

o processo de desenvolvimento de competências individuais para o alcance dos objetivos organizacionais (ARBOIT; OLIVEIRA, 2008; BATISTA, 2014).

A combinação de dados e informações públicas com suas respectivas características, restrições e relações gera a aplicação de conhecimento para a tomada de decisões, que em estrita finalidade, viabiliza a gestão de políticas públicas, conforme demonstrado na Figura 2.

Figura 2: Combinação de dado, informação e conhecimento na administração pública



Fonte: Elaborado pelo autor (2016)

Dessa forma, o processo de gestão do conhecimento, quando incorporado nas práticas de gestão, é capaz de transformar a realidade da organização pública de inovação eventual para contínua, a partir de sua aprendizagem (BATISTA, 2014).

2.3 Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública

Em 2012, o técnico Fábio Ferreira Batista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desenvolveu um modelo de gestão do conhecimento chamado de “Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira”, com o objetivo de adequar a implementação de práticas da gestão do conhecimento na administração pública para produzir resultados em benefício do cidadão (BATISTA, 2014).

Práticas de gestão do conhecimento na organização estão relacionadas aos aspectos de gestão de pessoas, estruturação dos processos organizacionais e base tecnológica, que facilitam a identificação, a criação, o armazenamento, o compartilhamento e a aplicação de conhecimento, conforme exemplos elencados no Quadro 1.

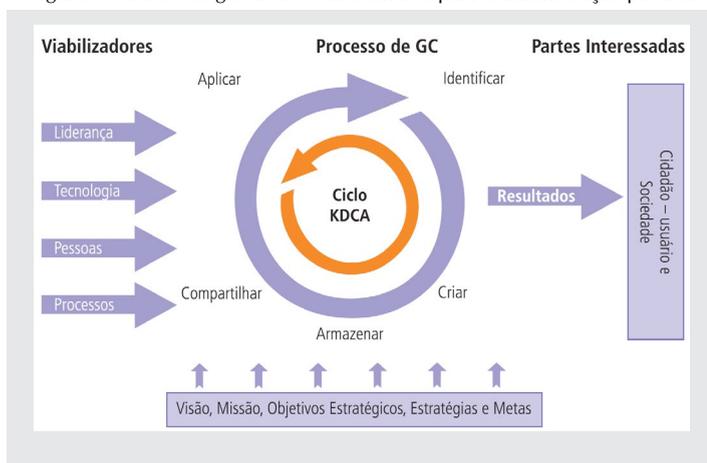
Quadro 1: Práticas de gestão do conhecimento na administração pública

Viabilizador	Exemplos
Gestão de Pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Fóruns (presenciais e virtuais)/Listas de discussão • Comunidades de prática ou Comunidades de conhecimento • Educação corporativa • Narrativas • <i>Mentoring</i> e <i>Coaching</i> • Universidade corporativa
Processos	<ul style="list-style-type: none"> • Melhores Práticas (Best Practices) • <i>Benchmarking</i> interno e externo • Memória organizacional, lições aprendidas, banco de conhecimentos ou repositórios • Sistemas de inteligência organizacional • Mapeamento ou auditoria do conhecimento • Sistema de gestão por competências • Banco de competências organizacionais • Banco de competências individuais • Gestão do capital intelectual ou gestão dos ativos intangíveis

<p>Suporte tecnológico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ferramentas de colaboração como portais, intranets e extranets • Sistemas de <i>workflow</i> • Gestão de conteúdo • Gestão Eletrônica de Documentos (GED) • <i>Data Warehouse</i> • <i>Data mining</i> • Outras: <i>Customer Relationship Management</i> (CRM), <i>Balanced Scorecard</i> (BSC), <i>Decision Support System</i> (DSS), <i>Enterprise Resource Planning</i> (ERP), e <i>Key Performance Indicators</i> (KPI)
<p>Fonte: Elaborado pelo autor conforme Batista (2014)</p>	

Para implementar práticas de gestão do conhecimento em uma organização pública é necessário considerar os elementos essenciais da GC: direcionadores estratégicos da organização, fatores críticos de sucesso ou viabilizadores, processo de GC e resultados e partes interessadas, conforme Figura 3 (BATISTA, 2014).

Figura 3: Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública



Fonte: Batista (2014, p. 52)

Direcionadores estratégicos da organização são: visão, missão, objetivos estratégicos, estratégias e metas. Visão e estratégia de GC devem estar alinhadas aos direcionadores estratégicos de forma a contribuir para o alcance dos objetivos da organização pública.

Os fatores críticos de sucesso ou viabilizadores adotados neste modelo são: liderança, tecnologia, pessoas e processos. Liderança, ou alta administração, desempenha papel fundamental para o êxito da implementação e continuidade de projetos e práticas da GC nas organizações públicas, dirige esforço de implementação da GC, estabelece a estrutura de governança e os arranjos organizacionais para institucionalizar práticas de GC, aloca recursos financeiros, assegura a utilização da GC para melhoria de processos, produtos e serviços, implementa política de proteção do conhecimento, apresenta-se como modelo institucional da prática de compartilhamento do conhecimento e de trabalho colaborativo, bem como promove e reconhece melhoria do desempenho individual e organizacional (BATISTA, 2012; NONAKA; TAKEUCHI, 2008b).

A tecnologia viabiliza os processos de GC por meio de práticas com foco no suporte tecnológico. Tanto na gestão do conhecimento tácito e explícito, a tecnologia contribui para criação, armazenamento, compartilhamento e aplicação do conhecimento por meio de repositórios, mecanismos de busca, intranets, extranets, gestão de conteúdo, entre outros (BATISTA, 2014).

A tecnologia da informação (TI) e seus sistemas de informação assumem relevância estratégica para a gestão do conhe-

cimento de uma organização pública à medida que

possibilitam um aumento na eficiência e eficácia nas atividades que integram os processos da cadeia de valor e suportam de forma adequada as necessidades de sua operação, reduzindo o risco de interrupção no negócio e permitindo real aplicabilidade (custo x benefício) em sua utilização pelos usuários, sejam estes funcionários, clientes ou demais colaboradores. (PLACHTA, 2012. p. 94)

Numa perspectiva da cadeia de valor e gestão de processos, a organização pública recebe recursos de fornecedores (ou entradas), transforma-os por meio de processos de negócio (com infraestrutura, suporte e gestão da TI) e entrega produtos e serviços (ou saídas) a cidadãos-usuários e à sociedade. Dessa forma, a TI possibilita que a organização pública coordene suas atividades em conjunto com os recursos fornecidos e as demandas sociais, ao objetivar a otimização da cadeia de suprimento (BATISTA, 2014; PLACHTA, 2012).

Pessoas desempenham papel fundamental nos processos de GC, uma vez que compartilham experiências, dialogam, interagem ao formar uma rede de conhecimento e aprendem em um movimento de criação do conhecimento organizacional. Conforme suas estratégias e definição de práticas de GC, a organização pública pode investir em programas de educação e capacitação, a fim de promover o desenvolvimento de competências dos servidores e gestores e, por conseguinte, alcançar os objetivos estratégicos da organização e melhorar o desempenho institucional (BATISTA, 2012; NONAKA; TAKEUCHI, 2008b).

O processo de gestão do conhecimento envolve as atividades de identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar conhecimento para melhoria dos serviços entregues ao cidadão

-usuário e à sociedade, que são as partes interessadas. A organização identifica as lacunas do conhecimento necessário para o alcance de seus objetivos; elimina-as por meio da conversão do conhecimento e da criação de novo conhecimento; permite a preservação; promove a aprendizagem contínua e a inovação, por meio do intercâmbio sistemático entre os membros da organização; e viabiliza a transformação do conhecimento em ação ou em decisão, de forma a agregar valor aos “processos de apoio e finalísticos e, conseqüentemente, melhora produtos e serviços da organização pública” (BATISTA, 2012, p. 64).

2.4 Tendências da gestão do conhecimento em Tribunais de Contas

No Brasil, os 34 (trinta e quatro) Tribunais de Contas exercem controle externo da administração pública, em auxílio às atividades do Poder Legislativo nos níveis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entende-se como controle externo a atividade independente da administração pública que fiscaliza seus atos administrativos, mas, sobretudo assegura que políticas públicas sejam implementadas com qualidade, eficiência e eficácia, produzindo resultados positivos para a sociedade (BRASIL, 1988; PIRES, 2005).

Nos Tribunais de Contas, gestão do conhecimento pode ser entendida como ferramenta para aprimoramento do controle externo. Para seu exercício constitucional, estes órgãos de controle precisam cumprir seu papel de agente de transformação, que prima pela efetividade e melhoria contínua da ação governamental, por meio da atuação preventiva, concomitante e posterior aos fatos, com proatividade nas ações de fiscaliza-

ção e monitoramento constante das políticas públicas (CASTRO, 2011; PIRES, 2005).

Por um lado, estoques de processos de prestação de contas dos jurisdicionados crescem a taxas altas inversamente proporcionais ao número restrito de técnicos e recursos disponíveis nestas organizações públicas; por outro lado, a partir do Promoex, o foco de sua atuação estratégica passou do exercício de controle externo puramente legalista para a prioridade de avaliar o cumprimento dos programas de governo. (ALVES, 2006; CASTRO, 2011; PIRES, 2005, 2009).

Promoex foi um programa articulado pelos Tribunais de Contas, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Instituto Rui Barbosa (IRB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, desde 2001, tinha como objetivo fortalecer o sistema de controle externo ao subsidiar os Tribunais de Contas de mecanismos eficazes para a implementação e efetivação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (PIRES, 2009).

A partir de diagnóstico da Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo, identificou-se a problemática do desempenho organizacional dos Tribunais de Contas. A pesquisa indicou cinco dimensões: integração externa, planejamento e controle gerencial, procedimentos-chave de trabalho, tecnologia da informação e gestão dos recursos humanos (PIRES, 2009).

Em 2014, a Atricon concebeu o Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC), cujo objetivo, entre outros, é desenvolver e aplicar marco de medição de desem-

penho para diagnóstico da qualidade e agilidade do controle externo (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2017).

O Marco de Medição do Desempenho (MMD-TC) tem como objetivo analisar o desempenho dos Tribunais de Contas em comparação com boas práticas de instituições internacionais e diretrizes de qualidade estabelecidas pela Atricon, além de identificar seus pontos fortes e fracos. O MMD-TC estabelece 28 indicadores e oito domínios de análise, que são: independência e marco legal; estratégia para o desenvolvimento organizacional; estruturas de gestão e apoio; recursos humanos e liderança; agilidade e tempestividade; normas e metodologia de auditoria; resultados (relatórios) de auditoria e; comunicação e controle social.

