

REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos



A CLASSIFICAÇÃO DOS INTERESSES ENVOLVIDOS EM UMA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA ATRAVÉS DOS STAKEHOLDERS: PODER, LEGITIMAÇÃO E URGÊNCIA

Antonia Danniele Jeska Torres de Oliveira, Carlos Mendes Tavares,
Hugo Marco Consciência Silvestre

COMPRAS GOVERNAMENTAIS NA GESTÃO MUNICIPAL: REQUISITOS LEGAIS E SUSTENTABILIDADE

George Tarcísio de Medeiros da Silva, Luiz Antônio Coelho da Silva

A NORMA IMPLÍCITA DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Michel André Bezerra Lima Gradvohl

REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA CONSTITUCIONAL: FUNDAMENTOS NORMATIVOS E CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS DA MEDIDA INTERVENTIVA

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho

REVISTA

Controle

Doutrina e Artigos

Volume XVI - 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

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

Conselheiros Substitutos

Itacir Todero

Paulo César de Souza

Davi Ferreira Gomes Barreto (Ouvidor)

David Santos Matos

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

Manassés Pedrosa Cavalcante

Ministério Público Junto ao TCE Ceará

José Aécio Vasconcelos Filho (Procurador-Geral)

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Eduardo de Sousa Lemos

Leilyanne Brandão Feitosa

Júlio César Rôla Saraiva

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

Instituto Escola Superior de Contas e Gestão Pública Ministro Plácido Castelo

Diretor-Presidente

Conselheiro Luís Alexandre A. Figueiredo de Paula Pessoa

Presidente do Conselho Consultivo Pedagógico

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 em Democracia e Direitos Humanos (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra). Doutor em Economia (Universidade de Brasília).
Presidente do TCE Ceará.

Gleison Mendonça Diniz (Editor Assistente)

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

Amandino Nunes

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

Eduardo Vera-Cruz Pinto

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

Bernardo Mueller

Pós-doutor em Economia, Professor da Universidade de Brasília

Fernando Quadros da Silva

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

Jair do Amaral Filho

Pós-doutor em Economia, Professor do CAENUFC

Filomeno Moraes

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

Jorge Katsumi Niyama

Pós-doutor em Contabilidade, Professor de Contabilidade da UnB

Hugo de Brito Machado Segundo

Doutor em Direito, Professor da UFC

Juarez Freitas

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

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

Martônio Mont'Alverne Barreto Lima

Pós-doutor em Direito, Professor da Unifor

Carlos Mauro Benevides Filho

Doutor em Economia, Professor do CAEN/UFC

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

Humberto Falcão Martins

Doutor em Administração pela
Fundação Getúlio Vargas

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

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

Artur Gomes de Oliveira

Doutorado em Administração
de Empresas pela Universidade
de Fortaleza

Diego de Queiroz Machado

Doutorado em Administração
de Empresas pela Universidade
de Fortaleza

Editinete André da Rocha Garcia

Doutorado em Administração
de Empresas pela Universidade
de Fortaleza

Gabriela Pimentel Pessoa

Doutorado em Direito
pela Universidade Federal
do Rio Grande do Sul

Hugo Pereira Filho

Doutorado em Administração
de Empresas pela Universidade
de Fortaleza

Maria Anáber Melo e Silva

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

Michel André Bezerra

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

Paulo Araújo Pontes

Doutorado em Administração
Pública e Governo pela
Fundação Getúlio Vargas

Rodrigo Uchôa de Paula

Doutorado em Direito pela
Universidade Federal do Ceará

Eugênio de Castro e Silva Menezes

Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Francisco Wilson Ferreira da Silva

Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

João Gabriel Laprovitera Rocha

Mestrado em Direito pela
Universidade Federal do Ceará

José Geraldo Araújo Correia

Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Lindemberg Azevedo Cavalcante

Mestrado em Economia pela
Universidade Federal do Ceará

Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior

Mestrado em Controladoria e
Contabilidade pela Universidade
de São Paulo

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho
Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará

Nathiane Oliveira Celedônio Macêdo de Andrade
Mestrado em Economia pela Universidade Federal do Ceará

Paulo Alcântara Saraiva Leão
Mestrado em Engenharia de Sistemas e Computação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro

Pedro Henrique Alves Camelo
Mestrado em Educação pela Universidade Estadual do Ceará

Ricardo Pessoa de Carvalho
Mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Ceará

Samuel Leite Castelo
Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza

Sandra Valéria de Moraes Santos
Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade Federal da Paraíba

Valéria Diniz de Miranda
Mestrado em Engenharia Urbana pela Universidade Federal da Paraíba

Jardson Saraiva Cruz
Especialização em Direito Público pela Unichristus e em Direito do Trabalho pela Universidade de Fortaleza

Lorena Lyra
Especialização em Gestão Pública pela Faculdade de Tecnologia Darcy 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

Lilyanne Leitão

Revisão Ortográfica

Tikinet Edição Ltda.

Tiragem

1.000 exemplares

Distribuição gratuita

Impressa em 2018

Nota do Editor

A Revista Controle – Doutrina e Artigos apresenta mais uma edição repleta de temáticas de interesse da Administração Pública. O periódico tem atraído substancialmente a atenção de autores e instituições em âmbito nacional e internacional, traduzindo-se como um veículo voltado ao amplo debate de ideias e estabelecendo-se no meio acadêmico, científico e governamental, a partir da qualidade contínua de suas publicações.

No primeiro estudo desta edição, intitulado “A classificação dos interesses envolvidos em uma parceria público-privada através dos stakeholders: poder, legitimação e urgência”, de Antonia Danniele Jeska Torres de Oliveira e dos professores Carlos Mendes Tavares e Hugo Marco Consciência Silvestre, aplicou-se a teoria dos stakeholders a uma parceria público-privada (PPP) realizada no Estádio Governador Plácido Castelo, no estado do Ceará, apresentando e classificando os principais interesses envolvidos em seu arranjo. Com base na metodologia utilizada, verificou-se que o interesse voltado ao planejamento da questão financeira de uma PPP é definitivo para seu arranjo e consolidação como organização sustentável, de acordo com os stakeholders envolvidos no estudo.

Na sequência, George Tarcísio de Medeiros da Silva e o Prof. Luiz Antônio Coelho da Silva trazem uma interessante revisão sobre compras públicas sustentáveis com o título “Compras governamentais na gestão municipal: requisitos legais e sustentabilidade”. O estudo baseou-se na legislação que rege as compras públicas, na governança, nas políticas públicas e no processo de compras públicas sustentáveis. Depreendeu-

se a necessidade de novos estudos relacionados às compras públicas sustentáveis para consolidar conhecimentos práticos, acadêmicos e verificar formas mais eficientes ao processo de aquisições governamentais com foco na sustentabilidade.

Em seguida, o prof. Michel André Bezerra Lima Gradvohl apresenta um trabalho nomeado “A norma implícita de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais”. O autor analisa, com base no ordenamento jurídico brasileiro, o nível de vinculação da Administração Pública na execução das ações – informadas no orçamento público – que concretizam direitos fundamentais sociais de natureza prestacional. O artigo aborda a progressão do orçamento público de um meio de controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo para um instrumento de planejamento e programação da ação financeira do Estado, decididos de forma democrática, além de relatar as inovações oriundas do pós-positivismo, tais como: a comprovação da força normativa das normas constitucionais de direitos fundamentais e do prestígio dos valores consagrados constitucionalmente. O estudo ressalta que o ordenamento jurídico brasileiro impõe o reconhecimento da existência de uma norma, implícita, de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais, e sua aplicação se dá como norma-regra ou como norma-princípio, conforme as circunstâncias de cada caso concreto, aludindo-se, por fim, que o orçamento deve ser executado de forma plena pela Administração e que a razoabilidade da conduta e das motivações expressas pela Administração são passíveis de aferição pelo Poder Judiciário, pela sociedade e pelos órgãos de controle.

Esta edição ainda destaca uma pesquisa do Prof. Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho com o título “Requisi-

ção administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva”. O trabalho consistiu em definir os contornos legais da requisição administrativa, frequentemente assinalada pela doutrina pátria como a forma mais drástica de intervenção estatal na propriedade privada. O assunto revela-se pouco explorado nos últimos anos, observando-se que a forma enérgica da ingerência estatal na esfera privada não só tem apresentado uma direção preventiva, mas também repressiva. Dentre as características abordadas no estudo que identificam o instituto da requisição administrativa, destaca-se a urgência no apossamento dos bens e/ou na fruição dos serviços particulares, visando ao combate do perigo público iminente, e sugere-se que, como medida necessária, sejam evitadas práticas abusivas na sua utilização.

Em relação aos demais artigos deste número, temas diversos de interesse à gestão pública são abordados, tais como: inovações do novo código de processo civil; improbidade administrativa; judicialização, ativismo judicial e apropriação indébita previdenciária; responsabilidade fiscal; serviços públicos municipais; controle interno; e assuntos inerentes aos tribunais de contas, tais como: gestão do conhecimento, extinção de instituição e aplicação de sanção pecuniária.

Reiteramos a confiança de todos os autores pelo compartilhamento de suas pesquisas, contribuindo com conhecimentos robustos e com a difusão de ideias essenciais ao aprimoramento da gestão pública. Desejamos, por fim, uma excelente leitura a todos os interessados.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

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

Sumário

A classificação dos interesses envolvidos em uma parceria público-privada através dos stakeholders: poder, legitimação e urgência

Antonia Danniele Jeska Torres de Oliveira, Carlos Mendes Tavares, Hugo Marco Consciência Silvestre 22

Compras governamentais na gestão municipal: requisitos legais e sustentabilidade

George Tarcísio de Medeiros da Silva, Luiz Antônio Coelho da Silva 53

A norma implícita de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais

Michel André Bezerra Lima Gradvohl 77

Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho 113

Lei nº 8.429/1992: uma breve análise sobre suas características e particularidades

Francielli Silva Ribeiro, Rodrigo Serpa Pinto 141

Inovações sobre as condições da ação no novo código de processo civil

Marciano Silva Fernandes 171

**Judicialização e ativismo judicial no direito previdenciário:
proibição de retrocesso e segurança social**

Marizete Peretti, Itacir Todero 190

**Do cometimento, em tese, do crime de apropriação indébita
previdenciária pelo não repasse das consignações realizadas
à folha de pagamento dos servidores públicos municipais
cearenses**

Francisco Wilson Ferreira da Silva 212

**Análise das despesas com pessoal dos Poderes Executivos dos
Estados do Nordeste quanto aos limites estabelecidos na Lei
de Responsabilidade Fiscal**

Natanael Carvalho Rabelo, Manuel Salgueiro Rodrigues
Júnior 243

**A percepção dos auditores de controle externo na gestão do
conhecimento no Tribunal de Contas do Estado do Ceará**

Samuel Leite Castelo, Aline Duarte Moraes Castelo, Joelma
Leite Castelo, Henrique Silveira Araújo 291

**Da aplicação de sanção pecuniária pelos tribunais de contas
no caso da interposição de embargos de declaração com
intuito protelatório**

Andréa Barreto de Souza, Thiago Rodrigues de Azevedo 325

Uma análise da extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios à luz da Constituição Federal

Daniele Ferreira de Almeida Vieira Holanda 362

Eficiência técnica dos serviços públicos de saúde e educação nos municípios cearenses

Antônio Rodrigues Albuquerque Filho, Maria Maciléya Azevedo Freire394

Responsabilidade do prestador de serviço público por danos causados a terceiros

André de Carvalho Sales Cavalcante 424

A obrigatoriedade do controle interno na administração pública brasileira

Giordano Bruno Araújo Cavalcante Mota 459

Regras para envio de artigos ao Conselho Editorial da Revista Controle 486

A classificação dos interesses envolvidos em uma parceria público-privada através dos *stakeholders*: poder, legitimação e urgência

The classification of the interests involved in a private public partnership through the *stakeholders*: power, legitimation and urgency

Antonia Danniele Jeska Torres de Oliveira¹

Carlos Mendes Tavares²

Hugo Consciência Silvestre³

RESUMO

Este artigo apresenta a teoria dos *stakeholders* aplicada a uma parceria público-privada (PPP). Através da experiência de PPP para o Estádio Governador Plácido Castelo, no estado do Ceará, apresentam-se os principais interesses envolvidos em seu arranjo. Os dados foram obtidos a partir de entrevistas a profissionais como políticos, administradores, advogados, controladores, engenheiros, secretários de estado, usuários dos serviços e locatários, que atuaram em diversas áreas. Pela inferência *congruence analysis*, foram obtidas matrizes para contar a frequência de falas e aplicá-las ao Diagrama de Venn de Mitchell,

1 Mestre em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis pela Unilab. Servidora pública municipal, atua no assessoramento para planejamento e controle das políticas públicas de assistência social e de manejo dos resíduos sólidos. E-mail: jeskinha_dit@hotmail.com

2 Estatístico pela Universidade Nova de Lisboa, mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas-IBGE, doutor e pós-doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é professor adjunto A da Unilab. E-mail: carlostavares@unilab.edu.br

3 Doutor em Ciências da Administração – Gestão Pública pela Universidade do Minho. Pesquisador do Civil Engineering Research and Innovation for Sustainability, Portugal. Atualmente é professor adjunto III da Unilab e líder do Núcleo de Políticas e Administração Pública. E-mail: hmcstilvestre@unilab.edu.br

Agle e Wood, para assim, através dos *stakeholders*, classificar os interesses envolvidos durante o empreendimento de uma PPP. Conclui-se que o interesse voltado ao planejamento da questão financeira de uma PPP é definitivo para seu arranjo e consolidação como organização sustentável, de acordo com os *stakeholders* envolvidos neste estudo.

Palavras-Chaves: *Stakeholders*. Parceria Público-Privada. Interesses Envolvidos.

ABSTRACT

This paper presents the theory of *stakeholders* applied to a Public Private Partnership. Through the experience of the PPP project for Castelao Stadium, in the State of Ceara, Brazil presents the main interests involved in its arrangement. The data are obtained from interviews with professionals who worked in several areas are: politicians, administrators, controllers, engineers, secretaries of state, users of services and renters. Through Inference Congruence Analysis we obtained matrices to count the frequency of utterances and apply them to the Mitchel, Angle and Wood Venn Diagram to thus, through the *stakeholders*, classify the interests involved during the development of a PPP. It is concluded that the interest in planning the financial issue of a Public Private Partnership is definitive for its arrangement and consolidation as a sustainable organization, according to the *stakeholders* involved in this study.

Keywords: **Record.** *Stakeholders*. Public Private Partnership. Interests Involved.

Recebido: 07/03/2018

Aprovado: 01/08/2018

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Através do modelo de contrato parceria público-privada (PPP), é possível empreender bens e serviços públicos não suportados pelos mecanismos tradicionais de contratos públicos (HAM; KOPPENJAN, 2001) que exigem grandes investimentos financeiros, tecnológicos e humanos para sua execução (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). Nesse modelo, compartilham-se as responsabilidades, os riscos e as vantagens na prestação de bens e serviços públicos (BEL; FAGEDA, 2010).

O modelo PPP de planejamento permite que em uma única contratação pública aconteçam a construção de determinado equipamento público e prestação, manutenção, operação e avaliação de seus serviços.

Uma das principais características das PPP empreendidas pelo serviço público é a atratividade oferecida para a iniciativa privada, que deve permitir uma série de vantagens, destacando-se a possibilidade de obter lucro.

Dessa maneira, percebe-se que o serviço público advindo desse mecanismo apresenta grandes laços entre governo, mercado e sociedade: parceiro público, parceiro privado e clientes usuários dos serviços, respectivamente.

As organizações advindas de PPP são um meio termo entre puramente público e puramente privado (Ibidem, p. 130), uma espécie de hibridismo comercial (THAMER; LAZZARINI, 2015). Os parceiros, legalizados por contrato, dividem as responsabilidades, os riscos e as vantagens na prestação de bens e serviços públicos (SILVESTRE, 2004).

Através desse arranjo, empreende-se uma organização pública com participação privada, cuja finalidade é gerir e ad-

ministrar bens e serviços públicos para a sociedade.

As características descritas acima apontam a necessidade de envolver a teoria *stakeholders* para compreender totalmente a execução de uma PPP, principalmente devido às críticas, crescentes e fortes, sobre o uso desse mecanismo contratual.

Shleifer (1998 apud THAMER; LAZZARINI, 2015, p. 823), ao relacionar a perspectiva teórica sobre as PPP, indica que a visão instrumental sobre este mecanismo “preconiza comportamentos oportunistas com o objetivo de capturar valor para o setor público ao atender a interesses políticos”. Isso é reafirmado por Ham e Koppenjan (2001, p. 600), que expõem que na fase de planejamento de uma PPP é crucial superar a complexidade da administração pública em relação aos arranjos e processos políticos, que são de natureza “caprichosa e indecisa”.

Com base nesse contexto, perceber uma organização a partir dos conceitos de *stakeholders* possibilita visualizá-la por uma dimensão mais ampla, associando suas estratégias às dimensões políticas, sociais e econômicas (SAUERBRONN; SAUERBRONN, 2011).

A partir dessa perspectiva, este estudo utiliza as análises *stakeholders* propostas por Freeman e McVea (1984) e Lyra, Gomes e Jacovine (2009) e o Diagrama de Venn de Mitchell, Agle e Wood (1997). Esses estudos permitem classificar os principais interesses envolvidos durante o empreendimento de uma PPP para que ela se torne vantajosa e seja considerada sustentável, a partir do ponto de vista de todos os atores envolvidos, que são, neste contexto, parceiro público, parceiro privado, usuários e clientes dos serviços públicos.