As práticas de gestão do conhecimento podem contribuir para a criação, retenção, diversificação, disseminação e atualização do conhecimento necessário ao desempenho do controle externo. Essas práticas, tais como grupos de melhoria de processos, educação corporativa, banco de talentos, videoconferência, árvores do conhecimento, memória organizacional, malhas eletrônicas de fiscalização e parceria interinstitucional, viabilizam o compartilhamento de informações processuais, e, por conseguinte, a melhoria contínua das atividades dos Tribunais de Contas (CASTRO, 2011; PIRES, 2005).

No processo de criação do conhecimento nos Tribunais de Contas, sobretudo na fase de planejamento e definição de práticas de GC a ser utilizadas para alcance dos objetivos estratégicos, é fundamental identificar

quais informações e conhecimentos são essenciais;
quais serão as formas de informação; quem será res-

ponsável pela coleta e tratamento; qual a estrutura organizacional da instituição (*processos decisórios*) e quais os recursos de (*tecnologia*) da informação que serão necessários; quais competências serão requeridas, (*a partir da política institucional de gestão de pessoas*); como se processará o compartilhamento e a disseminação do conhecimento. (PIRES, 2009, p. 11, grifo do autor)

Como suporte tecnológico ao desempenho do controle externo, malhas eletrônicas de fiscalização podem ser formadas a partir do cruzamento de dados dos sistemas informacionais do Tribunal com sistemas de organizações parceiras, formando uma rede de avaliação das políticas públicas (CASTRO, 2011).

A Atricon aprovou as Diretrizes de Controle 3I.203/2014 relacionadas à temática “Gestão de informações estratégicas pelos Tribunais de Contas do Brasil: instrumento de efetividade do controle externo”. Esse normativo define a estrutura de TI, processos e pessoas para a atividade de inteligência que possibilite

a coleta e a busca de dados e informações com vista a produção de conhecimento para a tomada de decisão (*com o objetivo de proporcionar*) maior eficiência e efetividade nas ações do controle externo. (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2015, p. 128, grifo do autor)

No âmbito dos processos, o compartilhamento de instrumentos de análise, intercâmbio de informações, fiscalização e julgamento de contas promove economia, racionalidade e agilidade de procedimentos, além de assegurar maior consistência aos procedimentos de seletividade e planejamento das ações de fiscalização, sobretudo por meio da Rede Nacional de Informações Estratégicas para o Controle Externo (InfoContas) (AL-

VES, 2006; ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2015; CASTRO, 2011).

O desenho do planejamento estratégico, bem como posterior mapeamento dos macroprocessos e definição da política de gestão de pessoas por competências são práticas eficazes no alcance dos objetivos institucionais dos Tribunais de Contas. A partir dos direcionadores estratégicos, macroprocessos definem as competências necessárias ao negócio da organização e o perfil adequado das pessoas a serem alocadas em cada unidade de trabalho. Nessa perspectiva de desenvolvimento, a organização estabelece trilhas de aprendizagem a partir do levantamento de necessidades de treinamento para desenvolver as competências requeridas ao alcance dos objetivos organizacionais (MORAES, 2005).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa é bibliográfica, por buscar literatura sobre gestão do conhecimento como fator estratégico para a administração pública e artigos disponíveis em periódicos de revistas que analisam como a temática é desenvolvida nos Tribunais de Contas brasileiros; além disso, este estudo é documental, qualitativo e utilizou questionário para levantamento de dados.

O objeto de análise foram os 34 Tribunais de Contas brasileiros, a amostra da pesquisa foi um Tribunal de Contas, com aplicação do questionário para 6 (seis) gestores envolvidos com a temática de GC, sobretudo das áreas de gestão de pessoas, processos e tecnologia.

O questionário utilizado foi instrumento para avaliação

da gestão do conhecimento na administração pública que integra o Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira, desenvolvido por Fábio Ferreira Batista do Ipea. Esse instrumento é ferramenta para diagnóstico que determina o grau de utilização da GC na organização pública e se esta conta com condições adequadas para implementar e sustentar de forma sistemática os processos de gestão do conhecimento.

O instrumento para avaliação da GC na administração pública é composto por 42 itens distribuídos em sete critérios: liderança em GC, processo, pessoas, tecnologia, processo de GC, aprendizagem e inovação, resultados da GC. O cálculo foi feito a partir da média das pontuações individuais para chegar à pontuação de todos os respondentes, foi utilizado *Microsoft Excel* para tabulação e análise de dados. Com o cálculo das pontuações dos critérios é identificado o nível de maturidade em gestão do conhecimento na organização, que pode ser de reação, iniciação, expansão, refinamento ou maturidade.

4 RESULTADOS

O referencial teórico demonstra necessidade de aprimoramento do desempenho organizacional dos Tribunais de Contas advindo da avaliação do ambiente interno (instituições de controle externo) e externo (organizações públicas e demandas sociais).

A gestão do conhecimento foi apresentada como sistema integrado para otimizar as ações da administração pública de forma a gerar resultados aos cidadãos, práticas de aprendizagem e inovação contemplam a melhoria do desempenho or-

organizacional e a promoção de soluções para o atendimento de novas demandas sociais por bens e serviços públicos.

Para a efetivação do mandamento constitucional, os Tribunais de Contas brasileiros utilizaram práticas de gestão do conhecimento ao redirecionar sua atuação de controle externo puramente legalista para a avaliação dos programas de governo. Essa mudança organizacional foi introduzida desde 2001 com o Promoex e continua em 2017 com o QATC, por meio dos quais os Tribunais de Contas asseguram a efetividade das políticas públicas e, por conseguinte, proporcionam resultados positivos para a sociedade.

A fim de verificar a tendência da gestão do conhecimento nos Tribunais de Contas, o instrumento para avaliação da GC na administração pública indica o nível de maturidade em GC das organizações conforme o Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira. A Figura 4 mostra o intervalo de pontuação para cada nível de maturidade em GC.

Figura 4: Níveis de maturidade em gestão do conhecimento na administração pública

				Maturidade	189-210
			Refinamento	147-188	
		Introdução (expansão)	126-146		
	Iniciação	84-125			
Reação	42-83				

Fonte: APO (2009) citado por Batista (2012)

No nível reação, a organização pública não sabe o que é GC e desconhece sua relevância para elevar eficiência e efetividade social; no nível iniciação, a instituição começa a reconhecer a necessidade de gerenciar conhecimento; em introdução, existem práticas de GC em algumas áreas; no nível refinamento, a implementação da GC é avaliada e melhorada de forma contínua; e em maturidade, a gestão do conhecimento está institucionalizada na organização pública.

Após a tabulação de dados, a partir das respostas de seis gestores de um Tribunal de Contas brasileiro, das áreas de gestão de pessoas, processos e tecnologia, consolidou-se a Tabela 1.

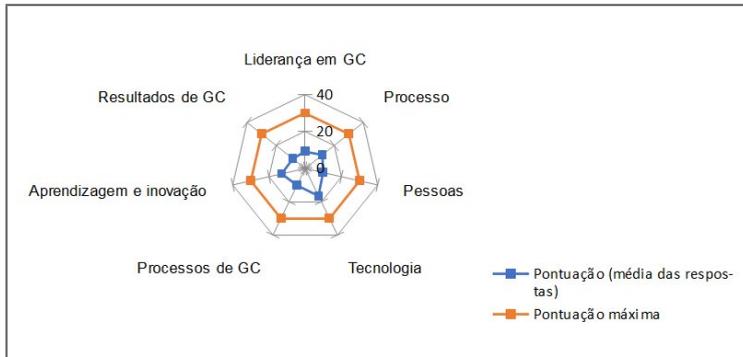
Tabela 1: Folha de pontuação dos questionários aplicados em um Tribunal de Contas brasileiro

Nº	Critério	Pontuação (Média das respostas)	Pontuação máxima	Colocação ¹
1.0	Liderança em GC	9	30	5
2.0	Processo	12	30	3
3.0	Pessoas	10	30	4
4.0	Tecnologia	17	30	1
5.0	Processos de GC	10	30	4
6.0	Aprendizagem e inovação	13	30	2
7.0	Resultados de GC	9	30	5
Total		79	210	

¹ Nota: em que 1 é a mais alta e 7, a mais baixa.
Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

O critério melhor avaliado foi de tecnologia, que analisa a infraestrutura necessária à implantação e manutenção de práticas de gestão do conhecimento. Por outro lado, liderança em GC e resultados de GC foram os critérios de menor colocação no ranking, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1: Pontuação por critério de avaliação da GC em um Tribunal de Contas brasileiro



Fonte: Elaborado pelo autor (2017)

Conforme evidenciado na Tabela 1 e Figura 3, o nível de maturidade deste Tribunal de Contas brasileiro é de Reação. Consoante o Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira, esse nível de maturidade evidencia que a organização pública em análise não sabe o que é essa ferramenta de gestão e desconhece sua importância para aumentar eficiência; melhorar qualidade e efetividade social; contribuir para a legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência na administração pública; e contribuir para

o desenvolvimento.

4.1 Interpretação

Sinteticamente, a análise dos resultados dar-se-á nos aspectos de que: 1) os autores que tratam da gestão do conhecimento nos Tribunais de Contas reconhecem a necessidade de implementação de práticas de gestão do conhecimento com o objetivo de proporcionar o aprimoramento do controle externo; 2) perspectiva teórica da 'liderança em GC' em conjunto com o critério 'resultados de GC' e a prática nos Tribunais de Contas; 3) tendência de valorização da 'tecnologia' nos Tribunais de Contas como suporte e aplicação para melhoria de desempenho organizacional.

Primeiro, os resultados da pesquisa confirmam a discussão dos autores de que gestão do conhecimento possibilita otimizar as ações da administração pública de forma a gerar resultados aos cidadãos. Para os Tribunais de Contas, as práticas de aprendizagem e inovação oportunizam a melhoria do desempenho organizacional no que tange ao exercício do controle externo e, por conseguinte, à garantia da efetividade das políticas públicas e resultados positivos para a sociedade (ALVES, 2006; ARBOIT; OLIVEIRA, 2008; BATISTA, 2012; CASTRO, 2011; PIRES, 2005).

Segundo, na perspectiva da teoria da criação do conhecimento organizacional, a alta administração contribui para a conversão e disseminação do conhecimento ao integrar a visão corporativa com os conceitos de produtos e negócios operacionalizados pelos gerentes intermediários, sobretudo por meio de documentos, reuniões e redes de comunicação (NONAKA;

TAKEUCHI, 2008b).