Os dados foram obtidos por entrevistas que retratam a experiência da PPP empreendida para o Estádio Governador

Plácido Castelo (Estádio Castelão), no estado do Ceará, Brasil.

Este artigo tem objetivo de apresentar e classificar, a partir da análise *stakeholders*, os principais interesses envolvidos para o empreendimento do contrato tipo PPP.

2 PERSPECTIVA TEÓRICA

Marques e Silva (2008), por meio de dados quantitativos, demonstram as imensas possibilidades de prestação de serviços públicos através de PPP. De acordo com os autores, esse modelo de contratação é uma alternativa para o modelo tradicional, “pois apresenta várias vantagens, dentre elas a partilha de riscos e transferência de responsabilidades [...] oportuniza um diálogo concorrencial” (Ibidem, p. 34).

Considerando que as PPP possuem como objetivo principal a prestação de bens e serviços públicos com qualidade, eficiência e eficácia (SILVESTRE, 2004), Torres e Pina (2001, p. 602) explanam, de forma crítica, sobre a responsabilidade da administração pública nesses contratos, isso por conta da “externalização dos serviços públicos que necessita de uma modernização [...] para transferência de riscos”.

De acordo com Silvestre (2004), nas décadas de 1970 e 1980, surge a *Escola Managerial*, influenciada pelo pensamento do novo institucionalismo econômico que atenta para os conceitos de internalização e externalização dos serviços públicos.

A abordagem mais recente do novo institucionalismo econômico, datada de 1937, origina a teoria dos custos de transação (SILVESTRE, 2004), que defende adoção da internalização ou externalização da produção das organizações. Segundo

Silvestre (Ibidem, p. 16):

defende a adoção da produção interna ou internalização no caso em que seja menos dispendiosa a produção dentro da organização, e da externalização ou utilização do mercado no caso em que os custos da produção interna sejam superiores a utilização do mecanismo de mercado.

O autor recorda que a questão da internalização ou externalização dos serviços modifica-se de acordo com as diferentes perspectivas do papel do Estado, segundo ele, “se mais interventor, mais se utiliza a internalização; por outro lado, se mais liberal, mais será preconizada uma externalização” (Ibidem, p. 20).

Pomeroy (2008) já alertava sobre a complexidade comercial que envolve os contratos PPP, o autor declara que o sucesso de empreendimento de uma PPP está intrinsecamente ligado à partilha dos riscos, aos recursos e à legitimação do processo.

Tati (2005, p. 13) apresenta as PPP como uma “alternativa a plena privatização”, pois há o envolvimento privado e não a venda e entrega de determinado bem ou serviço público. Ham e Koppenjan (2001) afirmam que a ligação entre o público e o privado para desenvolver serviços públicos se mostra como um grande desafio do novo milênio.

2.1 Os *stakeholders*

Os *stakeholders* configuram-se como atores relevantes das relações organizacionais em meio ao processo de globalização, aumento de poder e interferência das grandes organizações na esfera social. Inserem-se em um contexto em que estratégias de responsabilidade social e ambiental são provocadas

para criar atividades além dos interesses mercadistas, fazendo com que as corporações busquem prover suas atividades ligadas a questões mais amplas, políticas e sociais (SAUERBRONN; SAUERBRONN, 2011).

São nomeadas *stakeholders* as interações entre Estado, empresa e sociedade civil (Ibidem) ou qualquer público que afeta uma empresa e por ela é afetado (FREEMAN; MCVEA, 1984) e “indivíduos ou grupos que têm interesse na empresa e são afetados por suas ações” (CARNEIRO et al., 2005, p. 4). Em resumo, cada stakeholder possui com a organização algum nível de colaboração e espera resultados, que podem ser obtidos com recursos, ideário, trabalho, consumo etc.

A grande ligação entre os *stakeholders* e o modelo de organização advinda dos contratos tipo PPP se dá exatamente pela reconfiguração das fronteiras da empresa na sociedade. Considera-se as PPP como resultantes de um modelo contratual entre Estado, governo ou parceiro público e mercado ou parceiro privado, para a prestação de serviços públicos para sociedade, cliente ou usuária.

Ao utilizar a estratégia *stakeholders*, a empresa busca seu equilíbrio através da cooperação de interesses opostos e conflituosos, sob diferentes óticas e necessidades, tendo como resultado, uma organização com estratégias mais eficazes, posicionamento e relacionamento mais éticos e com grandes possibilidades de obter sucesso em seu campo de negócios (LYRA; GOMES; JACOVINE, 2009).

De acordo com Freeman e McVea (1984), os *stakeholders* começaram a ser utilizados no início dos anos 1980 como sistemas teóricos com ênfase em organizações externas. É possível avaliar a complexidade multifacetada individual, a nível

genérico, permitindo prever e adaptar a organização.

Na utilização dos *stakeholders*, realizam-se interconexões apropriadas, com ênfase no desenvolvimento coletivo, permitindo “integração apropriada das estratégias” (Ibidem, p. 15).

Ao utilizar os *stakeholders* como ferramenta de responsabilidade social, é possível desenvolver estratégias que não ignorem influências de grupos antagônicos à organização.

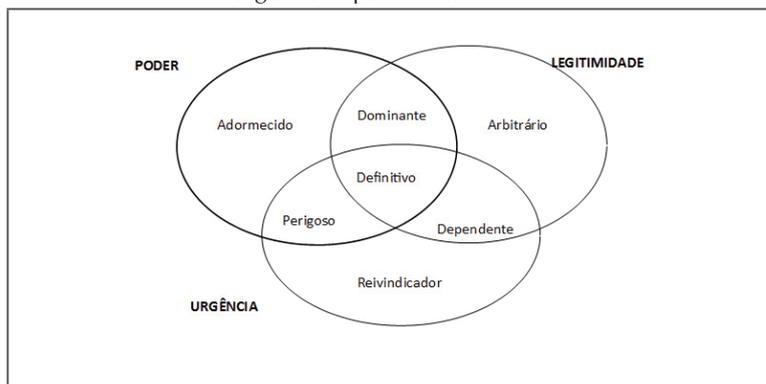
Os autores Mitchell, Agle e Wood (1997) classificam e delimitam os *stakeholders* a partir da combinação dos atributos: poder, legitimidade e urgência. A organização ou grupo, para ser considerado um stakeholder, deve possuir ao menos um desses atributos.

Ao todo, esses autores identificaram sete classes de *stakeholders* (Figura 1), que podem ser divididos em três grupos, sendo eles: *stakeholders* latentes, expectante e definitivos.

A combinação de duas características classifica uma organização na categoria stakeholder expectante; a combinação de três categorias a classifica como stakeholder definitivo; e a presença de apenas uma característica a delimita como stakeholder latente.

A seguir mostramos o Diagrama de Venn (Ibidem, 1997), que combina as características e atributos das organizações. Essa combinação e classificação será utilizada para delimitar os principais interesses envolvidos em uma PPP, a partir da visão técnica profissional dos envolvidos na PPP para o Estádio do Castelão. No Quadro 1 detalham-se as características gerais dos *stakeholders*, informações que serão utilizadas como base para a interpretação dos resultados.

Figura 1: Tipo de *stakeholders*



Fonte: Elaborada pelos autores (2016), com base em Mitchell, Agle e Wood (1997); Oliveira e Rigo (2008); Lyra, Gomes e Jacovine (2009).

Quadro 1: Característica geral dos stakeholders, por combinação de atributos

Stakeholder latente	Stakeholder adormecido Atributo: poder	Tem poder para impor sua vontade na organização, porém não tem legitimidade ou urgência e, assim, seu poder fica em desuso, tendo pouca ou nenhuma interação com a empresa. A empresa deve conhecer esse stakeholder para monitorar seu potencial e conseguir um segundo atributo.
	Stakeholder arbitrário Atributo: legitimação	Possui legitimidade, mas não tem poder de influenciar na empresa nem alega urgência. A atenção que deve ser dada a essa parte interessada diz respeito à responsabilidade social corporativa, pois tende a ser mais receptiva.
	Stakeholder reivindicador Atributo: urgência	Quando o atributo mais importante na administração do stakeholders for urgência, ele é reivindicador. Sem poder e sem legitimidade, não deve atrapalhar tanto a empresa; porém deve ser monitorado quanto ao potencial de obter um segundo atributo.

Quadro 1: Característica geral dos stakeholders, por combinação de atributos (continuação)

Stakeholder expectante	Stakeholder dominante Atributos: poder + legitimização	Tem sua influência na empresa assegurada pelo poder e pela legitimidade. Espera e recebe muita atenção da empresa.
	Stakeholder perigoso Atributos: poder + urgência	Quando há poder e urgência, porém não existe a legitimidade, o que existe é um <i>stakeholder</i> coercitivo e possivelmente violento para a organização, o que pode ser um perigo, literalmente.
	Stakeholders dependente. Atributos: legitimização + urgência	Tem alegações com urgência e legitimidade, porém depende do poder de um outro <i>stakeholder</i> para ver suas reivindicações sendo levadas em consideração.
Stakeholder definitivo.	Atributos: poder + urgência + legitimização	Quando possui poder e legitimidade, praticamente já se configura como definitivo. Quando, além disso, alega urgência, se deve dar atenção imediata e priorizada a esse <i>stakeholder</i> .

Fonte: Mitchell, Agle e Wood (1997).

2.2 Características pertinentes ao empreendimento de parcerias público-privadas

As PPP têm sido amplamente utilizadas para a provisão de serviços e bens públicos desde os anos 1980 (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). Consentem que novas estratégias sejam inseridas nas funções estatais e mercadistas (HAM; KOPPENJAN, 2001), ao se compartilhar as responsabilidades e riscos desses bens e serviços públicos (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014) entre os parceiros públicos (governo/estado) e privados (mercado).

A provisão de bens e serviços públicos através das PPP permite uma conjuntura de inovações tanto para as competên-

cias do Estado quanto para as do mercado, pois as PPP possuem tipos e formas variados, com diferenciadores que vão além do serviço de provisão.

As maiores especificidades estão na forma de investimentos, na execução, na operação e na transferência de riscos e responsabilidades entre os parceiros.

O Fundo Monetário Internacional – *International Monetary Fund* (IMF) – caracteriza 11 modelos de empreendimento de PPP, diferenciados exatamente pelas posições assumidas pelos setores público e privado. São variações no financiamento, concessão, operação, construção, exploração e investimento (IMF, 2004).

É possível encontrar dois tipos de PPP, uma em que o equipamento advindo da parceria, posteriormente, se torna poder do Estado e outra em que o equipamento se mantém sob poder do parceiro privado.

Outras variações se dão em como o parceiro privado adquire o equipamento. Ele pode construir um equipamento ou comprar/alugar um aparelho estatal já existente. Em algumas formas de contratação, após um período compactuado em contrato o equipamento, o equipamento torna-se estatal.

A operação diferencia-se na divisão de responsabilidades entre os parceiros, em que o ente privado pode assumi-la totalmente ou dividi-la com o Estado. Em outros casos, o governo torna-se contratante e paga ao setor privado pela construção e operação de serviços tradicionalmente prestados pelo setor público, “assumindo uma contribuição direta nos custos do projeto” (Ibidem, p .9).

É crucial que haja financiamento na operação de PPP, pois este modelo exige altos investimentos financeiros, tecno-

lógicos e humanos para ser executado.

Existem linhas de financiamento oferecidas tanto para parceiros públicos como privados (Ibidem). Pode acontecer das seguintes formas: (i) o governo financia; (ii) o governo adquire financiamento e financia o projeto; (iii) o parceiro privado adquire financiamento ou investe com seu próprio capital; (iv) monta-se um consórcio com bancos e/ou outras instituições financeiras para o financiamento (Ibidem).

O Reino Unido, na década de 1990, lançou o *private finance initiative* (PFI), com o objetivo de garantir financiamento e incentivo para as PPP. Os contratos realizados pelo PFI caracterizam-se por serem de longo prazo, com investimentos públicos bem definidos que impulsionam as atividades econômicas, porém deve-se atentar para que os investimentos advindos dos PFI não aumentem a dívida pública (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014).

O investimento interfere intrinsecamente na gestão de riscos, considerada uma das fases cruciais durante o processo de contratação PPP. Nessa fase, delimitam-se a participação e a responsabilidade dos parceiros no arranjo, antevêm-se os possíveis riscos, determinam-se com clareza os objetivos, alinhando os parceiros com transparência a responsabilidade (SILVESTRE, 2004), “não existe um modelo uniforme para uma PPP bem sucedida [...] sendo importante alocar os riscos para as partes mais capazes de lidar com eles” (HAM; KOPPENJAN, 2010, p. 603).

Os fatores de risco são associados a diversas causas, sendo sua descrição, ampla e variável, a depender do projeto a que se destina. Entretanto, os mais mitigados são os riscos associados a falhas profissionais, inadequações na construção, custos e receitas, mudanças no cenário político, fatores extraordinários

e impactos no meio ambiente (GRIMSEY; LEWIS, 2002).

Outra questão a ser considerada e estudada são os riscos de receita, considerando que algumas PPP necessitam da gestão patrocinada para se tornarem sustentáveis e permitirem o sucesso para ambas as partes (SHAN; GARVIN; KUMAR, 2010).

A lógica de aquisição de investimento (tanto sob a perspectiva pública como privada) também interfere no tempo de contrato de uma PPP. É essencial, em alguns contratos, a garantia que haverá retorno do capital, principalmente para manter o equipamento, muitas vezes considerados custosos e arriscados.

Assim, quanto mais elevado o custo do projeto, maior o tempo necessário para explorar a PPP. Se o parceiro privado investir, tornar-se-á explorador do serviço por mais anos ou o governo demorará mais tempo para repor os recursos investidos.

Caso haja um financiamento advindo de um consórcio de bancos e/ou instituições financeiras, encarece-se o projeto, aumentando-se o tempo de exploração e os riscos.

Outra alternativa é o governo adquirir financiamentos com baixas taxas de juros, diminuindo o tempo de locação de uma PPP. “Esses fatores tem tornado as PPP sujeitas a extensiva análise econômica” (IMF, 2004, p. 10).

Oliveira, Silvestre e Tavares (2016) delimitam que para uma PPP ser implementada com sucesso, são necessárias cinco fases, a saber: planejamento e elaboração do projeto; seleção e contratação; execução; operação; e avaliação e acompanhamento.

Considerando esses fatores, detalha-se a seguir o percurso metodológico desta pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Ao considerar que o objetivo deste estudo é apresentar e classificar, a partir da análise de *stakeholders*, os principais interesses envolvidos em contratos do tipo PPP.

Essas respostas são buscadas através de pesquisa exploratória, utilizando dados obtidos em entrevistas que retratam a experiência de execução da PPP empreendida para o Estádio Castelão.

Através de um guia de entrevista e da pesquisa bibliográfica, pesquisou-se como aconteceram os investimentos, a gestão dos riscos, a manutenção e exploração comercial, a rentabilidade do arranjo e a divisão de responsabilidades entre os parceiros público e privado. Fatores bastante discutidos pela literatura teórica.

O percurso metodológico será apresentado por meio do detalhamento das quatro fases metodológicas de desenvolvimento deste estudo.

3.1 Fase1: detalhamento teórico

Nesta fase realizou-se o embasamento teórico sobre diversas PPP e sobre o empreendimento da PPP para o Estádio Castelão.

Foram pesquisados artigos científicos que retratavam diversas experiências de PPP no mundo. Foram explorados os documentos referentes ao planejamento, seleção, contratação e acompanhamento da PPP para o Estádio Castelão e pesquisou-se as leis vigentes que legitimam a execução desse tipo de contrato no Brasil.

3.2 Fase 2: coleta de dados

A fase de coleta de dados durou seis meses e constituiu-se de 10 entrevistas que duraram cerca de 50 minutos, dirigidas por um guia.

Estimou-se que deveriam ser entrevistados profissionais que atuaram em diferentes segmentos da PPP empreendida para o Estádio Castelão, que eram das áreas política, jurídica, de engenharia, administrativa, de controle e fiscalização, secretários de Estado, locatários e usuários dos serviços e compunham o parceiro público, o parceiro privado e os usuários dos serviços.

3.3 Fase 3: tratamento dos dados

Os dados foram trabalhados seguindo os conceitos de Blatter e Blume (2008), buscando-se a congruência entre as experiências concretas e deduções teóricas. Com isso, os resultados foram obtidos a partir do ajuste entre a teoria e o conjunto de fatos ocorridos na PPP para o Castelão.

Com a finalidade de interpretar as falas utilizou-se a inferência *congruence analysis*, que consiste em, frente a um caso, e a partir de observações concretas, deduzir os elementos através de teorias, abstraindo conclusões relevantes e relativas, considerando a pluralidade e a diversidade das observações avaliadas (Ibidem).

A *congruence analysis* permitiu que fossem construídas e delimitadas as variáveis para o Diagrama de Venn de Mitchell, Agle e Wood (1997), possibilitando classificar os principais interesses sob a ótica dos *stakeholders*.

Essa inferência afunilou todas as informações, tanto as

advindas da literatura teórica como as advindas das falas dos informantes, criando-se as matrizes que possibilitaram contar a frequência das falas e montar o diagrama.

3.4 Fase 4: apresentação dos resultados

Através do modelo de *stakeholders* e dos conceitos de Mitchell, Agle e Wood (Ibidem), delimitou-se os interesses dos principais envolvidos no arranjo PPP para o Estádio Castelão.

De acordo com Freeman e McVea (1984); Carneiro e colaboradores (2005); e Mitchell, Agle e Wood (1997), o primeiro passo desse tipo de diagnóstico consiste em delimitar quais são os grupos envolvidos, como estes influenciam na organização e que respostas desejam dela.