Na concepção do Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública Brasileira, a liderança dirige o esforço de implementação da GC, estabelece a estrutura de governança e os arranjos organizacionais para institucionalizar as práticas de GC, aloca recursos financeiros, assegura a utilização da GC para melhoria de processos, produtos e serviços, implementa política de proteção do conhecimento, apresenta-se como modelo institucional da prática de compartilhamento do conhecimento e de trabalho colaborativo, bem como promove e reconhece a melhoria do desempenho individual e organizacional (BATISTA, 2012).

Desde 2001, a aplicação da gestão do conhecimento nos Tribunais de Contas é evidenciada por meio da coordenação de programas, projetos e ações pela Atricon, com o objetivo de promover melhoria contínua do desempenho destas organizações públicas. Mediante o Promoex, foram desenvolvidas soluções para atender problemáticas nas dimensões de integração externa, planejamento e controle gerencial, procedimentos-chave de trabalho, tecnologia da informação e gestão de recursos humanos (PIRES, 2009).

A partir de 2014, por meio do QATC, a Atricon desenvolveu o MMD-TC, cujo objetivo é verificar o desempenho dos Tribunais de Contas em comparação com as boas práticas internacionais e diretrizes de qualidade estabelecidas, além de identificar seus pontos fortes e fracos (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2017).

Em terceiro lugar, dentre os fatores críticos de sucesso para a gestão do conhecimento, os Tribunais de Contas investem em práticas predominantemente de suporte tecnológico,

embora apontem tendências para mapeamento de processos estratégicos e gestão de pessoas por competências. Além de sistemas integrados para a prestação e análise de contas públicas, os Tribunais de Contas aplicam recursos em portais de transparência que estimulam o controle social (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL, 2015, 2017; CASTRO, 2011).

5 CONCLUSÃO

Este artigo teve como objetivo analisar as tendências de aprimoramento dos Tribunais de Contas brasileiros por meio da gestão do conhecimento na administração pública. Os resultados da pesquisa demonstraram a necessidade de implementação de práticas de gestão do conhecimento para aprimoramento do controle externo; a importância da coordenação de lideranças para o aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas e a tendência de valorização da ‘tecnologia’ nestas instituições como suporte e aplicação para melhoria de seu desempenho organizacional.

A análise dos resultados indica tendências da aplicação da gestão do conhecimento nos Tribunais de Contas, demonstra esforço institucional para a melhoria de seu desempenho e a entrega de resultados esperados pela sociedade em relação à administração pública.

A Teoria de Criação do Conhecimento Organizacional pressupõe que a transformação do conhecimento tácito em explícito ocorre por meio da interação entre pessoas, grupos e organizações, no movimento em espiral de compartilhamento de experiências e modelos mentais; diálogo ou reflexão coletiva;

criação de produto ou serviço a partir de uma rede de conhecimento e; “aprender fazendo”.

O Modelo de Gestão do Conhecimento para a Administração Pública aponta as contribuições para o aperfeiçoamento da gestão pública com objetivo de produzir resultados em benefício do cidadão. As práticas de gestão do conhecimento são viabilizadas pela liderança, pessoas, processos e tecnologias da informação a fim de alcançar os objetivos da organização em benefício da sociedade.

Os Tribunais de Contas têm como competência constitucional o exercício do controle externo da administração pública, em auxílio às atividades do Poder Legislativo, para atuarem na fiscalização e monitoramento constante das políticas públicas, essas organizações públicas têm investido em práticas de gestão do conhecimento que contribuem para identificar, criar, armazenar, compartilhar e aplicar o conhecimento necessário ao desempenho do controle externo, bem como a melhoria contínua das atividades dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, as práticas de gestão do conhecimento, a partir da integração dos viabilizadores de liderança, gestão de pessoas, processos decisórios e suporte tecnológico promovem a aprendizagem organizacional dos Tribunais de Contas, a inovação na administração pública e, por conseguinte, impulsiona resultados positivos para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. A. Gestão do conhecimento: uma ferramenta de apoio ao exercício da função de controle externo. **Revista Con-**

trole, Fortaleza, v. 6, n. 1, p. 59-61, 2006.

ARBOIT, A. E.; OLIVEIRA, J. S. P. Gestão do Conhecimento na Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba, v. 38, n. 165, p. 30-35, 2008.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Resolução Atricon nº 7/2014. Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3.203/2014, relacionadas à temática “Gestão de informações estratégicas pelos Tribunais de Contas do Brasil”. In: _____. **Diretrizes para o aprimoramento dos Tribunais de Contas do Brasil**: resoluções da Atricon. Recife: Atricon, 2015. p. 123-134. Disponível em: <<https://goo.gl/j5T1PB>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

_____. Sobre QATC. In: **Programa qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas**. Recife: Atricon, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/FMyNXC>>. Acesso em: 7 abr. 2017.

BATISTA, F. F. **Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira**: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão. Brasília, DF: Ipea, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/aarj9B>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BATISTA, F. F. **Curso gestão do conhecimento**: teoria e boas práticas. Brasília, DF: Enap, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/jPvBYj>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de**

1988. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/nkcg3R>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

CASTRO, S. H. R. Institucionalização da política de fiscalização integrada. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 279-285, 2011.

MORAES, E. Q. Uma introdução sobre gestão do conhecimento. **Revista do TCU**, Brasília, DF, n. 105, p. 55-59, 2005.

NONAKA, I. A empresa criadora de conhecimento. In: NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008a. p. 39-53.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. Teoria da criação do conhecimento organizacional. In: _____. **Gestão do conhecimento**. Porto Alegre: Bookman, 2008b. p. 54-90.

PEREIRA, L. Gestão do conhecimento. In: _____. **Gestão do conhecimento em projetos**. Lisboa: FCA, 2011. p. 1-18.

PIRES, F. F. C. Gestão do conhecimento: caminho para o aprimoramento do controle externo. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 5, n. 2, p. 45-49, 2005.

_____. A gestão do conhecimento aplicada ao controle externo: estratégia inovadora na gestão pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Centro de convenções Ulysses Guimarães, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/jj3p4m>>. Acesso

em: 7 abr. 2017.

PLACHTA, C. A tecnologia no suporte à gestão da informação e aos processos de negócios inteligentes. In: STAREC, C. (Org.). **Gestão da informação, inovação e inteligência competitiva: como transformar a informação em vantagem competitiva nas organizações.** São Paulo: Saraiva, 2012. p. 91-117.

ANEXO

Questionário 'Instrumento para Avaliação da Gestão do Conhecimento na Administração Pública' (BATISTA, 2016)

Escala 1 (a ser utilizada nos itens de 1 a 36 dos critérios de 1 a 6 e nos itens 37 e 38 do critério 7):

Situação atual	Escala de pontuação
As ações descritas são muito mal realizadas ou ainda não são realizadas	1
As ações descritas são mal realizadas	2
As ações descritas são realizadas de forma adequada	3
As ações descritas são bem realizadas	4
As ações descritas são muito bem realizadas	5

Critério 1.0: Liderança em Gestão do Conhecimento - GC		Pontuação
1.	As ações descritas são muito mal realizadas ou ainda não são realizadas	
2.	Arranjos organizacionais foram implantados para formalizar as iniciativas de GC (exemplos: uma unidade central de coordenação da gestão da informação/conhecimento; gestor chefe de gestão da informação/conhecimento; equipes de melhoria da qualidade; COPs; e redes de conhecimento).	
3.	Recursos financeiros são alocados nas iniciativas de GC.	
4.	A organização tem uma política de proteção da informação e do conhecimento (exemplos: proteção da propriedade intelectual, segurança da informação e do conhecimento e política de acesso, integridade, autenticidade e sigilo das informações).	
5.	A alta administração e as chefias intermediárias servem de modelo ao colocar em prática os valores de compartilhamento do conhecimento e de trabalho colaborativo. Elas passam mais tempo disseminando informação para suas equipes e facilitando o fluxo horizontal de informação entre suas equipes e equipes de outros departamentos/divisões/unidades.	
6.	A alta administração e as chefias intermediárias promovem, reconhecem e recompensam a melhoria do desempenho, o aprendizado individual e organizacional, o compartilhamento de conhecimento e a criação do conhecimento e inovação.	
Critério 2.0: Processo		Pontuação
7.	A organização define suas competências essenciais (capacidades importantes do ponto de vista estratégico que concede à organização vantagem comparativa) e as alinha à sua missão e aos objetivos da organização.	
8.	A organização modela seus sistemas de trabalho e processos de apoio e finalísticos chave para agregar ("ao invés de criar") valor ao cidadão-usuário e alcançar alto desempenho institucional.	

9.	Na modelagem de processos são contemplados os seguintes fatores: novas tecnologias, compartilhamento de conhecimento na organização, flexibilidade, eficiência, eficácia e efetividade social.	
10.	A organização tem um sistema próprio para gerenciar situações de crise ou eventos imprevistos que assegura a continuidade das operações, prevenção e recuperação.	
11.	A organização implementa e gerencia os processos de apoio e finalísticos chave para assegurar o atendimento dos requisitos do cidadão-usuário e a manutenção dos resultados da organização.	
12.	A organização avalia e melhora continuamente seus processos de apoio e finalísticos para alcançar um melhor desempenho, reduzir a variação, melhorar produtos e serviços públicos e para manter-se atualizada com as práticas de excelência em gestão.	
Critério 3.0: Pessoas		
13.	Os programas de educação e capacitação, assim como os de desenvolvimento de carreiras, ampliam o conhecimento, as habilidades e as capacidades do servidor público, servem de apoio para o alcance dos objetivos da organização e contribuem para o alto desempenho institucional.	
14.	A organização dissemina de maneira sistemática informações sobre os benefícios, a política, a estratégia, o modelo, o plano e as ferramentas de GC para novos funcionários/servidores da organização.	
15.	A organização tem processos formais de <i>mentoring</i> , <i>coaching</i> e tutoria.	
16.	A organização conta com banco de competências dos seus servidores públicos.	
17.	A colaboração e o compartilhamento do conhecimento são ativamente reconhecidos e recompensados/corrigidos.	