Partindo desse pressuposto, no primeiro momento, dividiu-se os entrevistados em três grupos de *stakeholders*, seguindo os pressupostos de Mitchell, Agle e Wood (Ibidem). A divisão se deu da seguinte forma: entrevistados do *stakeholders* parceiro público – possuem o atributo poder; entrevistados do *stakeholders* parceiro privado – possuem o atributo legitimidade; entrevistados do *stakeholders* usuários do serviço – possuem o atributo urgência.

O segundo passo foi traçar, a partir das falas dos entrevistados já separados por *stakeholders*, as seguintes informações: o que eles esperam da parceria; que respostas desejam da organização.

Com essas informações, analisou-se os resultados por meio da inferência *congruence analysis* e construiu-se uma tabela de frequência simples das respostas.

Com as respostas da tabela de frequências, construiu-se o

Diagrama de Venn e traçou-se o conjunto de propriedades dos fatores mais discutidos entre os *stakeholders*. Nesse sentido, foram delimitados e classificados seus principais interesses, de acordo com o Diagrama de Venn. As propriedades foram delimitadas da seguinte forma: as unidades foram definidas a partir dos interesses com frequência superior a um, em cada grupo de *stakeholders*. As intersecções são definidas pelas ações cuja frequência é igual ou superior a um e repetida por mais de um grupo de *stakeholders*.

Essas repostas são consideradas como ações que garantem a sustentabilidade de uma PPP, por traduzirem os principais interesses dos envolvidos nesse arranjo, sob as diferentes óticas envolvidas.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

De acordo com especificado na teoria dos *stakeholders*, perceber os diversos interesses em uma organização sob sua ótica permite: “visualizar a reconfiguração das fronteiras e associar suas estratégias às dimensões política, social e econômica” isso porque, ao perceber a cooperação existente entre os parceiros, é possível avaliar o equilíbrio e a sustentabilidade da organização (CARNEIRO et al., 2015, p. 4).

A delimitação deste estudo teve como principal referência o trabalho de Lyra, Gomes e Jacovine (2009), buscando compreender de que maneira os *stakeholders* afetam uma empresa e se eles contribuem ou ameaçam a organização. Essa delimitação é relevante para entender como as ações descritas se encaixam na organização e como esses interesses devem ser classificados para

que a PPP possa se fortalecer, gerando práticas sustentáveis.

Dessa maneira, na Tabela 1 apresenta-se a frequência das respostas dos entrevistados que retratam os interesses e a influência dos *stakeholders* na organização. De acordo com Lyra, Gomes e Jacovine (Ibidem), para que uma organização seja classificada como *stakeholder*, deve possuir os atributos de poder, legitimação e urgência.

Nesse contexto, o parceiro público possui o atributo de poder, haja vista o fato de a responsabilidade por definir e criar estratégias para prestação de serviços públicos ser do Estado, cabendo ao setor público iniciar o processo de empreendimento de uma PPP, conforme a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004).

Ao parceiro privado foi conferido o atributo legitimidade, pois o mercado tem maior capacidade para vender e cobrar, frente ao setor público, e inovar institucional e tecnologicamente os métodos, procedimentos e arranjos (TATI, 2005), superando as amarras burocráticas do governo (SILVESTRE, 2004).

Aos clientes usuários dos serviços, delimita-se o atributo urgência. Isso se deve ao fato de as soluções institucionais trazidas por uma PPP criarem um produto sob medida, atendendo as necessidades da sociedade (HAM; KOPPENJAN, 2001).

Tabela 1: Frequência absoluta das falas que representam os interesses dos *stakeholders*

Variáveis de respostas	Frequência absoluta de falas dos <i>stakeholders</i> (fa)		
	<i>Stakeholders</i> públicos (fa)	<i>Stakeholders</i> privados (fa)	<i>Stakeholders</i> usuários (fa)
1a Que seja planejada a questão financeira.	3	0	0
1b2b Aplicar de forma correta o planejamento, cumprindo os indicadores e melhorando a qualidade dos serviços.	1	1	0
1c2c Possibilidade de dividir os riscos, as responsabilidades e as receitas com o parceiro privado. Que tem total domínio do projeto e liberdade no campo das contratações.	4	2	0
1b Ter acesso a um bom negócio.	3	1	0
2b2c Planejamento bem estruturado, com responsabilidades bem definidas.	4	1	0
1d2d Poder realizar o trabalho com liberdade, sem obrigação do cumprimento da Lei nº 8.666/1993.	1	2	0
3a Não haver favorecimento com dinheiro público.	0	0	2
1a3a Um bom equipamento a favor da sociedade.	1	0	1
1b3b Que seja gerada uma cadeia produtiva.	0	1	1
1c3c Que sejam gerados postos de trabalho e consumo.	1	0	1
1d2d3d Desenvolver um plano de negócio.	2	1	1

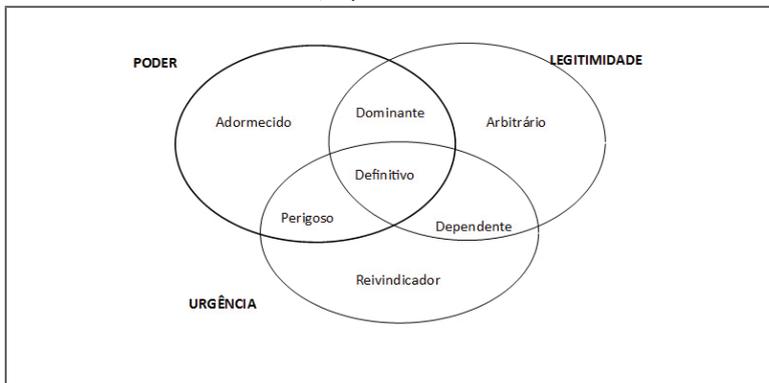
Tabela 1: Frequência absoluta das falas que representam os interesses dos *stakeholders* (continuação)

1g2g Que seja calculada a Taxa Interna de Retorno (TIR).	1	1	0
1h2h Equipamentos públicos e prestação de serviços/bens públicos eficientes, eficazes, que apresentem bons resultados.	2	2	0

Fonte: Elaborada pelo autores, a partir das entrevistas (2016).

A Figura 2 apresenta as variáveis, delimitadas como unidades. Em seguida, através dos conceitos de Lyra, Gomes e Jacovine (2009), percebe-se a influência desses interesses na organização.

Figura 2: Diagrama dos principais interesses dos parceiros sob a ótica dos *stakeholders*, a partir de dados da Tabela 2



Fonte: Elaborado pelos autores (2016) com dados da Tabela 1: Frequência absoluta das falas que representam os interesses dos *stakeholders*.

Quadro 2: Classificação dos interesses por meio do Diagrama de Veen de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Conjunto	Classificação do interesse
1 = (1a)	<i>Stakeholder</i> adormecido
3 = (3a)	<i>Stakeholder</i> reivindicador
1 ∩ 2 = (1h2h, 1g2g, 1b2b, 1c2c, 1d2d, 2b2c, 1b)	<i>Stakeholders</i> dominantes
1 ∩ 3 = (1a3a, 1c3c)	<i>Stakeholders</i> perigosos
2 ∩ 3 = (1b3b)	<i>Stakeholder</i> dependente
1 ∩ 2 ∩ 3 = (1d2d3d)	<i>Stakeholder</i> definitivo

Fonte: Dados da pesquisa, com base em Mitchell, Agle e Wood (1997) e Lyra, Gomes e Jacovine (2009).

Quadro 3: Caracterização dos interesses por meio da teoria dos *stakeholders*

Classificação do <i>stakeholder</i> segundo Mitchell, Agle e Wood (1997)	Interesses dos <i>stakeholders</i> – PPP Castelão	Características dos <i>stakeholders</i> segundo Lyra, Gomes e Jacovine (2009)
<i>Stakeholder</i> Latente adormecido	1a Que seja planejado a questão financeira.	Possui poder, mas não tem urgência nem legitimidade.
<i>Stakeholder</i> Latente reivindicador	3a Não haver favorecimento com dinheiro público.	Possui urgência, não possui poder nem legitimidade.
<i>Stakeholder</i> expectante dominante	1g2g Que seja calculada a TIR.	Possui poder e legitimidade.
	1d2d Poder realizar o trabalho com liberdade, sem obrigação do cumprimento da Lei nº 8.666/1993.	
	1b2b Aplicar de forma correta o planejamento, cumprindo os indicadores e melhorando a qualidade dos serviços.	

Quadro 3: Caracterização dos interesses por meio da teoria dos *stakeholders* (continuação)

	1c2c Possibilidade de dividir os riscos, as responsabilidades e as receitas com o parceiro privado. Que tem total domínio do projeto e liberdade no campo das contratações.	
	1h2h Equipamentos públicos e prestação de serviços/ bens públicos eficientes, eficazes, que apresentem bons resultados.	
	2b2c Planejamento bem estruturado, com responsabilidades bem definidas.	
	1b Ter acesso a um bom negócio.	
<i>Stakeholder</i> expectante perigoso	1a3a Um bom equipamento a favor da sociedade.	Possui poder e urgência, porém não possui legitimidade.
	1c3c Que sejam gerados postos de trabalho e consumo.	
<i>Stakeholder</i> expectante dependente	1b3b Que seja gerado uma cadeia produtiva.	Possui urgência e legitimidade, porém depende do poder de outro <i>stakeholder</i> .
<i>Stakeholder</i> definitivo	1d2d3d Desenvolver um plano de negócio	Possui poder e legitimidade e alega urgência.

Fonte: Dados da pesquisa, com base em Mitchell, Agle e Wood (1997) e Lyra, Gomes e Jacovine (2009).

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 *Stakeholder* latente

Os interesses caracterizados no grupo de *stakeholders* latentes (por conterem apenas um atributo) não atrapalham o

desenvolvimento da organização, porém devem ser monitorados. São eles:

5.1.1 *Stakeholder* latente adormecido

Com frequência obtida apenas pelo parceiro público, aparecem os interesses voltados ao planejamento da questão financeira da PPP e para garantir que seja um bom negócio. Nesse caso, verifica-se o interesse público pela lucratividade da PPP. Esse fator demonstra que o parceiro público busca garantir, para a parceria, a geração de receitas na prestação dos serviços públicos.

No caso do Estádio Castelão, após o governo delimitar o que esperava para o serviço público oferecido pelo estádio, foi lançado um edital de manifestação de interesse para que a iniciativa privada o estudasse e apresentasse a maneira mais eficaz de desenvolver o projeto, com a melhor avaliação financeira.

5.1.2 *Stakeholder* latente arbitrário

Não foi obtida frequência de fala superior a um para esse grupo entre os entrevistados, do grupo stakeholder parceiro privado de busca por responsabilidade social.

5.1.3 *Stakeholder* latente reivindicador

Com frequência obtida apenas pelos usuários dos serviços, aparece o interesse de que não haja favorecimento com o dinheiro público. Uma estratégia para que esse interesse seja atendido é consolidar, nos conselhos que acompanham o de-

envolvimento das PPP, uma representação da sociedade civil.

De acordo com a teoria utilizada, esses interesses, por serem latentes, devem ser monitorados para conseguir ou perder atributos, o que significa que, para os interesses de *stakeholders* latentes ganharem legitimidade e urgência, é necessário que o parceiro privado e os usuários dos serviços considerem importante planejar a questão financeira da PPP e não permitir que haja favorecimento com dinheiro público.

5.2 *Stakeholder* expectante

No grupo de interesses *stakeholder* expectante (combina dois atributos), os interesses apresentados são acertados entre o parceiro público (poder), parceiro privado (legitimidade) e/ou usuários dos serviços (urgência). Nesse caso, os interesses devem receber bastante atenção por parte da organização, pois combinam, além dos atributos de legitimação, urgência e poder, a convergência do esperado por mais de um parceiro. Destaca-se que os interesses delimitados nesse grupo também são fortemente marcados durante a exposição das teorias.

5.2.1 *Stakeholder* expectante dominante

Com frequência obtida pelos parceiros público e privado, os interesses desse grupo possuem influência assegurada dentro da organização, pois combinam poder e legitimação. Esperam e recebem bastante atenção por parte da organização.

Compreendem os interesses desse grupo: o planejamento estruturado e corretamente aplicado, sendo prevista TIR, liberdade de atuação profissional e superação da burocracia da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, resultando em equipamentos e serviços

públicos eficientes, eficazes e que apresentem bons resultados.

Esses interesses vão ao encontro da perspectiva teórica, pois são questões referentes à viabilidade econômica da PPP (HAM; KOPPENJAN, 2001), à restrição dos poderes da burocracia (SILVESTRE, 2004), ao planejamento aplicado de forma correta (TORRES; PINA, 2001), equipamentos públicos eficazes e responsabilidades bem definidas (POMEROY, 2008).

5.2.2 *Stakeholder* expectante perigoso

Esse grupo de interesses é considerado violento para a organização, pois combina os atributos de poder e urgência, possui frequência marcada no parceiro público e nos usuários dos serviços. São interesses desse grupo: o oferecimento de um bom equipamento a favor da sociedade que gere postos de trabalho e consumo.

5.2.3 *Stakeholder* expectante dependente

Esse grupo de interesses é considerado dependente do poder do outro, pois combina os atributos de urgência e legitimidade, possuem frequência marcada no parceiro privado e usuários dos serviços. O interesse considerado dependente é o de que a PPP gere uma cadeia produtiva.

Os interesses desses grupos de *stakeholders* vão ao encontro da perspectiva teórica e são considerados influentes e importantes para sustentabilidade da organização, pois permitem gerar postos de trabalho e uma cadeia produtiva, configurando-se como bom equipamento a favor da sociedade.

5.3 *Stakeholder* definitivo

No terceiro grupo de *stakeholders* apresenta-se a combinação dos atributos de poder, legitimidade e urgência. O interesse marcado nesse grupo deve ser priorizado, recebendo atenção imediata. Possui frequência no parceiro público, parceiro privado e usuários dos serviços.

É classificado como interesse definitivo: desenvolver um plano de negócio para PPP.

De acordo com esses resultados, o modelo econômico a ser adotado na PPP aparece como *stakeholder* definitivo.

Com isso, considera-se que o interesse voltado ao estudo da viabilidade econômica financeira de uma PPP é definitiva em seu processo de empreendimento.

As falas dos entrevistados vão ao encontro da perspectiva teórica, pois enfatizam a necessidade de a PPP possuir viabilidade financeira para se consolidar e para consolidar seus objetivos enquanto organização.

6 CONCLUSÃO

Ao considerar que os objetivos do governo e as necessidades socioeconômicas da população precisam ser atendidas, as PPP apresentam alternativas e soluções para a prestação de bens e serviços públicos complexos, que exigem celeridade, cuidados sociais, econômicos, ambientais e desenvolvimento regional. O mercado possui legitimidade e experiência para executar esses projetos e o modelo de arranjo PPP legaliza a associação de objetivos públicos e privados.

Deve-se destacar que esse arranjo permite a cobrança de taxas diretamente ao governo ou a sociedade, dependendo do envolvimento público e privado no negócio. Essas questões fazem emergir a necessidade de entender os interesses de todos os envolvidos nos empreendimentos desse tipo: governo, mercado cidadão.

Os *stakeholders* permitem demonstrar, classificar e perceber a importância dada a cada interesse envolvido durante o empreendimento da PPP para o Castelão. A metodologia usada neste estudo apresenta novos meios para perceber uma organização em sua totalidade, pois a teoria *stakeholders* possibilita variedade de métodos de pesquisa e de análise de resultados.

Este estudo comprova que o modelo de negócio aplicado à PPP é o interesse elementar dos envolvidos no arranjo PPP para o Castelão. Os interesses complementares são a garantia da PPP como um bom negócio, não favorecimento com o dinheiro público, planejamento bem estruturado e corretamente aplicado – sendo prevista a TIR –, liberdade de atuação profissional e superação da burocracia da Lei 8666/1993, resultando em equipamentos e serviços públicos eficientes, eficazes, que apresentem bons resultados e criem postos de trabalho e de consumo para assim gerar uma cadeia produtiva.

Conclui-se que ao desenvolver soluções para esses interesses garante-se uma PPP sustentável e vantajosa para o governo, para o mercado e para a sociedade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. F. F. E.; SILVESTRE, H. C. As parcerias público-pri-

vadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 571-593, 2014.

BEL, G.; FAGEDA, X. Partial privatization in local services delivery: an empirical analysis on the choice of mixed firms. **Local Government Studies**, Abingdon, v. 36, n. 1, p. 129-149, 2010.

BLATTER, J.; BLUME, T. Co-variation and causal process tracing revisited: clarifying new directions for causal inference and generalization in case study methodology. **Qualitative Methods**, Thousand Oaks, v. 6, n. 1, p. 29-34, 2008.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 dez., 2004. Seção 1, p. 6. Disponível em: <<https://bit.ly/2vk1jR2>>. Acesso em: 30 out. 2015.

CARNEIRO, J. M. T. et al. Mensuração do desempenho organizacional: questões conceituais e metodológicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 29., 2005, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Anpad, 2005. p. 1-16. Disponível em: <<https://bit.ly/2ALejnB>>. Acesso em: 12 maio 2016.

FREEMAN, R. E.; MCVEA, J. A stakeholder approach to strategic management. In: FREEMAN, M. H. E.; HARRISON, J. (Eds.). **Handbook of strategic management**. Oxford: Blackwell, 1984. Disponível em: <<https://bit.ly/2vjzKzN>>. Acesso em: 3 out. 2016.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. **International Journal of Project Management**, Amsterdam, v. 20, n. 2, p. 107-118, 2002.

HAM, H. V.; KOPPENJAN, J. Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. **Public Management Review**, Abingdon, v. 3, n. 4, p. 593-616, 2001.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal Affairs Department. **Public-private partnerships**. Washington, DC: IMF, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2LZW6bv>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

LYRA, M. G.; GOMES, R. C.; JACOVINE, L. A. G. O papel dos *stakeholders* na sustentabilidade da empresa: contribuições para construção de um modelo de análise. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, p. 39-52, 2009. Edição especial. Disponível em: <<https://bit.ly/2LTvdpr>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

MARQUES, R. C.; SILVA, D. As parcerias público privadas em Portugal: lições e recomendações. **Revista de Estudos Políticos**, Barcelos, v. 6, n. 10, p. 33-50, 2008.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. **The Academy of Management Review**, Ann Arbor, v. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

OLIVEIRA, A. D. J. T.; SILVESTRE, H. M.; TAVARES, C. M.

Apresentação das fases de empreendimento de uma parceria público-privada: o modelo utilizado para o Estádio Castelão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E SUSTENTABILIDADE, 7., 2016, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: TCE-CE, 2016.

POMEROY, B. The limits to public-private partnership. **The RUSI Journal**, Abingdon, v. 143, n. 4, p. 27-29, 2008.

OLIVEIRA, R. R.; RIGO, A. S.; (2008). Capital social, desenvolvimento local e stakeholders: o caso do projeto URBE do Sebrae. **Cadernos Ebape**, v. 6, n. 2, jun. 2008.

SAUERBRONN, F. F.; SAUERBRONN, J. F. R. Estratégias de responsabilidade social e esfera pública: um debate sobre stakeholders e dimensões sociopolíticas de ações empresariais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 435-458, 2011.

SHAN, L.; GARVIN, M. J.; KUMAR, R. Collar options to manage revenue risks in real toll public-private partnership transportation projects. **Construction Management and Economics**, Abingdon, v. 8, n. 10, p. 1057-1069, 2010.

SILVESTRE, H. M. C. **A utilização do mecanismo de privatização na prestação do serviço público**: dois estudos de caso portugueses no sector das águas. 2004. 220 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Administração Pública) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2M8qShk>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

TATI, G. Public-private partnership (PPP) and water-supply provision in urban Africa: the experience of Congo-Brazzaville. **Development in Practice**, Abingdon, v. 15, n. 3, p. 316-324, 2005.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

TORRES, L.; PINA, V. Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local government. **European Accounting Review**, Abingdon, v. 10, n. 3, p. 601-619, 2001.

Compras governamentais na gestão municipal: requisitos legais e sustentabilidade

Government purchases in municipal management: legal requirements and sustainability

George Tarcísio de Medeiros da Silva¹
Luiz Antônio Coelho da Silva²

RESUMO

As compras públicas com foco na sustentabilidade se tornaram um importante instrumento de política pública indutora do desenvolvimento sustentável, principalmente, na realidade local dos municípios. Este trabalho tem o objetivo de analisar o panorama bibliográfico do processo de compras públicas nos municípios brasileiros. A estrutura referencial deste estudo é baseada na legislação que rege as compras públicas, na governança e políticas públicas, e no processo de compras públicas sustentáveis. Para abordar o problema, utiliza-se a metodologia de pesquisa qualitativa e para cumprir os procedimentos técnicos, utiliza-se a pesquisa bibliográfica e documental. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada apontam que as contratações públicas representam cerca de 10% do produto interno bruto. A conclusão mostra que há necessidade de no-

1 Mestre em Administração Pública pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Campina Grande (Profiap-UFCG). Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: georgecontador@hotmail.com

2 Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Economia do Trabalho pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor Adjunto do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande (CDSA-UFCG). E-mail: luidd@yahoo.com.br

vos estudos na área para consolidar os conhecimentos práticos e acadêmicos e para verificar as melhores formas de compras governamentais, trazendo mais eficiência ao processo.

Palavras-Chave: Teto de gastos públicos. Emenda Constitucional. Direitos sociais. Eficiência.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the bibliographic panorama of the public procurement process in Brazilian municipalities. The framework of this study is based on legislation governing public procurement, governance and public policies, and the process of sustainable public procurement. The methodology used is a qualitative research to approach the problem, and a bibliographical and documentary to comply with the technical procedures. Official IPEA data indicate that public contracting represents about 10% of the Gross Domestic Product – GDP. The conclusion shows that there is a need for new studies in the area for solid training of practical and academic knowledge, checking the best forms of government procurement, bringing more efficiency to the process.

Keywords: Government Procurement. Public Governance. Sustainability.

Recebido: 25/01/2018

Aprovado: 23/07/2018

1 INTRODUÇÃO

O processo de compras é um dos itens mais complexos na administração de materiais nas empresas privadas. No setor público, entre janeiro e dezembro de 2013, houve movimentação de R\$ 68,4 bilhões em aquisição governamentais de bens e serviços. Considerando-se todas as modalidades de contratação, conforme dados do portal ComprasNet³ do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2013, p. 1), ocorreram, nesse período, 223,2 mil processos de aquisição, e a modalidade pregão eletrônico respondeu por 60% deles.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (BRASIL, 2011), as compras públicas representam uma parcela considerável da economia nacional, em que o consumo governamental de bens e serviços, nos diversos níveis de governo, movimenta mais de 10% do produto interno bruto (PIB) do país.

Esse mercado de compras governamentais representa uma grande oportunidade para os pequenos negócios e deve ser visto como instrumento de política pública indutora do desenvolvimento nacional sustentável. É uma alternativa segura e inteligente, pois promove o aumento da demanda local, incentiva a produção de bens e serviços nos municípios e aumenta a empregabilidade, trazendo, entre tantos outros benefícios, melhoria da qualidade de vida da população local.

Na visão de Ribeiro e Inácio Júnior (2014, p. 265), “as aquisições de bens e serviços realizadas pelo Estado desempenham papel fundamental, seja para o bom funcionamento da

³ O Portal de Compras do Governo Federal foi instituído pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para disponibilizar, à sociedade, informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal e para permitir a realização de processos eletrônicos de aquisição.

máquina pública, seja porque viabilizam políticas e funções assumidas pelo setor público”. Os autores explicam que as aquisições do setor público têm como objetivos, “a eficiência da máquina pública, a melhoria na prestação de serviços públicos à sociedade, o fomento a setores específicos, o estímulo à inovação tecnológica, dentre outros” (Ibidem, p. 266).

De acordo com Menezes, Silva e Linhares (2007, p. 12), “nas compras públicas brasileiras, os leilões reversos têm sido utilizados nas licitações de bens e serviços, através da modalidade pregão eletrônico, do Portal ComprasNet, tendo alcançado resultados positivos em termos de agilidade, transparência e redução de custos”. Atualmente, percebe-se a implantação de uma série de iniciativas que aprimoraram os processos relacionados à gestão de compras, incorporando modernas ferramentas já utilizadas com eficiência na iniciativa privada. O comércio eletrônico, a contratação através do registro de preços e a incorporação do pregão como modalidade de licitação são exemplos da preocupação com a otimização desses processos.

As compras públicas governamentais são um instrumento fundamental para organizar a demanda e favorecer a capilaridade de recursos financeiros no território. Este trabalho se restringe a analisar a adequação dos municípios à legislação nacional sobre as compras públicas (CALDAS; NONATO, 2014).

O estudo é relevante para acadêmicos, sociedade e setor público, pois a ampliação do poder de compra do Estado gera empregos, eleva a renda, erradica a pobreza, fortalece a criação de micro e pequenas empresas, incentiva a inovação e reduz assimetrias existentes entre segmentos hipossuficientes, gerando desenvolvimento econômico e social.

Tendo em vista esses fatores, este trabalho analisa o pa-

norama do processo de compras públicas nos municípios brasileiros. Os objetivos específicos são: pesquisar o conjunto de normas e regulamentos que regem o processo de compras públicas; conhecer a adequação das aquisições ao critério de sustentabilidade ambiental; e avaliar a transparência dos processos de compras públicas no portal dos municípios.

A metodologia utilizada foi uma revisão bibliográfica e documental do arcabouço legal que rege o processo de compras governamentais no setor público e sua adequação aos critérios de sustentabilidade, classificando o estudo como descritivo e exploratório e como pesquisa aplicada de análise qualitativa.

Na literatura nacional, há estudos teóricos suficientes sobre o processo de compras públicas nas instituições públicas? Ao estudar o tema, este trabalho pretende contribuir com a literatura nacional, gerando conhecimento sobre o processo de compras públicas.

Além da introdução, este artigo apresenta outras quatro seções, cujo conteúdo se divide em: referencial teórico; metodologia de pesquisa; resumo dos trabalhos mais relevantes sobre a temática de compras públicas sustentáveis; e conclusão. Por se tratar de um trabalho que não realizou estudo de caso, não há seção de análise dos resultados.

2 A VERIFICAÇÃO DE DÉFICITS PRIMÁRIOS E SUA REPERCUSSÃO NO CONTROLE DA DÍVIDA PÚBLICA

Este capítulo tratou, de forma geral, sobre a base legal das compras públicas brasileiras, a governanças das compras públicas, enfatizando o contexto das políticas públicas e as

compras públicas sustentáveis, que podem se tornar tendência na administração pública.

2.1 Requisitos legais

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988) traz, em seu texto, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem a probidade na administração pública. No Art. 37, inciso XXI, estipula a obrigatoriedade de procedimentos licitatórios para contratação de obras, serviços, compras e alienações na administração pública direta e indireta. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, “institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, inclusive, por meio eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns” (Idem, 2002).

As compras públicas são pautadas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei Geral de Licitações e Contratos, que “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Idem, 1993). De acordo com o Art. 3º,

a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao

instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Ibidem)

O objetivo da administração governamental é adquirir produtos com a maior economia de recursos, que atendam as demandas prioritárias da sociedade e que levem em conta a preservação ambiental. Dessa forma, a partir do ano de 2012, entrou em vigor o Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, “para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável” (Idem, 2012) por meio das “contratações realizadas pela administração pública federal” (Ibidem) direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes.

No Art. 4º, são traçadas as diretrizes de sustentabilidade, entre outras:

- I – menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;
- II – preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local (Âmbito Econômico);
- III – maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;
- IV – maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local, (Âmbito Social);
- V – maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;
- VI – uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e,
- VII – origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras (Ibidem).

Já a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, trouxe, em seu capítulo V, uma série de benefícios e tratamentos diferenciados que devem ser dispensados aos pe-

quenos negócios no acesso às compras governamentais, privilegiando o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. Essa lei estabelece exclusividade para contratação de micro e pequena empresa (MPE) em licitações com valor de até 80 mil reais (Idem, 2006).

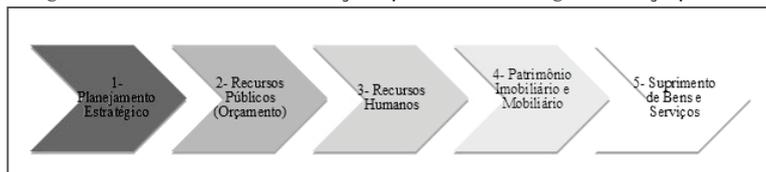
2.2 Compras públicas e governança pública

A política de compras governamentais no Brasil, apesar de estar alicerçada em uma legislação pouco flexível, está seguindo a tendência para a flexibilização dos processos, com controle dos resultados, e não apenas dos meios. Já está comprovado que o excesso de formalismos não garante a utilização eficiente dos recursos públicos.

O tema governança pública, na visão de Santana (2011), é conceituado como um conjunto de ações sistêmicas e compartilhadas (entre governo, sociedade e mercado), executadas de maneira eficaz e transparente, visando soluções inovadoras para as demandas comunitárias, num ambiente que resulte em possibilidades para o desenvolvimento sustentável.

A Figura 1 apresenta os pilares da administração pública que demandam governança pública.

Figura 1: Pilares da administração que demandam governança pública

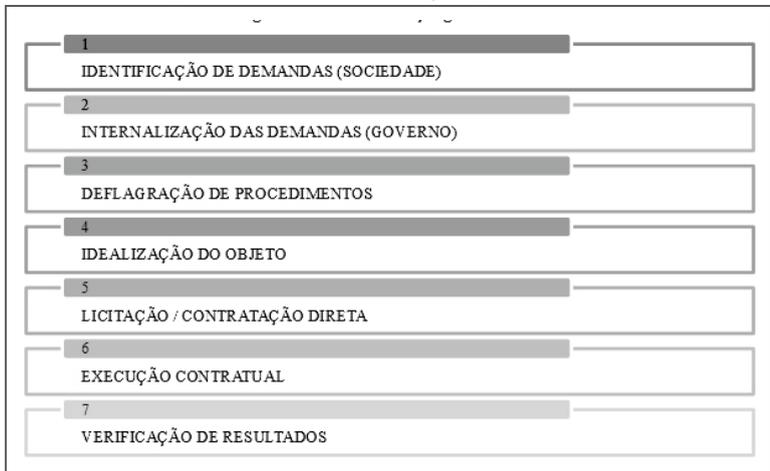


Fonte: Elaborado pelos autores (2016).

A fase 5 da Figura 1, que trata do suprimento de bens e serviços públicos à sociedade, ofertado pelo Governo, ocorre por intermédio da geração de um ciclo interno de governança que atenda aos requisitos legais impostos pela legislação vigente sobre aquisições públicas.

De acordo com Batista e Maldonado (2008), a gestão de suprimentos é um dos principais pilares de qualquer instituição pública e tem considerável importância estratégica, pois é um dos locais em que se aplicam os recursos orçamentários existentes, por meio dos processos de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos da instituição. Entende-se como gestão de suprimentos: “aquisição e guarda dos materiais, bens e serviços necessários à manutenção e ao desenvolvimento das atividades realizadas na instituição” (Ibidem). A Figura 2 apresenta o ciclo da contratação governamental.

Figura 2: Ciclo da contratação governamental



Fonte: Elaborado pelos autores (2016).

“As compras governamentais são realizadas com vistas a garantir o funcionamento da máquina pública e a prover serviços à sociedade, nas mais diversas áreas, tais como educação, saúde, segurança, energia e infraestrutura” (RIBEIRO; INÁCIO JÚNIOR, 2014, p. 268). Sendo assim, entende-se que todas as compras devem se voltar para a satisfação das demandas sociais de todas as classes sociais, pois todos pagam impostos. A gestão pública, que está em constante processo de reestruturação, deve garantir os anseios da sociedade, que clama por serviços públicos eficientes e com qualidade em todas as etapas, de forma a transformar a vida do cidadão, trazendo-lhe bem-estar.

2.3 Compras públicas sustentáveis

A sustentabilidade econômica, social e ambiental é um dos grandes desafios da humanidade e é necessário que o poder público aja para garantir a inserção da variável socioambiental nas políticas públicas. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), 50% do PIB⁴ brasileiro depende da biodiversidade, o que demanda a adoção de novos padrões de consumo e a busca por novas formas de pensar o desenvolvimento, preservando os recursos naturais dos quais dependem a economia e o crescimento sustentável do país.

As compras públicas sustentáveis podem se converter em um instrumento eficaz para promover um novo modelo de desenvolvimento e por seu intermédio, os governos visam atingir objetivos estratégicos nos campos ambiental, social e econômico. São exemplos: o cumprimento da legislação e de políticas ambientais

⁴ O PIB representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região (quer sejam países, estados ou cidades), durante um período determinado (mês, trimestre, ano etc.).

nacionais e dos compromissos internacionais, como a Agenda 21⁵, em que as aquisições são muito relevantes; a proteção ambiental pela aquisição de produtos e serviços com desempenho ambiental superior a produtos e serviços convencionais, além do incentivo a novos mercados, com tecnologias pró-ambiente.

Dessa forma, os expressivos volumes de contratações da administração pública nos diversos níveis da federação, estimados em 16% do PIB, equivalem a cerca de 500 bilhões de reais anuais em contratações de bens e serviços, incluem administração direta, indireta e fundacional e reforçam a necessidade da implementação de políticas públicas que garantam o acesso dos pequenos negócios a esse mercado.

3 METODOLOGIA

Conceituando a ciência como um conjunto de atitudes e atividades racionais, dirigida ao sistemático conhecimento com objetivo limitado, capaz de ser submetido a verificação, e demonstrando que a ciência tem várias funções na contemporaneidade, Trujillo Ferrari (1982, apud Prodanov e Freitas, 2013, p. 15) aponta que essas funções são: “a) aumento e melhoria do conhecimento; b) descoberta de novos fatos ou fenômenos; c) aproveitamento espiritual do conhecimento na supressão de falsos milagres, mistérios e superstições; [...] e) estabelecimento de certo tipo de controle sobre a natureza”.

Este artigo é descritivo e exploratório e será elaborado a partir do levantamento da legislação que rege as aquisições

5 De acordo o MMA, “a Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica”. Disponível em: <<https://bit.ly/2pj8o1D>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

públicas, por meio de leis e decretos, visando contribuir para a melhoria do conhecimento. Conforme Ferrari (Ibidem), o conhecimento é o ato de adquirir informações e dados sobre um determinado assunto.

Trata-se de uma pesquisa aplicada, que conforme Gil (1996), objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática e é dirigida à solução de problemas específicos. De acordo com a forma de abordagem do problema, o estudo é uma pesquisa qualitativa, não requerendo uso de métodos e técnicas estatísticas, mas sim de métodos de análise qualitativa dos fenômenos estudados.