18.	A organização do trabalho contempla a formação de pequenas equipes/grupos (exemplos: grupos de trabalho, comissões, círculos de qualidade, equipes de melhoria de processos de trabalho, equipes interfuncionais, equipes interdepartamentais, COPs) e a estrutura por processos para enfrentar as preocupações e os problemas no local de trabalho.	
Critério 4.0: Tecnologia		Pontuação
19.	A alta administração implantou uma infraestrutura de TI (exemplos: internet, intranet e sítio na Rede Mundial de Computadores (web) e dotou a organização com a estrutura necessária para facilitar a efetiva GC.	
20.	A infraestrutura de TI está alinhada à estratégia de GC da organização.	
21.	Todas as pessoas da organização têm acesso a computador.	
22.	Todas as pessoas têm acesso à internet/intranet e a um endereço de e-mail.	
23.	As informações disponíveis no sítio da web/intranet são atualizadas regularmente.	
24.	A intranet (ou uma rede similar) é usada como a principal fonte de comunicação em toda a organização como apoio à transferência de conhecimento e ao compartilhamento de informação.	
Critério 5.0: Processos de conhecimento		Pontuação
25.	A organização tem processos sistemáticos de identificação, criação, armazenamento, compartilhamento e utilização do conhecimento.	
26.	A organização conta com um mapa de conhecimento e distribui os ativos ou recursos de conhecimento por toda a organização.	
27.	O conhecimento adquirido após a execução de tarefas e a conclusão de projetos é registrado e compartilhado.	
28.	O conhecimento essencial de servidores públicos que estão saindo da organização é retido.	

29.	A organização compartilha as melhores práticas e lições aprendidas por toda a organização para que não haja um constante “reinventar da roda” e retrabalho.	
30.	As atividades de benchmarking são realizadas dentro e fora da organização, os resultados são usados para melhorar o desempenho organizacional e criar novo conhecimento.	
Critério 6.0: Aprendizagem e inovação		Pontuação
31.	A organização articula e reforça continuamente como valores a aprendizagem e a inovação.	
32.	A organização considera a atitude de assumir riscos ou o fato de cometer erros como oportunidades de aprendizagem desde que isso não ocorra repetidamente.	
33.	Equipes interfuncionais são formadas para resolver problemas ou lidar com situações preocupantes que ocorrem em diferentes unidades gerenciais da organização.	
34.	As pessoas sentem que recebem autonomia dos seus superiores hierárquicos e que suas ideias e contribuições são geralmente valorizadas pela organização.	
35.	As chefias intermediárias estão dispostas a usar novas ferramentas e métodos.	
36.	As pessoas são incentivadas a trabalhar junto com outros e a compartilhar informação.	
Critério 7.0: Resultados da GC		Pontuação
37.	A organização tem um histórico de sucesso na implementação da GC e de outras iniciativas de mudança que pode ser comprovado com resultados de indicadores de desempenho.	
38.	São utilizados indicadores para avaliar o impacto das contribuições e das iniciativas de GC nos resultados da organização.	

Escala 2 (a ser utilizada nos itens de 39 a 42 do critério 7: resultados):

Situação atual	Escala de pontuação
A organização não melhorou ou ainda não é possível comprovar melhorias por ausência de indicadores	1
Houve melhoria nos resultados de alguns indicadores utilizados	2
Houve melhoria nos resultados da maioria dos indicadores utilizados	3
Houve melhoria nos resultados da maioria dos indicadores utilizados	4
Houve melhoria em todos os indicadores utilizados	5

Critério 7.0: Resultados da GC		Pontuação
39.	A organização melhorou – graças às contribuições e às iniciativas da GC – os resultados relativos aos indicadores de qualidade dos produtos e serviços.	
40.	A organização melhorou – graças às contribuições e às iniciativas de GC – os resultados relativos aos indicadores de eficiência.	
41.	A organização melhorou – graças às contribuições e às iniciativas de GC – os resultados relativos aos indicadores de efetividade social.	
42.	A organização melhorou – graças às contribuições e às iniciativas de GC – os resultados dos indicadores de legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e desenvolvimento.	

Recebido: 30/06/2017

Aprovado: 02/10/2017

Termo de Referência, Projeto Básico e Projeto Executivo: Análise, Síntese e Compreensão

Term of reference, basic project, and executive project:
analysis, synthesis and understanding

Diego Nogueira Kaur¹

RESUMO

Este artigo visa tratar de forma clara, precisa e sintética os institutos nomeados termo de referência, projeto básico e projeto executivo. Diante dos graves erros presentes em licitações e contratações públicas, se faz necessária esta abordagem, com o fito de orientar a Administração Pública na confecção de tais instrumentos. Cotidianamente nos deparamos com certames sofrendo embaraços de toda sorte. Vislumbramos que grande parte dos problemas licitatórios surge em seu nascedouro. Aquisição de produtos mal identificados, dimensionamentos equivocados, realização de inúmeros aditivos contratuais, dentre outros, são irregularidades/ilegalidades ínsitas aos termos de referência, projetos básicos e projetos executivos mal elaborados. Certo que, um termo de referência, um projeto básico e um projeto executivo bem formalizados traduzem como resultado uma licitação sem embargos. Tais instrumentos bem confeccionados são sinônimos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A formalização de tais institutos de forma

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza, especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade de Fortaleza e em Direito Processual Lato Senso pela Universidade do Sul de Santa Catarina, procurador do Município de Teresina e advogado. E-mail: diegokaur@hotmail.com

eskorreita é tradução lógica de licitação justa e isonômica. Tais, por serem de elaboração complexa e multissetorial, devem estar devidamente acautelados e coesos. Destarte, nosso intuito é “cortar o mal pela raiz” com o fito de que futuras licitações e contratações públicas sejam perpetradas da maneira mais célebre, hígida e regular possível. Assim esperamos.

Palavras-Chave: Termo de Referência. Projeto básico. Projeto executivo.

ABSTRACT

This article aims to treat in a clear, precise, and synthetic manner the institutes named term of reference, basic project, and executive project. In view of the serious errors in public procurement and contracting, this approach is necessary to guide the Public Administration in the preparation of such instruments. Every day we come across contests that suffer all kinds of embarrassment. We envisage that most of the bidding problems arise at its inception. Acquisition of poorly identified products, mistaken sizing, realization of numerous contractual additives, among others, are irregularities / illegality included in the poorly prepared Terms of Reference, Basic Projects and Executive Projects. Certainly, a well-established Term of Reference, Basic Project and Executive Project translates into unrestricted bidding. Such well-made instruments are synonymous with legality, impersonality, morality, publicity, and efficiency. Formalization of such institutes in a slipstream form is logical translation of fair and isonomic bidding. As they are of complex and multisectoral elaboration, they must be properly guarded and cohesive. Thus, our intention is to “cut off the evil at its root,” so future public procurement and contracting are carried out in the fastest, most healthy and regular way possible. So we hope.

Keywords: Term of Reference. Basic Project. Executive Project.

1 INTRODUÇÃO

Este estudo visa abordar, em linhas gerais, os institutos do termo de referência, projeto básico e projeto executivo. Trata-se de instrumentos essenciais a uma licitação e contratação pública hígidas, não sendo outro o motivo da constatação de que a maioria dos equívocos em certames licitatórios ocorrem em seu nascedouro.

Elaborar um termo de referência, um projeto básico e um projeto executivo não é tarefa fácil, devendo ser adotada extrema cautela, a fim de que o poder público proceda a um certame escorreito e alheio a vícios.

Vislumbramos em nossos seis anos de Advocacia Pública um círculo vicioso no âmbito da Administração Pública ao não se apegar ao preciosismo nas fases iniciais dos procedimentos licitatórios, descambando em licitações anuladas ou revogadas. Com efeito, o gargalo procedimental se encontra não no deslinde da licitação pública, mas sim em suas tratativas internas e na elaboração de instrumentos que irão reger todo o certame.

Diante disso, de forma bastante concisa, pretendemos aclarar os institutos acima indigitados, de modo a fornecer aos operadores do direito e servidores que atuam no âmbito das licitações públicas e contratos administrativos, material de fácil compreensão, a fim de que futuros erros não venham a ser cometidos, viciando os procedimentos de licitação pública.

2 TERMO DE REFERÊNCIA

Termo de referência é o instrumento que contém o código genético da licitação e do contrato a ser celebrado. É nele que se identificam os requisitos essenciais do certame, como definição do objeto, identificação das obrigações, fonte de recursos, dentre outros.

A necessidade de prévia especificação do objeto licitatório como requisito essencial à licitação foi introduzida na legislação pátria com a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, bem como o Decreto-Lei nº 2.300/2986. A Lei nº 8.666/93, na mesma esteira, exigiu a prévia e suficiente identificação do objeto.

Até a edição da Lei nº 10.520/2002, não havia citação ao termo de referência. Mesmo assim, o seu conceito/definição normativa não se encontra expressado.

A definição normativa do termo de referência encontra-se explicitada no Decreto nº 3.555/2000 e 5.450/2005, senão vejamos:

Art. 8º, II, Decreto nº 3.555/2000: Termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato.

Art. 9º, § 2º, Decreto nº 5.450/2005: O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela Administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do

contratado e contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

O termo de referência é anexo obrigatório do edital licitatório, sendo utilizado mais especificamente para modalidade de licitação denominada pregão e aquisição de bens ou prestação de alguns serviços. Para obras e serviços de engenharia utiliza-se o projeto básico como instrumento definidor e norteador do certame.

Na realidade, termo de referência e projeto básico visam definir o objeto do certame e demais nuances. Como bem salientado por Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão e Anna Carla Duarte Chrispim (2013, p. 27): “A extremo rigor, tanto um como outro documento cuidam de especificar o objeto do contrato, com todas as suas nuances. Na realidade, não existe uma diferença de fundo entre um e outro”.

Não obstante isso, a diferenciação entre termo de referência e projeto básico já chegou ao crivo do Tribunal de Contas da União, ordenando este que se evite a utilização indevida da denominação projeto básico em substituição ao termo de referência (Acórdão nº 5865/2010 – TCU – 1ª Câmara).

A obrigatoriedade do termo de referência já foi também submetida ao crivo do Tribunal de Contas da União. Este sodalício, no Acórdão nº 5.263/09, 2ª Câmara, de relatoria dos ministros Raimundo Cordeiro e José Jorge, adotou o entendimento de que o termo de referência é documento obrigatório da licitação na modalidade pregão, sendo facultativa a apresentação, como anexo do edital, do orçamento estimado.

Noutro giro, entende-se que não só a apresentação do termo de referência seja obrigatória, mas também a sua apro-

vação. Não é outra a redação do inciso II do art. 9º do Decreto nº 5.450/05. Aprovação esta que não traduz ato isolado, mas complexo, devendo, portanto, ser motivada.

Como bem exemplificam Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão e Anna Carla Duarte Chrispim, em obra já citada, “A motivação vai muito além, para, inclusive alcançar o próprio objeto em si, em tom da necessária justificativa da contratação pretendida”.

Assim, deve-se esclarecer *por que, para quem, como e para quando* se adquire o objeto a ser licitado. São imprescindíveis a *justificativa da necessidade, motivação e aprovação* do termo de referência.

O termo de referência possui algumas funções/finalidades básicas. Dentre estas se encontra aquilatar o custo da futura contratação e não o mero preço. O custo da contratação ultrapassa as raias do preço, por ser este mera expressão monetária imediatamente despendida para aquisição de um dado bem. O preço é apenas um componente do custo. O termo de referência deve propiciar a avaliação do custo não apenas para a administração, mas também aos interessados.

Deve-se ressaltar que, no pregão, o julgamento das propostas de preços e os valores unitários dos itens devem ser levados em conta por parte do pregoeiro, que não pode considerar apenas o valor global.

Além da avaliação de custos, o termo de referência tem as seguintes funções: demonstrar a necessidade administrativa; permitir a elaboração de proposta adequada; viabilizar a execução do ajuste; definir de forma clara e precisa o objeto a ser licitado, dentre outros.

Por tudo o que exposto, podemos definir termo de refe-

rência como documento fundamental, formalizado na fase interna da licitação, predominantemente utilizado para aquisição de bens/compras e prestação de serviços, salvo os de engenharia, redigido de forma clara, precisa e objetiva, contendo a definição do objeto a ser licitado, orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções.

Mas, não custa salientar, essa definição não se exaure em si mesma e nem deve ser tomada de forma absoluta. Pela complexidade do instituto, as mais variadas definições podem ser formalizadas.

Sem embargo, pode-se depreender, pelo que exposto, o conteúdo mínimo do termo de referência, qual seja:

a) Definição do objeto de forma detalhada, precisa e objetiva;

b) Procedimentos possíveis de serem adotados para assegurar contratações de objetos com qualidade (padronização, amostras, laudos, divisibilidade do objeto, se for o caso, catálogos e protótipos, pré-qualificação do produto, subcontratação, garantia de produto, dentre outros);

c) Orçamento detalhado em planilhas;²

2 Aqui faz-se uma ressalva. É condição essencial para se ter um procedimento hígido a ampla pesquisa de mercado. Ampla pesquisa de mercado traduz atuação diligente por parte da Administração Pública. A mera citação/cotação de preços não enseja pesquisa de mercado, conforme remansosa jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Assim, a Administração Pública deverá, minimamente, consultar os preços praticados no mercado e no âmbito da administração; verificar os valores das últimas contratações formalizadas pelo próprio órgão ou entidade responsável pela licitação; consultar preços praticados em lojas do ramo, podendo ser feita através de *fac-símile*, internet ou telefone; verificar preços divulgados em revistas especializadas e fixados por órgãos oficiais; e consultar valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços.

- d) Critério de avaliação das propostas;³
- e) Cronograma físico-financeiro;
- f) Critérios de aceitação do objeto;
- g) Deveres das partes;
- h) Fiscalização e gerenciamento do ajuste;
- i) Prazo de vigência e prazo de execução, se for o caso;
- j) Sanções;
- k) Procedimentos para apuração de ilícitos administrativos.

Nota-se, por todo o esforço normativo, doutrinário e jurisprudencial acima expendido, que a elaboração do termo de referência é atividade deveras complexa, daí a necessidade de se dar a devida importância a tal instrumento.

Continuando: ponto importante a ser tratado no presente momento diz respeito aos atores do termo de referência, ou seja, quem especifica o objeto, quem elabora o termo e quem o aprova.

Não obstante as opiniões em contrário, no âmbito da regulamentação do pregão há disposição no sentido de que o termo de referência será elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras.

³ Aqui também cabe um alerta. Conforme leciona o professor Joel Menezes Niebuhr, em *Licitação pública e contrato administrativo*, o critério de avaliação das propostas é elemento essencial do termo de referência para que a administração possa alcançar a proposta mais vantajosa, evitando contratações com superfaturamento ou com preços inexequíveis, rescisões prematuras, obras inacabadas, requerimentos frequentes de revisão de preços, dentre outros.

O art. 40, inciso X da Lei nº 8.666/93 estabelece critério de aceitação de preços unitário e global, permite fixação de preços máximos e veda a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência. Já o art. 44, § 3º da Lei nº 8.666/93 prevê que não será admitida proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos. E o art. 48, inciso II estabelece que será desclassificada a proposta com preço manifestamente inexequível.

O Tribunal de Contas da União assevera que a aferição de preços nas contratações públicas deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada no mercado. E ainda esclarece: “o orçamento ou valor orçado ou valor de referência ou simplesmente valor estimado não se confunde com preço máximo”.

Nem sempre o órgão requisitante possui informações e o conhecimento específico necessário e suficiente à formalização do termo de referência. Diante disso, se faz necessário um diálogo, uma coordenação multissetorial, quando cabível, para elaboração do termo.

Assim, órgão requisitante e setor de compras, p. ex., devem, em coordenação, especificar o objeto e elaborar o termo de referência.

No que tange à aprovação, é questão de lógica gerencial da administração pública que a autoridade competente, não aquela que elaborou o termo de referência, o aprove. Tal, conforme o caso, pode decair sobre o ordenador de despesa ou sobre o encarregado das aquisições.

Aspecto importante a ser retratado também consiste na possibilidade de procedimento licitatório para formalização de termo de referência. Na mesma esteira em que cabe licitação para elaboração de projeto básico, parte da doutrina entende ser cabível para o termo de referência. Pode-se contratar diretamente ou não a elaboração do termo de referência. Em tal caso, estar-se-á contratando serviços técnicos, nos moldes previstos no art. 13 do Estatuto dos Contratos e Licitações Públicas.

Nesta toada, o Tribunal de Contas da União recomenda que seja incluído no processo de contratação de consultores para elaboração de termo de referência, bem como de seus consultores, cláusula que especifique qual o objeto da consultoria e quais os direitos e obrigações das partes, sob pena de transgressão ao art. 7º, inciso I, § 2º, inciso I, e § 9º da Lei nº 8.666/93.

Por fim, urge ressaltar que se deve também adotar padrões de sustentabilidade na confecção do termo de referência.

Alertamos que o termo de referência não é, de forma al-

guma, absoluto em sua formatação de conteúdo. As peculiaridades de cada contratação, bem como da própria organização administrativa, deverão ser levadas em conta para elaboração do referido instrumento.

3 PROJETO BÁSICO E PROJETO EXECUTIVO

Abordaremos os dois institutos de forma conjunta no presente item, relatando as nuances em seus subtítulos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a exigência de que as contratações promovidas pela Administração Pública sejam, em regra, precedidas de licitação, com os objetivos primordiais de garantir a igualdade de oportunidades entre os interessados e de obter a proposta mais vantajosa ao patrimônio público. Neste sentido, dispõe expressamente o art. 37, XXI da Carta Magna, *in verbis*:

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: [...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Disciplinando tal dispositivo constitucional, foi editada a Lei nº 8.666/93, que, ao instituir normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, além de elencar as modalidades e tipos licitatórios, definiu regras procedimentais, de modo que o dever dos entes políticos não se restringe somente a licitar, consistindo na obrigação de licitar de forma planejada, estudada e analisada, com o devido zelo que merece o patrimônio público, pertencente a toda a sociedade, e não ao gestor público. Trata-se, enfim, da instituição de mecanismos aptos a alcançar a maior eficácia dos escassos recursos públicos, otimizando a sua aplicação na consecução do interesse público.

Desta maneira, todo procedimento licitatório se inicia através de uma fase interna, preparatória da licitação propriamente dita, “destinada a firmar a intenção da entidade licitante e a obter certas informações necessárias à consolidação da licitação”, culminando na autorização de abertura e na aprovação do seu instrumento convocatório, conforme leciona Diógenes Gasparini (2012, p. 657).

Aliás, sobre a importância do planejamento administrativo, sobretudo na fase interna do procedimento licitatório, preciso é o comentário do colega de Advocacia Pública Hamilton Bonatto (2012, p. 21), *in verbis*:

Não é novidade a reflexão de que as obras e os serviços de engenharia, desde sua licitação até a entrega do objeto, quando esta ocorre, pode padecer de vícios que impliquem excessiva onerosidade aos cofres públicos. Os defeitos iniciam na fase interna, no planejamento apressado, em projetos de engenharia e arquitetura de qualidade duvidosa, com consequentes orçamentos imprecisos, cuja licitação, fatalmente, não trará o retorno social sonhado

pelo bom administrador, mas a obras e serviços de engenharia problemáticos.

É necessário, então, que todo procedimento licitatório seja decorrente do devido planejamento pela Administração Pública. Assim, é imprescindível que a atividade administrativa seja planejada, programada, sendo devidamente analisados todos os aspectos oriundos de uma contratação pública, mormente no caso de obras de engenharia, sob pena de um serviço apressado culminar em resultados defeituosos, de qualidade duvidosa, que não cumprem a finalidade pública esperada. Por isso, pode-se dizer facilmente que, muitas vezes, a fase preparatória possui importância bem superior à executória, apesar de isso não ser normalmente constatado na prática administrativa.

Portanto, a licitação, de fato, se inicia bem antes do desenvolvimento de sua fase externa, de forma que, após a autorização da autoridade competente, é que se realizará o estudo de viabilidade, que orientará a elaboração do projeto básico e culminará na edição do instrumento convocatório. É nesse ínterim, então, que serão levantados dados essenciais a uma licitação eficaz, tais quais: as condições de mercado, os preços de custo da obra ou serviço, os materiais a serem empregados e suas respectivas quantidades, dentre outros.

Diante da importância da fase interna para o cumprimento dos objetivos do procedimento licitatório, mormente sob a vertente do planejamento adequado, o art. 7º da Lei nº 8.666/93 estabeleceu que as licitações para a execução de obras e serviços obedecerão à sequência de projeto básico, executivo e, finalmente, execução do objeto. Ainda, segundo o §2º do referido dispositivo legal, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir projeto básico, devidamente apro-

vado pela autoridade competente e disponível para o exame dos interessados em participar do certame, medida que, além de salvaguardar os interesses da Administração Pública, propicia o respeito aos princípios da publicidade e da isonomia. Em virtude do seu caráter de essencialidade, cita-se o mencionado dispositivo legal:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I – projeto básico;

II – projeto executivo;

III – execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I – houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III – houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV – o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Tais exigências, longe de constituírem meros entraves à

atividade administrativa, configuram verdadeiros corolários do necessário planejamento administrativo, de forma a se possibilitar uma gestão pública mais eficiente e consentânea com o princípio da economicidade, tanto que o art. 40, §2º, I da Lei nº 8.666/93 dispõe que os projetos básico e executivo, com seus desenhos, especificações e complementos, constituem anexos e parte integrante do edital licitatório. Neste sentido, tem decidido o Tribunal de Contas da União sobre a imprescindibilidade dos projetos ao procedimento licitatório:

[...] faça constar como anexo ao ato convocatório o projeto básico e o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários, conforme art. 40, § 2º, incisos I e II da Lei n. 8.666/1993, com a republicação do aviso do edital, noticiando as modificações efetuadas, com a reabertura do prazo inicial, em atenção ao § 4º do art. 21 da Lei n. 8.666/1993" (Acórdão nº 1.391/2009).