Do ponto de vista dos objetivos, este trabalho utilizou a pesquisa documental, elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, documentos de primeira mão, como documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. (Idem, 2006). De acordo com os procedimentos técnicos, realizou-se pesquisa bibliográfica, feita, normalmente, com material já publicado, constituído basicamente de livros, artigos de periódicos e de informações disponibilizadas na internet. Dessa forma, este artigo analisa os conceitos e questões que envolvem a prática das compras públicas, focando em seus benefícios, em especial, o incentivo à produção e o consumo sustentável.

4 DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

No Brasil, apesar de as compras públicas serem um assunto importante no contexto da administração pública, principalmente a partir da década de 1980, na legislação constitucional

e infraconstitucional, ainda existem poucas publicações sobre o tema nos periódicos nacionais reconhecidos pela Capes. Todavia, os trabalhos já publicados sobre a temática de compras públicas, com foco na sustentabilidade, apresentam conteúdos relevantes para o ensino e a pesquisa acadêmica.

Barasuol (2016) publicou o artigo “Compras públicas sustentáveis: panorama atual das licitações no Exército Brasileiro” na *Revista Interdisciplinar de Ciências Aplicadas à Atividade Militar*, no qual resume que “as compras na administração pública brasileira são necessárias para o bom desenvolvimento dos serviços oferecidos à população” (BARASUOL, 2016, p. 61). O autor afirma que “o Exército Brasileiro (EB), órgão integrante do Ministério da Defesa, tem se destacado por meio das compras feitas” (Ibidem). O artigo analisa “o panorama atual das licitações sustentáveis praticadas pelas Organizações Militares do EB, verificando a aplicabilidade dos conceitos que envolvem essa prática, identificando oportunidades de melhoria e recomendações” (Ibidem).

Quanto ao referencial teórico, Barasuol (2016) trabalha questões ligadas ao desenvolvimento sustentável, baseando-se em Pereira e colaboradores (2014), Betiol e colaboradores (2012); Rossato e Van Bellen (2011); Ferro e Ramos (2011); Santos, Foresti e Santos Neto (2010); e estudos sobre o processo licitatório, aspectos econômicos das compras públicas sustentáveis.

O autor também aborda a adequação do EB à Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P)⁶, que tem como objetivo: estimular a reflexão e a mudança de atitude dos ser-

6 O Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS) é o documento que guia as ações do governo, do setor produtivo e da sociedade e direciona o Brasil para padrões mais sustentáveis de produção e consumo. O PPCS foca em seis temas prioritários: a educação para o consumo sustentável, as compras públicas sustentáveis, a agenda ambiental na Administração Pública, o aumento da reciclagem de resíduos sólidos, o varejo sustentável e as construções sustentáveis.

vidores para que eles incorporem os critérios de gestão socioambiental em suas atividades rotineiras; sensibilizar os gestores públicos para as questões socioambientais; racionalizar o uso de recursos naturais e reduzir os gastos institucionais; revisar os padrões de produção e consumo, adotando novos referenciais de sustentabilidade no âmbito da administração pública; reduzir o impacto socioambiental negativo direto e indireto causado pelas atividades de caráter administrativo e operacional; e contribuir para a melhoria da qualidade de vida.

Segundo o estudo de Oliveira e Santos (2015, p. 190), o poder público vem ampliando

o apoio e o incentivo à licitação sustentável [...], incorporando aos critérios tradicionais das compras públicas, geralmente apoiados no menor preço, fatores socioambientais que, além da racionalização dos custos, possibilitem alavancar e promover certos grupos sociais desfavorecidos ou que se diferenciam pelos critérios ambientais que envolvem o processo produtivo.

Os principais obstáculos às compras públicas são evidenciados por Korkmaz (2010 apud OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p. 196), que

ao tratar dos limitadores e impulsionadores das compras sustentáveis, argumenta que as principais barreiras para a realização de contratos sustentáveis parecem ser: (1) o hábito e a dificuldade de mudar o comportamento de compra; (2) a falta de fornecedores de bens ou serviços “sustentáveis”; (3) a complexidade de comparar custo/valor de avaliação real do dinheiro; (4) a dificuldade de incluir fatores mais amplos que as considerações ambientais; e (5) a percepção de que o processo e os resultados são

mais dispendiosos e demorados.

Sendo assim, os autores apontam que

as organizações públicas poderiam usar de seu poder de compra para dar um sinal ao mercado a favor da sustentabilidade, passando a escolher bens e serviços, e aliando, aos critérios atuais, quesitos socioambientais:

- Razões econômicas: a melhor relação custo-benefício, preço, qualidade, disponibilidade, funcionalidade;
- Aspectos ambientais, contratos públicos ecológicos, ou seja: os impactos do produto e/ou serviço em seu ciclo de vida, produção ou descarte sobre o meio ambiente; e
- Aspectos sociais: efeitos de decisões de compra em questões como erradicação da pobreza, equidade internacional na distribuição dos recursos, condições de trabalho, direitos humanos. (OLIVEIRA; SANTOS, 2015, p. 195)

Seguindo essa linha de pensamento, Sambuichi e colaboradores (2014, p. 75) apontam que os governos podem atuar tanto para corrigir as falhas de produção, buscando um processo produtivo mais sustentável, quanto no consumo, ao optarem por adquirir, nas compras públicas, produtos com menor impacto no meio ambiente, já que o volume das compras públicas representa uma fatia substancial da economia, sendo estimado que o consumo governamental de bens e serviços esteja em torno de 10% a 30% do Produto Interno Bruto (PIB) de um país.

Dessa forma, de acordo com o Ipea (2012, apud Sambuichi, 2014, p. 75), os governos, figurando como consumidores mais ativos do mercado, com um grande poder de compra, podem criar economias de escala e aumentar a demanda por determina-

dos produtos e, conseqüentemente, induzir a produção e oferta de bens de consumo produzidos em bases mais sustentáveis.

Todavia, especificamente no capítulo 3, os autores (Ibidem, 2014) analisam a relação entre compras públicas sustentáveis e agricultura familiar, com foco nas experiências do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar, mostrando como as políticas públicas formuladas para comprar alimentos diretamente da agricultura familiar podem fortalecer a economia local em cada município, promovendo sustentabilidade ambiental, social e econômica.

A prática das licitações sustentáveis é a temática abordada por Silva e Barki (2012), os autores apresentam a experiência da compra compartilhada de itens de materiais de expediente ambientalmente corretos, levada a efeito pelo Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Nesse trabalho, os autores correlacionam os conceitos de sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, política ambiental, contratações públicas e eficiência econômica, focando no caso do Jardim Botânico.

Lopes e Oliveira (2012) apresentaram o artigo intitulado “Compras Públicas Sustentáveis” no V Congresso Consad de Gestão Pública, em que estudaram as compras públicas sustentáveis nas quais o estado da Bahia pretende se valer de seu poder de compra para implementar políticas públicas de aquisições de produtos e serviços que levem em conta o viés econômico, social e ambiental.

Nesse trabalho, os autores apontam que o poder de compra dos entes governamentais fica entre 10% e 15% do PIB, sendo 3/4 desse montante utilizados na compra de materiais de consumo e contratação de serviços. Dessa forma, para que sejam entendidas e aplicadas, as compras sustentáveis

veis estão intimamente relacionadas aos seguintes conceitos e pressupostos básicos: responsabilidade do consumidor; compra somente do necessário; perspectiva do ciclo de vida; minimização de impactos ambientais e sociais; e utilização de critérios ambientais e sociais.

Ainda de acordo com Lopes e Oliveira (2012), os benefícios e vantagens das compras públicas sustentáveis são: economia financeira; promoção da inovação; maior acesso a mercados com a promoção de pequenas e médias empresas; aumento do cumprimento dos direitos sociais do trabalho; legitimidade e liderança pelo exemplo, focando no caso prático do estado da Bahia.

Biderman e colaboradores (2008) apresentam o livro Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável, publicado pela Fundação Getúlio Vargas, em que são trabalhados aspectos da licitação sustentável; legislação aplicada a licitações; custo dos processos licitatórios sustentáveis; benefícios da licitação sustentável; estudos sobre produtos sustentáveis do ponto de vista ambiental; e uma análise do que está sendo feito, assim como, um guia de como fazer licitações sustentáveis.

Conforme os autores, apenas o consumo de produtos com certificação ambiental (ecorrotulagem ou selos verdes) pelos municípios não é suficiente para que as compras públicas sejam sustentáveis. É preciso focar na redução do consumo, do desperdício de recursos em processos licitatórios e do descarte inapropriado de resíduos, levando em consideração os princípios da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos e os impactos da atividade humana sobre o meio ambiente.

5 CONCLUSÃO

O setor público, no contexto brasileiro, tem várias transformações quanto à busca por melhoria na gestão pública para alcançar a eficiência e o controle efetivo dos gastos públicos em diversas áreas.

No processo de compras públicas, é fundamental buscar novos processos eficientes de aquisição e contratação junto com o setor privado, ampliar a transparência das decisões e das ações governamentais, promovendo o controle social, conforme prevê a legislação brasileira. Também é fundamental se adaptar às novas tendências de compras sustentáveis, que tenham a proteção do meio ambiente como foco principal de debate e soluções, além de buscar, através dessas compras, a satisfação das demandas e dos anseios sociais quanto aos serviços públicos de qualidade, respeitando as necessidades cotidianas.

Na realidade, o tema, apesar de ser abordado em legislação da última década do século XX, ainda tem poucos estudos com abordagem empírica para subsidiar o setor público e a academia na implementação de novas soluções. Os resultados da pesquisa bibliográfica realizada no Google Acadêmico e as principais contribuições de seus autores foram detalhados no tópico anterior.

Sendo assim, novos estudos são necessários para analisar o processo de compras públicas no Brasil, levando em consideração as mudanças na legislação e adoção de práticas de sustentabilidade e eficiência nas aquisições públicas.

REFERÊNCIAS

BARASUOL, S. C. Compras públicas sustentáveis: panorama atual das licitações no Exército Brasileiro. **Revista Interdisciplinar de Ciências Aplicadas à Atividade Militar**, [S.l.], v. 6, n. 1, p. 61-84, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2AADSaU>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, 2008.

BETIOL, L. S.; et al. **Compra Sustentável: a força do consumo público e empresarial para uma economia verde e inclusiva**. São Paulo: FGV – Programa Gestão Pública e Cidadania, 2012. Disponível em: <http://a3p.jbrj.gov.br/pdf/CompraSust_web_dupla.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BIDERMAN, R. et al. (Orgs.). **Guia de compras públicas sustentáveis: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável**. São Paulo: FGV, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2vxCT5B>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1blJ9XW>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitação.

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8269. Disponível em: <<https://bit.ly/2vyWTVE>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 jul. 2002. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2vAlkSz>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; Estatuto da Micro e Pequena Empresa; Lei do Simples Nacional; Lei do Supersimples. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15 dez. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2LMpSjL>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Lei de resíduos sólidos. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 ago. 2010. Seção 1, p. 3. Disponível em: <<https://bit.ly/2KmsHSR>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamen-

ta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 6 jun. 2012. Seção 1, p. 9. Disponível em: <<https://bit.ly/2vyXVRw>>. Acesso em: 3 ago. 2018.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil em desenvolvimento 2011**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2011. v. 2.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Financiando o desenvolvimento sustentável**: o papel das compras públicas. Brasília: Ipea, 2012. v. 2.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília, DF: Ipea, 2014. 273 p.

_____. Ministério do Planejamento. Portal de Compras do Governo Federal. **Publicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

CALDAS, E. L.; NONATO, R. S. Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 161-172, 2014.

FERRO; M. A. C.; RAMOS, M. **Aspectos socioambientais do exército brasileiro**. SEGeT: Resende, 2011. Disponível em: <<http://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos11/15514410.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LOPES, M. N.; OLIVEIRA, V. C. F. Compras públicas sustentáveis. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília, DF. **Anais...** Brasília: Consad, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2MkBhDK>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

MENEZES, R. A.; SILVA, R. B.; LINHARES, A. Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, nº. 3, p. 11-33, 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=1>. Acesso em: 21 jun. 2018.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M.; SANTOS, L. M. L. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2ADprDc>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

PEREIRA, A. O.; et al. **Análise do perfil das licitações sustentá-**

veis realizadas por organizações militares do exército brasileiro. REGET/UFSM, Santa Maria, 2014. Disponível em: <[http://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/12862 /pdf](http://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/12862/pdf)> . Acesso em: 19 jul. 2018.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do Trabalho Científico:** métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. Mensurando o mercado de compras governamentais brasileiro. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, DF, n. 14, p. 265-287, dez. 2014.

ROSSATO, J.; VAN BELLEN, H. M. **Licitações Sustentáveis:** um Levantamento das Iniciativas Adotadas na Administração Pública. XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ ESO2131.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ESO2131.pdf)> . Acesso em: 19 jul. 2018.

SAMBUICHI, R. H. R.; et al. **Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar:** a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: Sambuichi, R. H. R.; et al (organizadores). Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: IPEA; 2014. p. 75-104.

SANTANA, J. E. **Governança pública, inovação e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.

SANTOS; R. S.; FORESTI, L. F.; SANTOS NETO, A. M. V. **Guia**

de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal. 2010. Disponível em: <<https://www.unila.edu.br/sites/default/files/files/cartilha-comprassustentaveis.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P. Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 63, n. 2, p. 157-175. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mh683K>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

TRUJILLO FERRARI, A. **Metodologia da pesquisa científica.** São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

.

A norma implícita de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais

The implicit norm of compulsory fiscal budget in the realization of fundamental social rights

Michel André Bezerra Lima Gradvohl¹

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a analisar, a partir do ordenamento jurídico brasileiro, o nível de vinculação que a Administração Pública possui na execução das ações, informadas no orçamento público, que concretizam direitos fundamentais sociais de natureza prestacional. O orçamento público progrediu de um meio de controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo para um instrumento do planejamento e da programação, decididos democraticamente, do agir financeiro do Estado. O século XXI consagra um novo processo hermenêutico que supera o clássico modelo positivista. Esse pós-positivismo apresenta as suas inovações: a comprovação da força normativa das normas constitucionais de direitos fundamentais, inclusive os sociais prestacionais, e do prestígio dos valores consagrados constitucionalmente. A Constituição de 1988 impõe ao agente público o dever de apresentar conduta clara e transparente, mostrando sempre reverência à sociedade, prestando-lhe contas dos seus atos e justificando suas atitudes, inclusive as discricionárias e omissivas. Nesse contexto, o ordenamento jurídico brasileiro impõe o reconhecimento da existência de uma norma,

¹ Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA), de Buenos Aires (Argentina). Pesquisador do grupo Democracia e Finanças Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC). Autor do livro *Direito Constitucional Financeiro: direitos fundamentais e orçamento público*. E-mail: michel.andre07@gmail.com

implícita, de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais. Em razão das circunstâncias de cada caso concreto, sua aplicação se dá como norma-regra ou como norma-princípio. *A priori*, o orçamento deve ser executado de forma plena pela Administração. A razoabilidade da conduta e das motivações expressas pela Administração serão sempre passíveis de aferição pelo Poder Judiciário, pela sociedade e pelos demais órgãos de controle.

Palavras-Chave: Orçamento Público. Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. Discricionariedade. Dever de Motivação.

ABSTRACT

objective of this research is to analyze the binding level that the Public Administration possesses in the implementation of actions, informed on the public budget, that achieve fundamental social rights provided by the State, from the Brazilian legal system. Public budgeting progressed from a form of political control of the Legislative Power over the Executive Power, to a planning instrument, which democratically decides the financial actions of the State. The twenty-first century established a new hermeneutic process that overcame the classic positivist model. This new model presents its innovations: attesting the strength of constitutional standards of fundamental rights, including social provisions, and the prestige of constitutionally renowned values. The Brazilian Federal Constitution of 1988 imposes a duty to public agents, to present a clear and transparent conduct, always showing reverence to society, being accountable and justifying its attitudes, including those discretionary and omissive. Given this context, the Brazilian legal system requires the recognition of the existence of an implicit

standard of imposed budgeting to achieve fundamental social rights. Given the circumstances of each individual case, its application occurs as standard rule or standard principle. Initially, the budget must be fully implemented by the Administration. The Judiciary, society and other control agencies will always be able to confirm the reasonableness and the motivations of the conduct.

Keywords: Public Budget. Effectiveness of Fundamental Social Rights. Discretion. Duty of Motivation.

Recebido: 07/02/2018

Aprovado: 16/04/2018

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho, partindo da revisão e análise das principais posições da doutrina e da jurisprudência sobre a estrutura e função dos orçamentos públicos, o exercício legítimo da discricionariedade administrativa e a força normativa dos direitos fundamentais sociais – especialmente em matéria de finanças públicas e na margem de imposição que o orçamento público impõe ao ordenador de despesa quando prevê investimentos em atividades que concretizam direitos fundamentais sociais –, busca identificar, por meio de um raciocínio dedutivo, o nível de vinculação constitucionalmente adequado do administrador público às dotações orçamentárias de investimento que concretizam direitos fundamentais sociais.

Não se pode olvidar o fato de que, após a tragédia humana que representou a Segunda Guerra Mundial e a constatação, em virtude dos modelos interpretativos então vigentes, da im-

possibilidade jurídica de deter o avanço das forças totalitárias, passou-se a reconhecer a necessidade de preservar os valores mais caros à ordem social.

Surge outra maneira de estruturar os ordenamentos jurídicos e uma nova hermenêutica na qual os princípios, configuração básica adotada para apontar os direitos e valores reconhecidos como fundamentais, são progressivamente mais estudados e compreendidos e, em consequência, adquirem força normativa e a condição de peças estruturantes dos ordenamentos jurídicos, permitindo que os valores e direitos fundamentais permeiem a interpretação de todos os instrumentos normativos e possam conviver, mesmo quando aparentemente conflitantes.