14. A falta de projetos antes da realização do certame licitatório deve ser considerada falha extremamente grave, vez que representa a origem de modificações de obras públicas ao longo de sua execução, possibilita fraudes na licitação, bem como aditivos que modificam completamente a obra inicial. No caso em tela, as falhas no projeto básico foram responsáveis por alterações nos quantitativos de serviços realizados. Como se pode observar na PLANILHA DE TROCA DE SERVIÇOS (fls. 57-Anexo1), quase a totalidade dos serviços incluídos são proveniente de instalações hidráulicas ou elétricas, justamente itens referentes aos projetos que não foram apresentados para realização da licitação. Ademais, não se encontra no processo qualquer manifestação da convenente sobre a alteração dos quantitativos de serviços, o que caracteriza alteração unilateral do projeto pela convenente.
[...]

63. A importância, o sentido jurídico-administrativo, a legítima exigência do projeto básico no procedimento da licitação pública, especialmente quando se tratar de obras e serviços, justificam-se e destinam-se a garantir nas contratações públicas a impessoalidade, a preservar a moralidade administrativa, o planejamento orçamentário-financeiro, afastar, enfim, o imprevisto, a discricionariedade, o desregramento nos gastos públicos, virtudes as quais não podem ser em nenhum momento desprezadas ou desconsideradas o que não está aqui sendo defendido” (Acórdão nº 2.798/2009).

Trata-se, enfim, de exigência apta a proporcionar a precisa definição do objeto licitatório, devendo-se sempre frisar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), segundo a qual constitui vício ensejador de nulidade do edital a “*indicação defeituosa do objeto ou delimitação incorreta do universo de propostas*”, incindível quando a identificação do objeto for imprecisa, obscura ou insuficiente, uma vez que o projeto básico, principalmente, apresenta a perfeita caracterização das atividades a serem desenvolvidas pelo licitante.

Pois bem, estabelecida a necessidade de instrução dos processos licitatórios referentes a obras e serviços com os devidos projetos básico e executivo, passa-se a uma análise específica das características de tais instrumentos, tendo por enfoque, notadamente, o aspecto jurídico, à medida que não cabe aqui, dado a intenção do estudo, adentrar no mérito e nos aspectos técnicos de tais documentos.

3.1 Do conteúdo e dos elementos do projeto básico

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 6º, IX, consentânea com a importância do projeto básico para o desenvolvimento regular do processo licitatório e do contrato administrativo subsequente, conceituou expressamente tal instrumento, de forma a se almejar que este não constitua um mero documento constante dos autos do processo administrativo, mas um verdadeiro e efetivo instrumento de planejamento da obra e do serviço, balizando a atuação da Administração Pública e do particular contratado. Por oportuno, cita-se o teor de tal dispositivo legal, que desce a minúcias, ao estabelecer os elementos integrantes do projeto básico:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX – projeto básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melho-

res resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

Destarte, não basta que o processo licitatório se encontre instruído com termo de referência, orçamento, especificação técnica ou plantas, quando estes são meramente genéricos, não realizando uma análise da obra e do serviço específicos, não mantendo um relacionamento recíproco entre si, de forma a não demonstrar uma averiguação dos aspectos atinentes ao específico objeto pretendido, uma vez que tais documentos não substituem o projeto básico. Este, inclusive, conforme preceitua o art. 6º, caput, da Lei nº 8.666/93, deverá ser precedido de estudos técnicos preliminares, espécie de anteprojeto, que nortearão a elaboração do projeto básico, fornecendo os dados essenciais à sua confecção. Neste sentido, é a lição de Marçal Justen Filho (2012, p. 155) a seguir transcrita:

A exigência da elaboração de projeto básico não se traduz em formalidade destituída de sentido nem se pode reputá-la como satisfeita mediante documentos desprovidos de maiores informações. O projeto básico deverá conter as informações fundamentais que demonstram a viabilidade do empreendimento examinado.

É evidente que não basta a exigência de um docu-

mento qualquer, intitulado de “projeto básico”. A denominação é insuficiente e relevante.

[...]

A advertência é relevante, eis que não é incomum que haja a elaboração de um documento incompleto e imprestável, denominado de projeto básico.

[...]

É irrelevante se esse documento é denominado projeto básico, termo de referência ou qualquer outro. Mais ainda, a simples denominação é insuficiente para assegurar o atendimento ao dever de planejamento imposto à Administração.

Por isso, a exigência legal não é satisfeita quando existir um documento insuficiente, impreciso e defeituoso – ainda que denominado de projeto básico.

Todavia, apesar de o Estatuto das Licitações ter indicado os elementos que devem compor o projeto básico, verifica-se que suas disposições, apesar da amplitude, foram bastante genéricas, o que, conforme tem demonstrado a prática administrativa, traz dificuldades aos profissionais responsáveis pela elaboração de tais instrumentos, notadamente aqueles da área de engenharia. Trata-se, enfim, de decorrência do fato de que a lei, por ser geral e abstrata, muitas vezes se apresenta em descompasso com a realidade e com os conhecimentos que integram os demais ramos profissionais.

Com o intuito de orientar os profissionais na elaboração dos projetos básicos, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) editou a Resolução nº 391/91, na qual apresentou a definição e as características de tal instrumento:

Art. 1º – O projeto básico é o conjunto de elementos que define a obra, o serviço ou o complexo de obras e serviços que compõem o empreendimento, de tal modo que suas características básicas e desempenho almejado estejam perfeitamente defini-

dos, possibilitando a estimativa de seu custo e prazo de execução.

Art. 2º – O projeto básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento.

Mais precisa ainda é a definição de projeto básico contida na Orientação Técnica 001/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), instituto que visa a uniformizar o entendimento da legislação e as práticas pertinentes à auditoria de obras públicas, orientando a atuação, sobretudo, dos Tribunais de Contas, órgãos de controle externo, apesar do caráter não obrigatório de suas disposições. Neste sentido, cita-se a definição de projeto básico, segundo a normatividade em comento:

[...] projeto básico é o conjunto de desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executado, atendendo às Normas Técnicas e à legislação vigente, elaborado com base em estudos anteriores que assegurem a viabilidade e o adequado tratamento ambiental do empreendimento.

Deve estabelecer com precisão, através de seus elementos constitutivos, todas as características, dimensões, especificações, e as quantidades de serviços e de materiais, custos e tempo necessários para execução da obra, de forma a evitar alterações e adequações durante a elaboração do projeto executivo e realização das obras.

Todos os elementos que compõem o projeto básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identi-

figuração do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

Nesta esteira, verifica-se que tal orientação, além de definir o conceito de projeto básico, o faz colacionando os seus elementos e partes integrantes, notadamente desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento e cronograma, dentre outros que eventualmente sejam necessários à caracterização da obra ou do serviço objeto da contratação. Aliás, tamanha a sua didática, que estabelece, inclusive, o conceito de cada um desses elementos e o seu modo de elaboração.

Assim, em síntese, os desenhos correspondem à representação gráfica do objeto da licitação, através de plantas, cortes, elevações, esquemas e detalhes. O memorial descritivo, por sua vez, é a descrição detalhada do objeto, com as devidas soluções técnicas e justificativas. Ademais, as especificações técnicas são as regras para a execução da obra ou do serviço, apresentando as características individuais de materiais, equipamentos, elementos componentes, sistemas construtivos a serem aplicados e critérios para a sua medição. Por outro lado, o orçamento é a avaliação do custo total da obra, devidamente detalhado, tendo como base os preços usuais de mercado, devendo abranger a planilha de custos e a composição de custo unitário. Finalmente, o cronograma físico-financeiro é a representação gráfica do desenvolvimento do objeto ao longo do tempo de duração da obra, de forma a demonstrar, em cada período, o percentual físico a ser executado e o respectivo valor financeiro despendido. Ressalte-se, inclusive, que os componentes de cada um destes elementos técnicos do projeto básico, de acordo com o lbraop, variará em função da obra de engenharia.

Sobre a importância de tal normatividade extralegal, co-

mentam Bruno Santos Cunha e Thiago Mesquita Teles de Carvalho (2012, p. 18-19):

Por sua abrangência técnica, a figura do projeto básico é alvo de estudos específicos no campo da engenharia e da auditoria de obras. Assim, a par de sua definição legal – constante do art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93 –, tais áreas apresentam definições próprias acerca do projeto básico, de grande valia para o estudo da matéria sob o prisma jurídico.

[...]

De se ver, pois, que o que se extrai de tais definições – sejam eminentemente técnicas ou jurídicas – é a necessária correlação entre planejamento da contratação, projeto básico e a futura aferição de legalidade e eficiência da atuação estatal específica. É que o projeto básico – como instrumento de gestão e planejamento administrativo – é item obrigatório em processo de licitação de obras e serviços, com conteúdo dependente da natureza do objeto, devendo restar fundado em estudos técnicos atualizados e conter descrição pormenorizada do mesmo, dos custos, do pagamento e da fiscalização do contrato, possibilitando, desta feita, o imprescindível controle – interno ou externo – a que se sujeita toda e qualquer atuação estatal.

Frise-se também que tais elementos, como ressaltado pela própria orientação, devem se encontrar em consonância com a legislação pertinente, sobretudo com a Lei nº 8.666/93, não dispensando a realização de estudos preliminares. Neste sentido, é o entendimento sumulado do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso

IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. (Súmula nº 261 do TCU)

Gize-se que, conforme mencionado por Hamilton Bonatto, na obra já citada alhures, a Orientação Técnica 001/2006 do IBRAOP tem servido de parâmetro para vários Tribunais de Contas, tanto estaduais como para o órgão de controle externo da União. Em razão de sua precisão, transcreve-se a observação de Bonatto (2012):

Esse trabalho que o IBRAOP faz deve ser olhado com muito interesse por aqueles que trabalham com licitações e contratos de obras públicas, pois além de ser de uma técnica e precisão elogiáveis, tem servido de modelo para muitos Tribunais De Contas de Estados.

Como exemplo do acima afirmado, a Resolução nº 04/2006, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná traz, de forma explícita essa condição [...].

Recentemente o TCU também adotou as orientações do IBRAOP, enquanto o conteúdo mínimo dos projetos de obra de engenharia não for normatizado pela ABNT – entidade competente para tal, com a observação de que a adoção da OT IBR nº 01/2006 não dispensa os gestores de providenciar os elementos técnicos adicionais, decorrentes das especificações de cada obra utilizada.

Neste sentido, cita-se decisão didática do Tribunal de Contas da União:

2. Ante a aparente imprecisão dos dispositivos legais que regulamentam os conceitos de “projeto básico” e de “elementos de projeto básico” – constantes, res-

pectivamente, das Leis nºs 8.666/1993 e 8.987/1995 -, o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em comunicado feito na sessão ordinária do Plenário do TCU do dia 18/5/2011 (peça 1), propôs a criação de Grupo de Trabalho com a atribuição de definir parâmetros técnicos objetivos para orientar a elaboração de projetos de engenharia adequados para a licitação de obras públicas e de concessão de serviços públicos precedidos de obras públicas. Para tanto, o referido GT produziria um referencial mínimo para nortear as contratações de projeto, o qual poderia, inclusive, vir a constituir normativo de observância obrigatória por parte da Administração Pública Federal.

[...]

9.1. determinar à Segecex que dê conhecimento às unidades jurisdicionadas ao Tribunal que as orientações constantes da OT IBR 01/2006, editada pelo Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), passarão a ser observadas por esta Corte, quando da fiscalização de obras públicas.

9.1.1. para os órgãos/entidades que dispõem de normativos próprios para regular a elaboração de projetos básicos das obras por eles licitadas e contratadas, os conceitos da referida norma serão aplicados subsidiariamente.

9.1.2. a adoção da OT IBR 01/2006 não dispensa os gestores de providenciar os elementos técnicos adicionais, decorrentes das especificidades de cada obra auditada;

9.2. determinar à Segecex que, nas fiscalizações de futuras licitações de obras públicas, passe a avaliar a compatibilidade, do projeto básico com a OT IBR 01/2006 e, na hipótese de inconformidades relevantes, represente ao relator com proposta de providências. (Acórdão nº 632/2009)

Deveras, não basta a existência nos autos de documento intitulado de projeto básico. É necessário que tal documento realmente possua o conteúdo de tal projeto, sendo preciso e eficaz tanto para a Administração Pública quanto para os li-

citantes, possibilitando a perfeita compreensão da obra e dos serviços pelos interessados e impossibilitando o desperdício de recursos públicos, cada vez mais escassos diante das múltiplas funções assumidas pelo Estado contemporâneo. Deve atentar, então, a toda a normatividade pertinente, compatibilizando as exigências jurídicas e técnicas, além de ser atualizado e voltado ao caso específico, às necessidades concretas do objeto licitado, sob pena de nulidade de todo o procedimento licitatório.

Nesta esteira, precisa é, novamente, a lição de Hamilton Bonatto (2012, p. 194-195):

O projeto básico deve ser feito com qualidade e estar atualizado, de forma a não comprometer os procedimentos de licitação e de contrato. Não se aceite só como um meio de cumprimento das exigências legais, mas um instrumento para atingir o interesse público almejado, a construção de uma obra dentro das melhores condições técnicas possíveis, com economia para a Administração Pública e isonomia para os participantes e, ainda, garantir a execução da obra na normalidade evitando aditivos contratuais e os tantas vezes discutíveis reequilíbrios econômico-financeiros.

Ademais, sobre o projeto básico, sua indispensabilidade e seus elementos necessários, reiteradamente tem se manifestado o Tribunal de Contas da União, conforme jurisprudência *in verbis*:

9.3.5. faça constar do projeto básico informações necessárias à caracterização do objeto, que possibilitem avaliação segura dos custos inerentes à contratação e a definição dos métodos e prazos de execução, em observância ao inciso IX do art. 6º da Lei de Licitações. (Acórdão nº 1.488/09).

9.3.3. nas contratações de soluções de tecnologia e sistemas de informação, observe os requisitos estabelecidos no inciso IX do art. 6^a da Lei n^o 8.666/1993 (projeto básico), de modo a instruir os respectivos processos com o estudo prévio de viabilidade e de exequibilidade de desenvolvimento, contratação e manutenção; (Acórdão n^o 1.096/97).

Portanto, é imprescindível que o processo licitatório se encontre instruído com projeto básico que contemple todos os elementos previstos na Orientação Técnica 001/2006 do Ibraop (desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento e cronograma), de forma a contemplar, também, as exigências do art. 6^o, IX da Lei n^o 8.666/93 e da Resolução n^o 391/91 do Confea, sendo dirigido especificamente à obra e serviço objeto da licitação.

Traçadas as especificações acerca do projeto básico, a seguir abordaremos o projeto executivo.

3. 2 Das características do projeto executivo

O projeto executivo também possui importância fundamental à perfeita consecução do objetivo do procedimento licitatório, tendo sido expressamente conceituado pelo art. 6^o, X da Lei n^o 8.666/93:

X – projeto executivo – o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

Na esteira do art. 7^o do referido diploma legislativo, a

regra é que o projeto executivo preceda a execução das obras e dos serviços, admitindo o seu §1º que, excepcionalmente, seja desenvolvido concomitantemente à fase executória do objeto, desde que expressamente autorizado pela Administração Pública. Assim, a regra é que o projeto executivo já se encontre disponível aos interessados quando da publicação do edital, constituindo parte integrante deste, apenas excepcionalmente sendo permitido o seu desenvolvimento concomitante, o que dependerá de autorização expressa e justificada do gestor público, que deverá integrar os autos do processo administrativo, de forma a se permitir que esteja contemplado na planilha de serviços que faz parte dos anexos ao instrumento convocatório.

Sobre o conteúdo do projeto executivo, cita-se a sempre pertinente lição de Hamilton Bonatto (2012, p. 207):

O projeto executivo é o conjunto que irá complementar as informações necessárias à edificação da obra como um todo. Deverá ser apresentado com memorial descritivo, relação qualitativa e quantitativa dos materiais empregados em escalas adequadas, com os detalhes necessários e suficientes para a perfeita compreensão na execução da obra.

Ademais, conforme o autor, o projeto executivo deverá conter memorial descritivo, composto de cálculo e de plantas, detalhes de elementos da edificação e seus componentes constitutivos, memorial quantitativo, aprovação do município, da vigilância sanitária, do corpo de bombeiros e dos órgãos ambientais, se for o caso, podendo ser constituído por perspectivas e maquetes. Neste diapasão, Marçal Justen Filho (2012, p. 141), em obra já mencionada, ao comentar o dispositivo legal supra-

mencionado, leciona com precisão:

O dispositivo faz explícita alusão às regras da ABNT, tornando juridicamente obrigatória a observância das regras técnicas editadas pela referida entidade. Deve-se ter em vista que a ABNT edita regras específicas relativamente a diversos tipos de objeto.

[...]

Justamente por isso, o projeto executivo pressupõe o pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução da obra. O projeto executivo exaure todas as cogitações abstratas e genéricas atinentes à obra, de modo a permitir uma atividade de pura execução do referido objeto.

Entretanto, conforme tem decidido o Tribunal de Contas da União, deve-se frisar que o projeto executivo, apesar de poder detalhar o projeto básico, não poderá alterá-lo de modo a modificar a sua essência. Trata-se, enfim, de decorrência do fato de que são documentos complementares e que devem guardar a devida harmonia entre si, sob pena de se deturpar o objeto para o qual fora realizada a licitação. Por oportuno, cita-se decisão da Corte de Contas da União:

10. Não se alegue que não houve alteração do projeto básico, mas apenas o seu detalhamento no projeto executivo, pois, apesar de reconhecer que este possa fazer algumas correções naquele, não pode alterá-lo de modo a se constituir objeto completamente distinto do inicialmente licitado. Alterações significativas, antes de iniciada a obra exige a realização de novo procedimento licitatório e não assina natureza de termo aditivo. (Acórdão nº 1.428/03)

Diante do exposto, é imprescindível que os processos li-

citatórios se encontrem devidamente instruídos com os respectivos projetos executivos, salvo em casos excepcionais, quando será permitido o seu desenvolvimento concomitante, o que dependerá de autorização expressa e justificada do gestor público, que deverá integrar os autos do processo administrativo.

3.3 A anotação de responsabilidade técnica

Por fim, mas não menos importante, é necessário tratarmos da Anotação de Responsabilidade Técnica.

A Lei nº 6.496/77 instituiu a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) na prestação dos serviços de engenharia e arquitetura, de forma que esta passa a ser exigência para a elaboração de projetos, prestação de consultoria na área e execução de obras e serviços, identificando os responsáveis por tais atividades, conforme se depreende de seus arts. 1º e 2º, *in verbis*:

Art 1º – Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à “Anotação de Responsabilidade Técnica” (ART).

Art 2º – A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

§ 1º – A ART será efetuada pelo profissional ou pela empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), de acordo com Resolução própria do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

No mesmo sentido, dispõe o art. 2º da Resolução nº 1.023/2008 do Confea, a seguir transcrito:

Art. 2º A ART é o instrumento que define, para os efeitos legais, os responsáveis técnicos pela execução de obras ou prestação de serviços relativos às áreas abrangidas pelo Sistema Confea/Crea.

Pois bem, apesar de tais atos normativos se referirem a contratos para a execução de obras ou prestação de serviços de engenharia, deve-se frisar que a exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica é extensível aos projetos básico e executivo, com os respectivos elementos, de licitações para obras e serviços de engenharia realizados pelos entes públicos, ainda quando o responsável pela sua elaboração seja servidor público estatutário.

Nesta esteira, precisa é a doutrina de Hamilton Bonatto (2012, p. 277), em obra já mencionada, acerca da exigibilidade da Anotação de Responsabilidade Técnica:

Desde o projeto básico, o projeto executivo e todos os projetos complementares, passando pelo orçamento até a execução da obra. Este documento vincula o profissional ao serviço que presta, responsabilizando-o por qualquer eventual falha técnica, define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

Tal exigência, inclusive, já se encontra contemplada na Orientação Técnica 001/2006 do Ibraop:

Todos os elementos que compõem o projeto básico devem ser elaborados por profissional legalmente habilitado, sendo indispensável o registro da respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica, identificação do autor e sua assinatura em cada uma das peças gráficas e documentos produzidos.