Na contemporaneidade, o orçamento público, a par de ser uma lei, é entendido apenas como uma peça de administração do erário, sem força autônoma de vincular sua execução. Sem dúvida, as atuações financeira e econômica do Estado contemporâneo, cujas complexidade e importância crescem continuamente, robustecem a necessidade de aperfeiçoar a compreensão das leis orçamentárias.

Na execução do orçamento público, entretanto, constantemente resulta uma baixa realização dos investimentos previstos que concretizariam direitos fundamentais sociais, redundando, com acentuada frequência, em descompasso ao planejado para o desenvolvimento social e repercutindo, inclusive, no desenvolvimento econômico.

O estudo que agora se desenvolve tem sua fonte no Direito Constitucional, nos direitos fundamentais de natureza social e nos valores basilares dos contemporâneos Estados ocidentais, utilizando como parâmetro o ordenamento jurídico brasileiro. A questão principal desta pesquisa pode ser sintetizada na se-

guinte formulação: é possível deduzir, com base nos valores que formam atualmente o núcleo do ordenamento jurídico brasileiro e da força normativa dos direitos fundamentais sociais, a existência de uma norma implícita de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais? Em caso de a resposta ser positiva, surgirá a questão secundária de perquirir o conteúdo dessa norma.

Resulta simples observar que valores caros aos Estados democráticos contemporâneos se contrapõem nas questões que se propõe elucidar: a separação e harmonização dos poderes, a legalidade, a democracia material, a responsabilidade fiscal, a discricionariedade do administrador público, a dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial e a reserva do possível.

Com arrimo na análise do ordenamento jurídico brasileiro – e nas posições da doutrina e da jurisprudência –, que incorpora valores e replica a nova hermenêutica, buscar-se-á estabelecer a que grau de vinculação estão submetidos os poderes públicos – sobretudo o Executivo – à realização dos investimentos sociais previstos nas leis de orçamentos públicos.

Oferecer um caminho para a solução desse problema jurídico com graves repercussões jurídicas, políticas, econômicas e sociais, promovendo a harmonia entre os Poderes constituídos, assim como entre os principais valores jurídicos das sociedades contemporâneas ocidentais, é fundamento para envidar esforços na realização da pesquisa que se desenvolverá.

2 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

De instrumento de controle político do rei pelos súditos a

peça basilar do planejamento e execução das atividades estatais a serem desenvolvidas de acordo com as escolhas realizadas pela população sobre o que fazer – e o que não fazer –, dentre tantas demandas existentes, com os limitados recursos públicos, o orçamento público apresentou forte evolução.

2.1 Orçamento tradicional/clássico

O orçamento público apareceu como um meio completo na Inglaterra, em meados de 1822. O liberalismo econômico estava em franco crescimento, existindo grande contestação ao desenvolvimento das despesas públicas, pelo fato de ocasionar acréscimos, nos onera tributários. O orçamento clássico era um documento de prognóstico da receita e de permissão de despesas com destaque no dispêndio.

Baleeiro (2010, p. 529) informa que sua primordial função inicial foi a de permitir aos órgãos de representação um domínio político acerca das ações do Poder Executivo. O Poder Legislativo almejava apenas saber quanto o Poder Executivo pretendia arrecadar e quanto seria gasto, não se questionando objetivos ou metas do governo. Buscava realizar a fiscalização financeira e a contenção das tendências perdulárias de governantes dissociados dos interesses gerais das massas (BALEIRO, 2010, p. 530). As questões jurídicas eram mais valorizadas do que as econômicas, e as finanças públicas distinguiam-se por sua neutralidade, pois se concebia que a estabilização financeira se instituiria normalmente. Ademais, as despesas públicas não pesavam tanto em relação à economia em geral.

2.2 Orçamento-programa

Entre os essenciais componentes administrativos desenvolvidos no século XX, um de maior destaque foi o planejamento. Sua aplicação sistêmica nos projetos militares desde a Segunda Guerra Mundial colaborou para aprimorá-lo e desenvolvê-lo a ponto de instigar as organizações e setores do governo a incorporar seus métodos.

A propensão a conectar de maneira cada vez mais amigável o orçamento ao planejamento ocorria com naturalidade, evoluindo até a criação, nos anos de 1960, do PPBS — *Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento). Conforme Giacomoni (2012, p. 60),

A nova concepção integrava de forma sistemática: os diagnósticos e prognósticos, os objetivos, a análise de custos alternativos, os programas e projetos com suas metas, os recursos a serem empregados, a indicação de custos, bem como os esquemas de avaliação e controle. O planejamento teria o papel mais saliente em todo o processo, e isso seria possível devido ao estágio alcançado pelas modernas técnicas de informação que visavam auxiliar a análise e a tomada de decisões.

A evolução do PPBS levou ao atual modelo de orçamento-programa que é, fundamentalmente, o adotado pelas normas de direito financeiro brasileiro. Está fortemente unido ao planejamento, e traduz o maior padrão de classificação das ações governamentais. Sendo assim, observa-se ser um projeto de trabalho que associa, numa percepção gerencial, planejamento e orçamento com finalidades definidas. A proeminência é nas efetivações e não no que se emprega. Considera Palu-

do (2012, p. 9) que esse é o único método que unifica planejamento, orçamento e gestão – e, como o planejamento tem início pela determinação de objetivos, não existe orçamento-programa sem uma visão definitiva dos objetivos. Essa união é realizada por meio de programas – vínculos que ligam o planejamento e o orçamento.

Com o início da crise do *Welfare State*, nos anos de 1980 e 1990, passou-se a ter como premissa maior o equilíbrio orçamentário². Ricardo Lobo Torres (2008, p. 27) salienta que a função econômica do Estado decresceu, mas permaneceu a função reguladora. No atual Estado brasileiro, que, além de social, é democrático, pela via do orçamento público se proveem o controle dos gastos públicos, o redirecionamento das despesas vinculadas às políticas sociais e o incremento na regulamentação social e econômica. A sociedade deve buscar a solução dos seus problemas e ao Estado cabe, conjuntamente, atuar nos espaços onde haja carência de meios e de recursos.

Divisa-se então a ideia de que o papel saliente a ser cumprido pelo orçamento público há de ser como instrumento de controle, não do tipo político ou administrativo, mas econômico, observando se a Administração está realizando o que foi determinado – metas e objetivos, principalmente – por toda a atividade de planejamento que resultou no orçamento público vigente, tendo sempre em conta a lição de Allen Schick (1978, p. 155): o controle será sempre o primeiro problema de qualquer processo orçamentário.

2 A Alemanha alterou a interpretação da constituição orçamentária (declarou-se que a expressão “equilíbrio econômico” é um conceito indeterminado com abertura para recepção de novos conhecimentos das Ciências Econômicas). Nos EUA adotaram-se leis importantes que modificaram o processo de aprovação e execução do orçamento, provendo maior poder ao Congresso (*Congressional Budget and Impoundment Control Act* – de 1974 e *Omnibus Budget Reconciliation Act* – de 1990) e restringindo despesas, quando determinados limites são ultrapassados (*Gramm-Rudman-Hollings Act* – de 1985).

2.3 Controle social sobre a discricionariedade administrativa na execução orçamentária

A realização do gasto público, como resultado da democratização da elaboração orçamentária, está suscetível de ser controlada por intermédio de mecanismos sociais³. Especialmente quando se considera o elevado valor das verbas orçamentárias públicas nos atuais estados sociais, cresce em importância a mobilização da sociedade no sentido de assegurar que as decisões delineadas pela coletividade possam efetivamente ser concretizadas (JACINTHO, 2000, p. 93), seja por meio da instauração de critérios bastante confiáveis para o exercício da discricionariedade, seja ao se controlar a atividade estatal.

A orçamentação pública como método pelo qual se expressa o planejamento das ações governamentais abrange elaboração, execução e fiscalização orçamentária (TORRES, 2008, p. 437 ss.; CORTI, 2007, p. 219 ss.). Efetivamente, não parece ser coerente haver a elaboração orçamentária democrática sem a fiscalização da sua execução realizada também democraticamente. A garantia do atendimento aos princípios fundamentais expressos na Constituição requer vigilância constante sobre aqueles que exercem o poder (MENDONÇA, 2010, p. 142-143).

O controle da realização de sua capacidade de investimento é o que irá prover ao Estado os meios para concretizar as suas prestações positivas, devendo fomentar a consolidação dos direitos fundamentais. As garantias básicas do povo não restam asseguradas apenas pela singela execução fiscal, mas, principal-

³ Não se propõe aqui o controle social na esfera individual, mas estritamente do controle democrático participativo, aquele capaz de configurar uma nova forma de Estado, conforme Paulo Bonavides (2001, p. 19).

mente, mediante o controle que se exerce da efetiva distribuição dos recursos dela provenientes e do atendimento às decisões constantes na lei orçamentária (JACINTHO, 2000, p. 119).

Malgrado haver, em alguns casos, necessidade de regulamentação formal do controle popular, deve ser acolhida a aplicabilidade direta e imediata do princípio da democracia e do seu corolário – o princípio da participação popular (FREITAS, 2002, p. 19) –, tendo em vista que as delimitações aos direitos fundamentais devem ser tomadas restritivamente, existindo, em algum nível, vinculação direta e instantânea do poder público – e dos particulares – a todos os direitos fundamentais.

O controle social sobre o processo orçamentário, longe de obstar, deve fortalecer os distintos controles (interno, externo e jurisdicional) constitucionalmente preditos e favorecer um orçamento inclusivo e participativo, proporcionando a mais ampla e esclarecedora participação social no processo de debate, elaboração e execução orçamentária, propenso a revelar a real qualidade e a legitimidade dos gastos e a eficiência e a legalidade da arrecadação (FREITAS, 2001, p. 26).

2.4 Eficácia da lei orçamentária

A má compreensão da legalidade orçamentária ainda é uma característica da hermenêutica do sistema jurídico orçamentário brasileiro (MENDONÇA, 2010, p. 73). A principal face da incompreensão sobre a força normativa da lei orçamen-

tária é a interpretação ainda majoritária⁴ de que esta lei é um mero ato administrativo *sui generis* que autoriza os gastos, mas não obriga a sua execução. A faculdade de executar o que informa a lei orçamentária só encontra exceção nos pontos em que há uma imposição pela Constituição – como as despesas mínimas com saúde (CF/88, art. 198 §§2º e 3º e ADCT, art. 77) e educação (CF/88, art. 212 e ADCT, art. 60) – ou por alguma outra lei⁵. Afóra essas exceções, o que se observa é o total descompromisso do Poder Executivo com a execução das demais dotações, que se revela inclusive na falta de qualquer motivação para a não realização desses investimentos.

Essa interpretação da lei orçamentária como sendo uma lei meramente formal foi concebida na Alemanha, no século XIX, com o objetivo de restringir pretensões a direitos subjetivos com arrimo na lei orçamentária, tornando a execução das dotações orçamentárias refém da discricionariedade da administração. Apesar de toda a evolução das funções do orçamento público nas últimas décadas, a doutrina e a jurisprudência brasileiras ainda seguem essa teoria.

O Poder Judiciário, sistematicamente, despreza as previsões orçamentárias e o seu planejamento subjacente. Quando reconhece a existência de uma obrigação estatal, a impõe sem observar o orçamento, ao passo que, quando se demanda judicialmente a execução do orçamento, o juiz a nega sob o funda-

4 Em sentido contra majoritário, cf. OLIVEIRA, p. 327 (apud MENDONÇA, 2010, p.74): “Se o orçamento é ou não lei formal, se constitui simples autorização e se fosse verdade que em relação às despesas não seria mais do que um ato-condição, parece claro que o que pode ou não obrigar o Executivo a executar o orçamento, tal como aprovado e autorizado pelo Legislativo, não é nenhum desses motivos, mas as particularidades de cada caso concreto. Não se pode, objetivamente, sem considerar a realidade dos fatos, obrigar o administrador a cumprir cegamente a lei orçamentária, nem deixar a seu arbítrio o que pode ou não ser efetivado. [...] Em regra, as despesas autorizadas vinculam o administrador, salvo se demonstrar a impossibilidade ou séria inconveniência de sua efetivação”.

5 A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) impõe o pagamento do funcionalismo público e das demais verbas de índole trabalhista.

mento de que não se pode obrigar o Estado a partir meramente da lei orçamentária.

Não se está aqui afirmando que o orçamento deva ser um empecilho à realização de um direito ou que o Poder Judiciário não exerce a prerrogativa de apreciar questões orçamentárias. Muito pelo contrário. Apenas se expõe a pouca importância, na prática, do orçamento público.

Essa atual realidade viola categoricamente diversos princípios fundamentais da Constituição brasileira, tais como a separação de Poderes, a dignidade humana, a democracia, a república, a legalidade e o direito a uma boa administração pública.

A concepção de que o orçamento é meramente autorizativo é, portanto, falaciosa. É fato que, em muitas circunstâncias, pode ser necessário não realizar determinado gasto para efetivar outros. Isso deve ser, porém, a exceção e não a regra. Ademais, os créditos adicionais foram criados justamente para prover essa flexibilidade à execução orçamentária. Neste sentido, analisar de modo mais atento o quadro formado pela percepção do orçamento como autorizativo pode evidenciar que esse modelo tem graves efeitos para a sociedade.

2.4.1 O poder de não fazer nada

Qual é o real fundamento para a concepção de que o orçamento público é meramente autorizativo? No Brasil, parece ser simples a resposta: para prover a condição do Poder Executivo de não gastar (MENDONÇA, 2010, p. 78).

A Constituição exige todo um procedimento formal para modificar o orçamento via créditos adicionais e impede a realização de qualquer despesa sem a respectiva dotação orçamen-

tária (CF/88, art. 167, I, II, V, VI e VII). Daí resulta que o orçamento autorizativo, simplesmente, autoriza a Administração a não gastar, mas não a autoriza a aplicar os recursos públicos como bem entender. É constitucionalmente mais adequado o entendimento de que, uma vez realizada a arrecadação dos valores previstos na Lei Orçamentária, ganham concreção apenas as aplicações previstas na Lei Orçamentária. O resultado do exposto é que os recursos não utilizados pelo Poder Público ficam, aparentemente, numa zona neutra, inacessível a qualquer um que não seja ordenador de despesa.

Não há de se imaginar, no entanto, que efetivamente valores monetários tão significativos fiquem sem qualquer utilização. O que normalmente ocorre são duas possibilidades: (a) o Poder Legislativo cede, no final do ano fiscal, que sejam utilizados para cobrir gastos excessivos com dotações previstas inicialmente – em geral relacionadas ao custeio da máquina pública – denotando a falta de compromisso do Poder Executivo com a responsável programação e execução financeira durante todo o exercício. Se faltam recursos no final do ano e houve a arrecadação inicialmente prevista, o que mais pode justificar um gasto além do previsto com pessoal e materiais de uso e consumo?; (b) esses valores passam a compor o superávit primário – aqui se caracteriza efetivamente uma verdadeira decisão de não gastar – que se consolida em um patamar superior ao inicialmente previsto na lei orçamentária se a arrecadação prevista tiver se concretizado e se as despesas realizadas houverem respeitado as dimensões das dotações iniciais. As duas situações demonstram o déficit democrático da conduta da Administração ao não respeitar as decisões expressas no orçamento elaborado com preponderância, ao menos juridicamente, da

opinião do Poder Legislativo.

Assevere-se que não gastar pode ser uma opção legítima. Essa decisão, entretanto, deve se adequar ao procedimento estabelecido pela Constituição e não há de ser tão corriqueira como sói acontecer. Mesmo quando a arrecadação não é suficiente para os gastos previstos, a decisão do que não realizar deve obedecer aos parâmetros constitucionais, observando todos os controles e limitações.

Neste ponto, é razoável compreender que deve haver um tratamento diferenciado a não execuções fundamentadas em motivações concretas em relação às com motivação baseada na política, na irresponsabilidade ou na incompetência. A única maneira de identificar qual das duas situações está ocorrendo é por meio da análise das justificativas expressas pela Administração para a sua conduta. O Poder Executivo, todavia, justifica as suas decisões de não gastar? A resposta costuma ser negativa.

O quadro constitucional atual parece exigir algum nível de vinculação jurídica da Administração às decisões democráticas e republicanas expressas no orçamento. Cabe, portanto, analisar os fundamentos dessa conclusão.

3 A EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS PRESTACIONAIS

Os argumentos reunidos para justificar uma baixa eficácia imediata dos direitos fundamentais sociais prestacionais são resumidos no conceito de uma reserva do possível que, no Brasil, assume as seguintes feições, conforme Ingo Sarlet (2007, p. 304):

A assim denominada reserva do possível apresenta

pelo menos uma dimensão tríplice, que abrange: a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade.

Baseada nessas restrições, a doutrina entendia as normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais sociais prestacionais como de eficácia limitada, pois elas seriam meramente programáticas no sentido de que definiriam fins e tarefas a serem realizados pelo Estado por meio de uma posterior atividade legislativa e ainda uma subsequente conduta administrativa (GRADVOHL, 2009, p. 352).

Essa classificação, contudo, não pode mais persistir uma vez em curso a nova hermenêutica, inspirada por uma teoria material de valores, que ressalta a força vinculante das normas definidoras de direitos fundamentais – inclusive e sobretudo os direitos sociais prestacionais –, direcionando o Estado de maneira firme à concretização efetiva dos direitos fundamentais inculpidos nas constituições (BONAVIDES, 2008, p. 543-550; BARROSO, 2009, p. 302).