Em harmonia com a exigência do respeitado instituto, tem decidido o Tribunal de Contas da União, inclusive através de entendimento sumulado, conforme decisões in verbis:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas. (TCU-Súmula nº 260)

Deve constar do projeto básico a que se refere o art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, inclusive de eventuais alterações, anotação de responsabilidade técnica e declaração expressa do autor das planilhas orçamentárias, quanto à compatibilidade dos quantitativos e dos custos constantes de referidas planilhas com os quantitativos do projeto de engenharia e os custos do Sinapi, em atendimento ao disposto no § 5º do art. 112 da Lei nº 12.017/2009. (Licitações e Contratos – Orientações e Jurisprudência do TCU)

10.1.6. insira no projeto básico da concorrência em análise a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART dos responsáveis pela realização das investigações geotécnicas constantes no referido projeto. (Acórdão nº 2.397/2008)

Destarte, em consonância com o entendimento da Corte de Contas Federal, as leis de diretrizes orçamentárias da União têm reiteradamente exigido a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias que compõem o projeto básico, conforme se vislumbra no art. 102, §4º da Lei nº 12.708/2012, que estabelece as diretrizes orçamentárias de tal ente político para o ano de 2013, conforme transcrição a seguir:

Art. 102. O custo global das obras e dos serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias – SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

[...]

§ 4o Deverá constar do projeto básico a que se refere o inciso IX do caput do art. 6º da Lei nº 8.666, de 1993, inclusive de suas eventuais alterações, a anotação de responsabilidade técnica pelas planilhas orçamentárias, as quais deverão ser compatíveis com o projeto e os custos do sistema de referência, nos termos deste artigo.

Apesar de se tratar de normatividade federal, a exigência de anotação de responsabilidade técnica deve se fazer presente para todos os projetos básicos e respectivas planilhas orçamentárias, não se restringindo àquelas obras e serviços executados com recursos, ainda que parciais, do orçamento da União, uma vez que decorre da Lei nº 6.496/77, de caráter nacional (extensível a todos os entes federativos), e da normatividade infralegal pertinente ao desempenho das atividades de engenharia.

A exigência de anotação de responsabilidade técnica consiste, enfim, em importante instrumento na consecução de projetos bem planejados e de obras públicas que atendam às suas finalidades públicas, evitando o desperdício de recursos.

Conclusivo é o posicionamento de Bruno Santos Cunha e

Thiago Mesquita Teles de Carvalho (2012, p. 74):

Dessa maneira, cabe ao gestor público a obrigação de exigir a apresentação da ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas assemelhadas.

Ante tal apresentação e personificação do responsável técnico, objetiva-se a especificação tanto dos técnicos que elaboram os projetos – ou qualquer peça técnica atinente ao objeto contratado – quanto daqueles que executam as obras, com vistas a possibilitar a responsabilização em caso de eventuais erros detectados em qualquer das etapas do empreendimento.

Portanto, é necessário que conste dos autos dos processos licitatórios de obras e serviços de engenharia Anotação de Responsabilidade Técnica referente aos projetos básico e executivo, com seus respectivos elementos técnicos, inclusive planilhas orçamentárias, de forma a se identificar os responsáveis técnicos por tais documentos.

4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, concluímos que é imprescindível que os processos licitatórios referentes a obras e serviços, conforme o caso, se encontrem instruídos com termo de referência e/ou projetos básico e executivo, conforme se depreende do art. 7º da Lei nº 8.666/93, o qual estabeleceu que as licitações para a execução de obras e serviços obedecerão à sequência de

projeto básico, executivo e, finalmente, execução do objeto. Deveras, segundo o §2º do referido dispositivo legal, as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir projeto básico, devidamente aprovado pela autoridade competente e disponível para o exame dos interessados em participar do certame, importante instrumento de planejamento administrativo.

O processo licitatório deverá ser instruído com projeto básico que contemple todos os elementos previstos na Orientação Técnica 001/2006 do Ibraop (desenhos, memoriais descritivos, especificações técnicas, orçamento e cronograma), de forma a contemplar também as exigências do art. 6º, IX da Lei nº 8.666/93 e da Resolução nº 391/91 do Confea, sendo dirigido especificamente à obra e serviço objeto da licitação.

É necessário que os processos licitatórios se encontrem devidamente instruídos com os respectivos projetos executivos, salvo em casos excepcionais, quando será permitido o seu desenvolvimento concomitante, o que dependerá de autorização expressa e justificada do gestor público, que deverá integrar os autos do processo administrativo. Imprescindível, também, que conste dos autos dos processos licitatórios de obras e serviços de engenharia Anotação de Responsabilidade Técnica referente aos projetos básico e executivo, com seus respectivos elementos técnicos, inclusive planilhas orçamentárias, de forma a se identificar os responsáveis técnicos por tais documentos.

A elaboração esborçada de tais instrumentos traduz um certame licitatório hígido e avesso a vícios.

REFERÊNCIAS

BONATTO, H. **Licitações e contratos de obras e serviços de engenharia**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1991. Seção 1, p. 28777.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 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, 22 jun. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas. **OT – IBR 001/2006**. Brasília, DF, Ibraop, 2006.

_____. Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Resolução nº 1.023, de 30 de maio de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2008a. Seção 1, p. 85-88.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 2.397**. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Brasília, DF, 29 out. 2008b.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 1.488**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Brasília, DF, 8 jul. 2009a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU nº 5.263**. Relatores: Ministros Raimundo Cordeiro e José Jorge. Brasília, DF, 6 out. 2009b.

CUNHA, B. S.; CARVALHO, T. M. T. **Súmulas do TCU organizadas por assunto, anotadas e comentadas**. Salvador: JusPodivm, 2012.

FILHO, M. J. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Dialética, 2012.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SANTANA, J. E.; CAMARÃO, T.; CHRISPIM, A. C. D. **Termo de referência: o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Recebido: 29/06/2017
Aprovado: 02/10/2017

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle

A Revista Controle – Doutrina e Artigos - é uma publicação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). Os artigos devem abordar assuntos relacionados as seguintes áreas: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Finanças Públicas, Contabilidade, Controle Externo, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Licitações e Contratos, Fiscalização das Organizações Sociais, Processo Administrativo, Finanças Públicas, Contabilidade Pública, Auditoria Operacional, de Gestão e de Processos e temas afins.

A Revista Controle recebe artigos para compor sua próxima edição, obedecendo às seguintes regras:

- Os artigos e resenhas enviados para seleção devem ser inéditos.
- Para fins de seleção, o(s) autor(es) deverá(ão) enviar cópias para o e-mail revistacontrole@tce.ce.gov.br com o assunto **“Publicação Revista Controle”**.
- Título em português (e na língua original do artigo, para os textos escritos em língua estrangeira) e em inglês.
- O título em português deve estar escrito sem negrito, centralizado e em letras caixa-baixa. O título em inglês e/ou na língua original do texto deve estar abaixo do título em português, em itálico, centralizado, em letra caixa-baixa.

- Resumo e palavras-chave em português e em inglês (e na língua original do artigo). Cada resumo deve conter no máximo 250 palavras, devendo ser evitadas as abreviaturas. O resumo em língua estrangeira deve ser uma versão fiel do resumo em português, assim como as palavras-chave em língua estrangeira. Ao final de cada resumo devem constar 03 a 06 descritores ou palavras-chave para indexação.

- Texto (contendo introdução, desenvolvimento e conclusão, mesmo que os tópicos recebam designações diferentes). A estruturação do texto deve se adequar às exigências de um trabalho científico, contendo introdução, desenvolvimento, conclusão e referências alinhados à esquerda.

Formatação

Fonte

- Times New Roman
- Resumo 10
- Texto 12
- Citação longa 10
- Nota de rodapé 10
- Títulos
- Título do artigo 14 Caixa baixa - sem negrito
- Títulos das partes do artigo - 12 Caixa baixa negrito
- Subtítulos 12 Caixa baixa itálico
- Sub-subtítulos 12 Caixa baixa normal

Referências

- Fonte tamanho 12 (destaque para títulos das obras em negrito)

Margens

- esquerda: 3,0 cm

- direita: 2,0 cm

- superior: 3,0 cm

- inferior: 2,0 cm

- Os artigos deverão ter, no máximo, 20, e, no mínimo, 10 páginas, com espaçamento entrelinha de 1,5.

- As **citações e referências** devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002), respectivamente. As citações deverão ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes deverão constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos abaixo:

Citação direta

Segundo Fulano (ano, página), “entende-se que ...” , ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano, página).

Citação indireta

A teoria da ... (Cf. FULANO, ano, página), ou,

A teoria da ... (FULANO, ano, página).

Quanto às referências

- Ao final do artigo, o texto deverá conter lista de referências completas dos documentos utilizados pelo autor para seu embasamento teórico.

- As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e alinhadas à esquerda.

- As obras poderão ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos abaixo:

Monografias no todo

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Obras públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas.

Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União, 2002.

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.

Artigo ou matéria de revista, boletim etc.

CUNHA, Jatir Batista da. Legitimação ativa para exigir quitação. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.31, n.83, p.19-21, jan./mar. 2000.

Trabalho apresentado em evento

Conflito de interesses: como identificar e prevenir. In: ENCONTRO DE REPRESENTANTES SETORIAIS DA COMISSÃO DE ÉTICA PÚBLICA, 5., 2004, BRASÍLIA. Ética na gestão. Brasília : ESAF, 2004. p. 93-104.

CABRAL, Analúcia Mota Vianna. Estudo de modelo de eficácia da gestão de obras públicas municipais. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, VII, 2002, Brasília. Disponível em: Acesso em: 23 de março de 2006.

Teses e dissertações

BUENO, H. Utilização da sala de situação de saúde no Distrito Federal. Brasília. Dissertação (Mestrado em Ciências da Saúde), Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2003.

Legislação

BRASIL. Lei nº 11.474 , de 15 de maio de 2007. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Ano 144, nº 93, 16 maio 2007. Seção I, p.1.

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, 2000. Disponível em: . Acesso em: 8 maio 2006.

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.

- Cada autor receberá, sem nenhum ônus, três exemplares do número da revista em que foi publicado o seu trabalho.
- 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
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTAS E GESTÃO PÚBLICA MINISTRO PLÁCIDO CASTELO

RUA SENA MADUREIRA, 1047 - CENTRO
CEP: 60.055-080 - FORTALEZA - CEARÁ



www.tce.ce.gov.br