Como já manifestado por Luis Roberto Barroso (2003, p. 47),

O pós-positivismo identifica um conjunto de ideias difusas que ultrapassam o legalismo estrito do posi-

tivismo normativista, sem recorrer às categorias da razão subjetiva do jusnaturalismo. A sua marca é a ascensão dos valores, o reconhecimento da normatividade dos princípios e a essencialidade dos direitos fundamentais. Com ele, a discussão ética volta ao Direito. O pluralismo político e jurídico, a nova hermenêutica e a ponderação de interesses são componentes dessa reelaboração teórica, filosófica e prática que fez a travessia do milênio passado para o atual.

O pós-positivismo trouxe novas concepções sobre as normas definidoras de direitos fundamentais prestacionais, que passaram a lograr muito maior nível de eficácia.

Quanto à possibilidade de se demandar direitos prestacionais subjetivos diretamente da norma constitucional de direitos fundamentais sociais, cabe observar o modelo proposto por Robert Alexy, resumido por Sarlet (2007, p. 368-369):

Muito embora o próprio Alexy reconheça que seu modelo não define quais direitos sociais o indivíduo efetivamente possui, demonstrando apenas que pode tê-los, sua concepção estabelece alguns parâmetros genéricos, que permitem o reconhecimento de direitos originários a prestações nas seguintes circunstâncias: a) quando imprescindíveis ao princípio da liberdade fática; b) quando o princípio da separação dos poderes (incluindo a competência orçamentária do legislador), bem como outros princípios materiais (especialmente concernentes a direitos fundamentais de terceiros) forem atingidos de forma relativamente diminuta.

No Brasil, na esteira do modelo de Robert Alexy e tendo como premissas o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, inclusive os sociais prestacionais, que vinculam diretamente os poderes democráticos, e o valor fundamental

da dignidade humana (CF/88, art.1º, III), que possui um núcleo inviolável o qual informa todos os direitos fundamentais, entende-se serem exigíveis direitos sociais subjetivos diretamente da própria norma constitucional que define direito fundamental social (SARLET, 2007, p. 374-375).

A partir da viabilidade jurídica de lograr direitos subjetivos nas situações em que se demonstra estar em risco a vida com dignidade mínima – que representa, ao final, o mínimo da liberdade fática – é possível deduzir que, nas situações em que o princípio da reserva orçamentária do legislador está suprido, é razoável defender a existência de um direito objetivo – e, em algumas situações, subjetivo – a uma oposição a um comportamento omissivo da Administração Pública na execução do orçamento público na concretização de direitos fundamentais sociais prestacionais. Cuida-se, então, do que se busca, nesta pesquisa, denominar e definir como “norma do orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais”.

3.1 A amplitude da vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais

A norma constitucional brasileira da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais sociais (CF/88, art.5º, §1º) é de natureza principiológica, pois é um mandado de otimização de sua eficácia, ou seja, impõe aos poderes públicos que concretizem o objeto de cada direito fundamental, na maior medida possível, no caso concreto (SARLET, 2007, p. 388). Daí deriva o conceito de que os poderes públicos devem sempre ter os direitos fundamentais como ponto de baliza e referencial (MIRANDA, 2000, p. 279), continuamente os respeitando

e promovendo (ANDRADE, 2006, p. 264). Ademais, a eficácia vertical possui natureza dúplice. Além da obrigação de prover a maior concreção possível aos direitos fundamentais – natureza positiva –, a natureza negativa da eficácia vinculante afirma a necessidade de o Poder Público respeitar o nível de proteção já consagrado a um direito fundamental, sendo premente que justifique qualquer ato contrário a este dever de respeito (BA-DURA *apud* CANOTILHO, 2003, p. 592).

3.1.1 A vinculação dos órgãos administrativos aos direitos fundamentais

Todos os poderes públicos estão vinculados aos direitos fundamentais nas suas atividades cotidianas, realizando-as em máxima conformidade com os valores que estes informam. Esta vertente da vinculação vertical tem especial importância para a Administração, quando interpreta e aplica os conceitos abertos e cláusulas gerais e, sobretudo, no exercício da sua atividade discricionária (JARASS; PIEROTH *apud* SARLET, 2007, p. 394).

É fato que os órgãos administrativos precisam possuir razoável dose de discricionariedade para exercerem suas atividades. Na realização das políticas públicas é necessária certa dose de flexibilidade para que se possa amoldar a execução do dia a dia às dificuldades e oportunidades que surgem fora do que foi inicialmente previsto.

A vinculação do Poder Executivo aos direitos fundamentais, contudo, é bem mais ampla do que a imposta pela Constituição ao Poder Legislativo, já que este possui, até pelo seu *quantum* de legitimidade democrática, maior margem de atuação para concretizar os direitos fundamentais (ALEXY, 2009, p.

130 ss. e 420 ss.). Nesse passo, a doutrina oferece certo consenso de que não é possível aos órgãos administrativos de execução se afastarem da aplicação de uma lei alegando sua inconstitucionalidade, mesmo em caso de afronta a direitos fundamentais, com exceção do direito à vida e à integridade pessoal (CANOTILHO, 2003, p. 596-597; MIRANDA, 2000, p. 283).

Seguindo o exposto, e utilizando um raciocínio lógico-dedutivo, é possível concluir que, quando um direito fundamental está com seu conteúdo densificado por uma lei, a vinculação da Administração aos direitos fundamentais exprime-se ainda mais robusta. Pode-se dizer que, nesse caso, o princípio da legalidade reforça o princípio da subordinação à Constituição.

Seguindo no mesmo raciocínio, conclui-se que nos momentos em que a lei defere ao administrador uma elevada dose de discricionariedade, quanto mais vagos os termos da lei, com maior rigor deve ser observado o conteúdo da norma constitucional, sobremaneira as de direitos fundamentais, na interpretação e execução dessa lei (SARLET, 2007, p. 396).

Portanto, para a concretização dos direitos fundamentais sociais a prestações, o ponto central está em extrair, em cada caso, o nível mais adequado para a discricionariedade da administração, tendo em conta o modo como os princípios da legalidade e da subordinação à Constituição se mostram e se relacionam – ora com sinergia e, em outros momentos, apontando caminhos divergentes. O que se pode asseverar é que, nos momentos em que a legalidade e a constitucionalidade se reforçam, a discricionariedade administrativa diminui.

Isso tem especial importância quando se analisam os atos omissivos da administração na execução das tarefas impostas pela Constituição e densificadas na Lei Orçamentária Anual.

Assim, entende-se que o ordenamento jurídico brasileiro impõe implicitamente, em algum nível, um orçamento impositivo ao Poder Executivo, quando prevê ações e aloca recursos para dar concreção a direitos fundamentais sociais⁶.

4 A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA LEGÍTIMA

A discricionariedade administrativa legítima não é mera faculdade, mas competência da Administração de avaliar e escolher, em cada caso concreto, a melhor solução, mediante, necessariamente, justificativas válidas e coerentes, respeitando os limites formais e materiais impostos pelo ordenamento jurídico (FREITAS, 2009, p. 24).

Importante é perceber que o sistema jurídico – o ordenamento jurídico *in totum* –, não apenas uma lei isolada, é o definidor do universo de opções válidas e impõe ao administrador motivar adequadamente seus atos (BARROSO, 2007, p. 13).

Os valores constitucionais, muitas vezes dotados de natureza principiológica, impõem uma nova ordem, na qual não há ato administrativo insindicável (CURVELO *apud* FREITAS, 2009, p. 30). Se não for possível avaliar a decisão, sempre se

6 No sentido, Luiza Frischeisen (2000, p. 59, 95 e 97): “Nesse contexto constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer. [...] Como demonstrado no item anterior, **o administrador público está vinculado à Constituição e às normas infraconstitucionais para a implementação das políticas públicas relativas à ordem social constitucional**, ou seja, própria à finalidade da mesma: o bem-estar e a justiça social. [...] Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração. [...] **As dúvidas sobre essa margem de discricionariedade devem ser dirimidas pelo Judiciário, cabendo ao Juiz dar sentido concreto à norma e controlar a legitimidade do ato administrativo (omissão ou comissivo)**, verificando se o mesmo não contraria sua finalidade constitucional, no caso, a concretização da ordem social constitucional” (grifos nossos).

deve controlar a razoabilidade das motivações desta (MOREIRA NETO, 2002, p. 49). Assim, todo ato administrativo deve ser passível de aprovação em um exame racional e isento, por qualquer cidadão ou órgão de controle.

Exige-se equilíbrio, inclusive por parte do controlador, na aferição da vinculação da Administração aos valores constitucionais. O que a Constituição visa evitar é o vício da discricionariedade excessiva – quando são transpostos os limites, formais e materiais, do ato – e da discricionariedade insuficiente – quando o Administrador deixa de realizar uma atividade à qual a Constituição, sobretudo os direitos fundamentais, o obriga. Os vícios por omissão, principalmente nos casos em que a dignidade humana encontra-se em risco, mas não somente nesses, podem vir a resultar em prejuízo maior para o cidadão do que uma decisão desproporcional⁷. Muitas vezes o não decidir – ou o decidir permanecer inerte – é a maior afronta possível aos valores constitucionais.

Desta forma, pode-se entender a discricionariedade administrativa como legítima quando, dentre outros aspectos, logra, de maneira eficaz, eficiente e devidamente motivada, realizar os valores e tarefas constitucionalmente definidos (SPÍNDOLA *apud* FREITAS, 2009, p. 29).

4.1 A necessidade de motivação dos atos administrativos

Na era do pós-positivismo, quando os valores e as tarefas definidas constitucionalmente atingem relevância sem par na história do constitucionalismo, é preponderante o fato de que todos os atos administrativos denotem uma motivação consis-

⁷ Por exemplo, decidir construir uma escola numa região que não seja a de maior demanda é pior do que não construir escola alguma se o recurso para tal ação já está disponível?

tente, sobretudo quando afetarem direitos fundamentais (BANDEIRA DE MELLO, 2013, p. 108 e 383; SILVA, 2006, p. 23-51).

Nesse sentido, assevere-se que os atos administrativos desprovidos de uma motivação razoável configuram-se anuláveis (ARAUJO, 2012, p. 197) e que o administrador público está vinculado não somente ao ato realizado, mas também às motivações oferecidas (DI PIETRO, 2005, p. 230).

Ressalte-se a noção de que, nessa nova era, o mérito continua a ser insindicável – desde que não seja utilizado pelo administrador como anteparo para o descumprimento dos seus deveres democráticos e republicanos (FREITAS, 2009, p. 51). Sempre serão sindicáveis a razoabilidade e a adequação aos valores constitucionais das motivações. Portanto, constantemente será imprescindível haver motivações do ato administrativo, como bem acentua Adilson Dallari (2006, p. 7-8),

A discricionariedade não é nem um cheque em branco, nem uma palavra mágica. O Poder Judiciário pode e deve julgar a licitude de atos praticados no exercício de competência discricionária, para decretar as nulidades do ato praticado com desbordamento dos limites da discricionariedade. [...] Se o ato praticado não for devidamente motivado, se não for precedido de motivação explícita, não haverá como se proceder a uma verificação da consistência dos motivos que ensejaram a decisão tomada. A falta de motivação é um vício autônomo, capaz de ensejar a decretação da nulidade do ato. Sem explicitação dos motivos é quase impossível o controle da discricionariedade e do desvio de poder. A forma mais segura para desvendar a ocorrência de desvio de poder é pelo exame dos motivos alegados para a prática do ato. (grifos nossos)

Não há de se ignorar o fato de que existem atos adminis-

trativos vinculados, como, por exemplo, o lançamento tributário. Há, porém, de se entender que, mesmo este ato administrativo não está vinculado apenas à legalidade, mas também à totalidade do ordenamento jurídico e às suas molas mestras: os princípios constitucionais (MACHADO, 2009, p. 14), que exigem uma administração impessoal, eficiente, eficaz, transparente, proba, democrática e republicana.

Conclui-se que jamais o agente público poderá deixar de motivar os atos vinculados (FREITAS, 2009, p. 56). Impõe-se a quem decide a obrigação de estabelecer o diálogo com as partes interessadas por meio dos argumentos (SUNDFELD apud FREITAS, 2009, p. 46-47). Há que se enfrentar as tensões do pluralismo democrático e respeitar as decisões democraticamente estabelecidas na Constituição e nas leis – inclusive as decorrentes do democrático processo orçamentário.

Resta claro, portanto, que cabe ao administrador público a obrigação de justificar de maneira razoável e, tendo em vista a sua vinculação com os direitos fundamentais – inclusive os sociais prestacionais –, constitucionalmente adequada, toda decisão sua de não cumprir qualquer determinação oriunda do democrático processo orçamentário brasileiro que concretizaria direitos fundamentais sociais. Numa sociedade onde os recursos são escassos e as demandas sociais imensas, parece pouco razoável que tão poucos – os agentes administrativos – possam decidir, sem qualquer controle, não realizar aquilo que foi decidido por muitos – o povo ou seus representantes.

5 CONCLUSÃO. OBRIGATORIEDADE DE RELEITURA DA FORMAÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: A NORMA DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS

Em conclusão sobre todo o analisado neste trabalho, sobra evidente a noção de que a ordem constitucional brasileira, apreciada de modo sistemático, informa a existência de um determinável nível de vinculação da Administração Pública às decisões democráticas emanadas no conjunto do sistema orçamentário brasileiro – sobremaneira em relação às ações fixadas na lei orçamentária anual por intermédio das dotações orçamentárias – haja vista serem elas que concretizam efetivamente todo o planejamento anteriormente realizado.

Observando que parte considerável dessas ações concretiza direitos fundamentais sociais, e como efeito da eficácia vertical das normas definidoras desses direitos sobre o Poder Público – em especial sobre o Poder Executivo –, deduz-se que há, na ordem jurídica brasileira, um mandamento de orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais.

Como é cediço, a doutrina e a jurisprudência informam uma vinculação intensa da Administração aos direitos fundamentais sociais quando em pauta está o mínimo existencial – “núcleo rígido”, inflexível, dos direitos fundamentais sociais. Em situações em que se demandam prestações que provejam o mínimo necessário à existência digna de qualquer pessoa, nem mesmo a falta de previsão orçamentária para essa despesa é obstáculo à obrigatoriedade do Poder Público de fornecer tais prestações.

É manifesta, no entanto, a preocupação com o uso desmedido, e por vezes não razoável, ou insuficientemente funda-

mentado, desse entendimento – pois o atendimento a algumas poucas pessoas pode comprometer seriamente o provimento de várias outras prestações igualmente, ou mais, necessárias a parcela maior da coletividade – e com a desorganização orçamentária provocada pelo seu provimento.

O mandamento de orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais é um equacionador para essas questões. Quando o administrador realiza as ações orçamentárias já determinadas na lei, sobra pouco espaço para decisões outras que afrontem o orçamento, desequilibrando o planejamento das políticas públicas, o alcance das metas fiscais e o equilíbrio das contas públicas – porquanto o processo orçamentário legitimado democraticamente já logrou definir, entre tantas necessidades da sociedade e numa situação de recursos sempre escassos ante o volume dessas demandas, quais as prioridades a serem atendidas no período a que se refere a legislação orçamentária específica.

É evidente que, no panorama do orçamento impositivo, logo antes descrito, o mínimo existencial deve ser – em razão de a dignidade da pessoa humana ser um dos valores maiores da Constituição brasileira – um balizador de grande relevo para as decisões orçamentárias, inclusive na fase de planejamento e elaboração das leis orçamentárias. Dessa maneira, os argumentos a favor de uma intervenção judicial nas decisões legislativas sobre alocações de recursos restariam esvanecidas⁸. A norma do orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais caracteriza-se, pois, como pressuposto para a garantia do atendimento do mínimo existencial, de forma mais equilibrada

8 Ressalte-se que o STF já consolidou o entendimento de que a prioridade das decisões sobre o conteúdo das leis orçamentárias cabe ao Poder Legislativo. Isto não afasta, em tese, uma atuação judicial em situações teratológicas.

e com maior legitimação democrática em comparação com a garantia provida por decisões judiciais – sobretudo quando as demandas ao Poder Judiciário não são de natureza coletiva.

Portanto, nas questões que envolvem o mínimo existencial, o referido mandamento de orçamento impositivo atua como norma-regra. O mínimo existencial deve ser sempre suprido.

E quando as ações previstas nas leis orçamentárias concretizam direitos fundamentais sociais prestacionais na parcela não coberta pelo mínimo existencial? Nessas situações, o mandamento do orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais atua como norma-princípio, sendo necessário ponderá-lo com os demais valores envolvidos na questão que exprime, buscando a solução que privilegie o valor que venha a ser reconhecido como mais importante no ponto e que menor prejuízo provoque aos demais valores.

Pode ocorrer de, no caso concreto, se chegar à conclusão de que a ação determinada no orçamento público não tenha como obrigatória a sua execução. Algum – ou vários – dos demais valores constitucionais devem fundamentar essa decisão. Nesse ponto, observa-se que o afastamento do orçamento impositivo apenas pode ocorrer quando há argumentos suficientes para tal desiderato. Isto impõe a conclusão de que a Administração precisa, sempre que não cumprir alguma ação fixada nas leis orçamentárias, motivar tal decisão.

Os motivos possíveis são das mais diversas ordens e não seria viável aqui inventariá-los. A título exemplificativo, entretanto, se pode mencionar a falta de arrecadação de parte dos valores previstos nos orçamentos; a ocorrência de calamidades que alteraram as prioridades definidas inicialmente; a realiza-

ção de ações outras⁹ que também concretizam o direito fundamental social a que se dirige a ação não executada.

Há uma vinculação jurídica da Administração ao dever de bem motivar qualquer decisão sua de não realizar, total ou parcialmente, alguma ação prevista nas leis orçamentárias. Novamente, o mandamento de orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais assume o comportamento de norma-regra.

A discricionariedade administrativa é necessária, como assinalado há pouco; no entanto, ela somente é legítima quando bem fundamentada. Não cabem, em Estados democráticos e sociais, o descumprimento das decisões alocativas da sociedade e a falta de apreço à eficácia vertical dos direitos fundamentais sociais sem a devida motivação. Observe-se que não é compatível com o sistema constitucional brasileiro qualquer motivação. Esta tem que ser razoável. E essa razoabilidade é verificável pelos órgãos de controle¹⁰.

A decisão de não fazer nada – nem mesmo indicar os motivos de uma não execução orçamentária – é incompatível com os valores consagrados na ordem jurídica brasileira, posição esta já defendida no STF pelo Ministro Luiz Fux (STF, 2012,

9 As contrapartidas sociais são esquemas de compensação necessários para se manter o nível de proteção social quando não mais se pode concretizar essa proteção pelos meios anteriormente previstos ou já realizados. Sua aplicação também é prevista pelo mandamento de vedação de retrocesso social, conforme José Vicente dos Santos Mendonça (2003). Observe-se que a motivação é necessária inclusive para demonstrar por que a execução da contrapartida social se mostra mais adequada do que a das ações originalmente previstas nas leis orçamentárias.

10 Além do Poder Judiciário, o Poder Legislativo e os órgãos de controle externo – no Brasil, os Tribunais de Contas – também possuem a competência para apreciar se as decisões orçamentárias da Administração foram razoáveis e devidamente motivadas (CF/88, arts. 70 e 71). Ver Francesc Vallès Vives (2003, p. 362 ss). Outrossim, um elevado nível de transparência da execução orçamentária é fator primordial a uma efetiva participação direta da sociedade na apreciação das contas públicas. O conhecimento do cidadão sobre os motivos pelos quais não foram executadas ações concretizadoras de direitos fundamentais sociais fixadas nas leis orçamentárias é essencial para possibilitar uma melhor conclusão da sociedade a respeito da boa capacidade e idoneidade dos seus governantes.

p. 14) em seu voto na ADI 4663 Referendo-MC:

Como se sabe, o sistema orçamentário constitucional estabelece o convívio harmonioso de três diplomas legislativos da mais alta significação, todos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CF, Art. 165, *caput* e incisos I a III): (i) o plano plurianual, (ii) a lei de diretrizes orçamentárias e (iii) a lei orçamentária anual. O fio condutor que une teleologicamente tais atos normativos, e que inspirou o constituinte de 1988 notadamente à luz do exemplo alemão (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, Vol. V – *O orçamento na Constituição*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008, p. 78), consiste na busca pelo planejamento e pela programação na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, indispensáveis à satisfação dos interesses sociais por uma Administração Pública guiada pelo moderno paradigma do resultado (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno – legitimidade, finalidade, eficiência, resultados*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008, p. 123 e segs.).

[...]

No limite das possibilidades das práticas constitucionais ainda vigentes no cenário nacional, impõe-se reconhecer ao menos a denominada vinculação mínima das normas orçamentárias, capaz de impor um dever *prima facie* de acatamento, **ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo na razoabilidade**. É este, portanto, o sentido próprio da vinculação do Poder Executivo ao orçamento anual, e que não permite qualquer distinção, para esse fim, entre as normas oriundas de emendas parlamentares ou aquelas remanescentes do projeto encaminhado pelo Executivo. (grifos nossos)

O dever de motivar a não execução de ações fixadas nas leis orçamentárias pode-se denominar de vinculação fraca da administração aos direitos fundamentais sociais (e às decisões das leis orçamentárias), em referência à vinculação forte – que se relaciona com o mínimo existencial – discriminada no início desta conclusão.

Portanto, a norma de orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais age como norma-regra, obrigando a Administração a realizar a ação fixada nas leis orçamentárias quando esta concretiza o mínimo existencial referente a direitos fundamentais sociais e a, no mínimo, motivar – ao Poder Judiciário, ao Poder Legislativo, aos Tribunais de Contas e ao cidadão – qualquer não execução, total ou parcial, de ação fixada nas leis orçamentárias que concretiza parcela de direitos fundamentais sociais não contida naquele seu “núcleo rígido” – o mínimo existencial.

Ademais, o mandamento de orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais atua como norma-princípio nas situações em que não se encontra em questão o mínimo existencial, devendo sempre ser considerado na ponderação dos valores importantes à decisão, inclusive por parte da própria Administração¹¹, sobre a realização de ações que concretizem direitos fundamentais, atendendo, com efeito, à vinculação que a eficácia vertical dos direitos fundamentais sociais sempre impõe, em algum nível, ao Poder Executivo quanto à consolidação das prestações sociais.

A concepção da norma de orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais, ora concluída, é

11 A prioridade é concretizar os direitos fundamentais sociais mediante ações estabelecidas, pela sociedade, nas leis orçamentárias, mesmo quando surja a ideia de realizar contrapartidas sociais.

a que melhor responde à aceção objetiva desses direitos e ao princípio da interpretação conforme os direitos fundamentais sociais, lembrando que estes sempre: a) informam critérios para o exercício do controle da atividade estatal; b) indicam a direção – o conjunto dos valores fundamentais de uma sociedade – que todos os organismos estatais devem seguir, sendo estes responsáveis pelo seu efetivo desenvolvimento e concretização; c) são parâmetros para a criação e manutenção de garantias institucionais necessárias à proteção dos direitos fundamentais de natureza prestacional já concretizados em algum nível; e d) funcionam como supedâneos de limitações a direitos individuais subjetivos em razão do interesse coletivo e do bem comum, fato que salienta a necessidade do resgate das decisões democráticas orçamentárias.

Em suma, a norma de orçamento impositivo na concretização dos direitos fundamentais sociais, implícita no ordenamento jurídico brasileiro, decorre diretamente de aspectos característicos do direito a uma boa administração pública – discricionariedade legítima e dever de motivação – e da eficácia vertical dos direitos fundamentais sociais. Ademais, de forma mediata, essa norma é deduzida a partir dos seguintes valores insculpidos na Constituição:

a) do direito ao mínimo existencial, como “núcleo rígido”, inviolável dos direitos fundamentais – sobretudo os sociais prestacionais – e composto das situações mínimas necessárias a uma vida digna;

b) do princípio do Estado democrático de direito, densificado pela legalidade administrativa, pois o respeito às decisões tomadas no âmbito do Poder Legislativo – legítimo representante da pluralidade de interesses da sociedade, inclusive os

das minorias¹² – fixadas nas leis orçamentárias é garantia de equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas (princípio do equilíbrio orçamentário) e de segurança social – representada na confiança de que as decisões do povo serão respeitadas, o que possibilita a previsibilidade do comportamento estatal e, portanto, um planejamento mais tranquilo na vida de cada cidadão e de cada ente familiar ou social;

c) do princípio republicano, garantindo que o Estado exista em razão do povo, tendo como consequência que as verbas públicas – oriundas desse povo – sejam revertidas em favor da sociedade (NABAIS, 2000, p. 9-30), que os agentes do Estado não atuem em razão de interesses mesquinamente próprios ou de alguns poucos íntimos dos poderes político ou econômico;

d) do princípio da separação dos poderes, que informa as leis orçamentárias como instrumento de contenção do poder e de coordenação entre suas diferentes instâncias;

e) da premissa de que, no Estado contemporâneo, o poder existe para os direitos fundamentais, não o contrário (FREITAS, 2009, p. 57), o que impõe ao Estado o dever de ter a concretização dos direitos fundamentais como seu valor principal;

f) do princípio da aplicação imediata dos direitos fundamentais e da correlata eficácia objetiva dos direitos fundamentais sociais;

g) dos princípios do planejamento e da programação orçamentários.

12 O Poder Executivo, ainda que no sistema parlamentarista, não exprime condições de representar e dar voz a todas as tendências, pois, por maior que seja a reunião de forças que lhe dá sustentáculo, estas somente representaram uma parte da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2009.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2006.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. **Motivação e controle do ato administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à Ciência das Finanças**. 17. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In: _____ (Org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 1-48.

_____. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista Interesse Público**, n. 33. Porto Alegre: Notadez, 2007, p. 14-55.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Teoria constitucional da democracia participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

_____. **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. Disponível em: <<https://bit.ly/1qcrOii>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORTI, Horacio Guillermo. **Derecho Constitucional presupuestario**. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina, 2007.

DALLARI, Adilson. Controle do desvio de poder. In: MATTOS, Mauro Roberto Gomes de; LIMA, Liana Maria Taborda (Coords.). **Abuso de poder do Estado na atualidade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006. p. 1-20

DI PIETRO, Maria Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FREITAS, Juarez de. **Discricionariedade administrativa e o di-**

reito fundamental à boa Administração Pública. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. O controle social do orçamento público. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, n. 11, jul./set. 2001.

_____. O princípio da democracia e o controle do orçamento público brasileiro. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, ano 4, v. especial – responsabilidade fiscal, 2002.

FRISCHEISEN, Luiza. **Políticas públicas:** a responsabilidade do administrador e o ministério público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 16. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. A eficácia dos direitos fundamentais de 2ª dimensão e o orçamento público impositivo. **Controle**, Fortaleza, v. 7, n. 1, p. 347-362, abr. 2009.

JACINTHO, Jussara Maria Moreno. **A participação popular e o processo orçamentário.** Leme: LED Editora de Direito, 2000.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil:** devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENDONÇA, José Vicente dos Santos. Vedação do retrocesso: o que é e como perder o medo. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 205-236, 2003.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2000. v. 4.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 9-30, 2002.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SHICK, Allen. Uma morte na burocracia: o passamento do PPB federal. **Revista da ABOP**, Ribeirão Preto, v. 4, n. 3, p. 131-159, maio-ago. 1978.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 23-51, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo nº 660**, de 26 de março a 6 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo660.htm>>. Acesso em: 01 maio 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: o orçamento na Constituição. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5.

VIVES, Francesc Vallès. **El control externo del gasto público**: configuración y garantía constitucional. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

Requisição administrativa constitucional: fundamentos normativos e características estruturais da medida interventiva

Request administrative constitutional: normative grounds and structural characteristics of the intervention measure

Marco Antônio Praxedes de Moraes Filho¹

RESUMO

A requisição administrativa é frequentemente assinalada pela doutrina pátria como a forma mais drástica de intervenção estatal na propriedade privada. Entre as inúmeras características que edificam o instituto, a urgência no apossamento dos bens e/ou na fruição dos serviços particulares, visando o combate do perigo público iminente, é o seu grande traço identificador. Todavia, essa atmosfera singular parece não ter sido suficiente para instigar trabalhos investigativos mais aprofundados nos últimos anos, permanecendo a temática ainda injustamente pouco explorada pelos cientistas jurídicos, resumindo sua narrativa a escassos parágrafos nos manuais universitários. A greve dos caminhoneiros, também chamada de crise do diesel, ocorrida em 2018 em praticamente toda a extensão do território brasileiro, despertou novamente o interesse pela matéria, tendo em vista o Decreto nº 9.382, de 25 de maio de 2018, ter autorizado o emprego da

¹ Analista judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ/CE). Mestre em planejamento e políticas públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). MBA em gestão pública, especializações em direito e processo constitucionais, em direito e processo administrativo e em direito processual penal pela Universidade de Fortaleza (Unifor), onde também é professor visitante da Divisão de Pós-Graduação. 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

requisição administrativa pelas Forças Armadas objetivando a garantia da lei e da ordem. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, foi possível verificar que a maneira enérgica de ingerência estatal na seara privada apresenta tanto uma vertente preventiva quanto um tratamento repressivo. O objetivo desta pesquisa consiste em definir os contornos legais dessa medida pouco simpática, mas extremamente necessária, evitando práticas abusivas na sua utilização.

Palavras-Chave: Requisição administrativa. Intervenção estatal na propriedade privada. Limitação à autonomia privada. Características constitucionais e infraconstitucionais. Princípio da supremacia do interesse público.

ABSTRACT

The administrative requisition is often signaled by homeland doctrine as the most drastic form of state intervention in private property. Among the innumerable characteristics that build the institute, the urgency in the seizure of goods and/or the enjoyment of private services, aiming to combat the imminent public danger, is its great identifying trait. However, this unique atmosphere does not appear to have been enough to instigate further investigative work in recent years, and the subject is still unjustly under-explored by legal scientists, summarizing their narrative with scarce paragraphs in university textbooks. The truckers' strike, also called the diesel crisis, which took place in 2018 in practically the entire Brazilian territory, again aroused interest in the matter, in view of Decree No. 9.382, dated May 25, 2018, authorizing the use of the administrative request by the Armed Forces aiming at the guarantee of law and order. Through a bibliographical and documentary research, it was

possible to verify that the energetic way of state interference in the private sector presents both a preventive and a repressive treatment. The objective of this research is to define the legal contours of this unfriendly but extremely necessary measure, avoiding abusive practices in its use.

Keywords: Administrative request. State intervention in private property. Limitation on private autonomy. Constitutional and infra-constitutional characteristics. Principle of supremacy of the public interest.

Recebido: 04/07/2018

Aprovado: 06/08/2018

1 INTRODUÇÃO

A construção teórica, corriqueiramente mencionada pela doutrina administrativista como sendo o alicerce comum de todas as modalidades de intervenção do poder público na propriedade privada, gira em torno da noção de supremacia do interesse geral sobre a vontade particular, figurando como uma das prerrogativas mais evidentes e inerentes da administração pública. Contemporaneamente podemos visualizar seis diferentes formas de ingerência estatal na propriedade privada, cada qual com suas respectivas funções: a limitação administrativa e a servidão administrativa têm a finalidade de ordenar e coordenar o uso da propriedade; a ocupação temporária e a requisição administrativa têm o objetivo de utilizar temporariamente a propriedade; o tombamento tem a missão de identificar e preservar o valor histórico, artístico e cultural da propriedade;

a desapropriação tem o desígnio de adquirir a propriedade, mediante indenização, a fim de satisfazer o interesse social.

É cedição que uma das funções típicas do Poder Executivo é administrar o interesse público, materializando as determinações oriundas das casas legislativas, dando vida à máquina estatal. Mesmo nos modelos de governo considerados mais eficientes, torna-se praticamente impossível prever todos os acontecimentos sociais, deixando sempre um espaço em aberto para os chamados eventos incertos, principalmente quando relacionados aos fenômenos da natureza. Foi inspirada nessa imprevisão que se tornou necessária a existência de uma ferramenta de natureza jurídico-administrativa que fosse extremamente rápida e eficiente no intuito de afastar eventuais perigos coletivos, protegendo com segurança sua população. O fator urgência é, categoricamente, a marca registrada do instituto da requisição administrativa, possibilitando que a autoridade pública competente apresente soluções ágeis para evitar danos ainda maiores à coletividade.

Adotando a famigerada classificação do jurista alemão Georg Jellinek (apud ALEXY, 2008, p. 254) acerca da teoria geral dos direitos fundamentais, a requisição administrativa constitui um direito a prestação, ou seja, exige-se uma conduta proativa dos gestores públicos, um comportamento estatal positivo, um dever de agir. Não se trata de uma espécie de serviço público, mas de uma atividade governamental caracterizada pelo sacrifício temporário de direito por intermédio da intervenção na autonomia privada, em face do exercício do poder de polícia, não sendo cabível a aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/95.

Por meio de uma inquirição bibliográfica e documental,

esta pesquisa tem como objetivo investigar as principais características que estruturam a requisição administrativa constitucional, temática ainda pouco explorada de maneira verticalizada pela doutrina administrativista pátria. Ultrapassando a primeira etapa, de conteúdo puramente introdutório, em seguida vêm algumas breves considerações sobre a origem da ferramenta intervencionista. Na terceira etapa, há a análise do conceito do instituto, trazendo à baila as definições de alguns dos mais relevantes pensadores brasileiros neste segmento e a construção de uma definição própria. Um pouco mais à frente também foram analisados tanto os fundamentos genéricos, de caráter mais subjetivo, quanto os fundamentos específicos, de caráter mais objetivo, sobre o dispositivo. Na quinta parte, núcleo essencial da pesquisa, foram realizados vários comentários sobre as seis características que estruturam a requisição, elencadas a nível constitucional e infraconstitucional. Encerrando os trabalhos, restou concluído que, embora se trate de norma de eficácia plena, de aplicabilidade direta, imediata e integral, seus dispositivos devem ser interpretados restritivamente, nos limites objetivos e condições predeterminadas.

2 ORIGEM DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

A gênese do instituto da requisição administrativa está ligada diretamente à atuação das forças armadas, tendo por objetivos a defesa do território, a manutenção da soberania nacional e o resguardo da segurança interna². Prova disso está na mani-

² É possível afirmar que essa espécie de intervenção estatal remonta ao período do direito militar romano, à época em que os grandes deslocamentos das tropas oficiais através das propriedades privadas dependiam da simples e gratuita postulação junto a seus respectivos proprietários (MAZZA, 2015, p. 741).

festação da primeira forma desta medida interventiva no direito brasileiro, admitida tão somente em tempo de guerra externa, em virtude de comoção intestina grave ou em consequência do estado de sítio. Devido a sua origem essencialmente bélica, essas limitações mais rudimentares à autonomia privada eram também denominadas de requisições militares, retratando fielmente a atmosfera castrense.

Com a evolução da sociedade moderna e consequentemente do direito pátrio, essa ferramenta, antes exclusivamente beligerante, deu origem a outra categoria, de natureza civil, utilizada em tempo de paz e normalidade. Fruto desse progresso, a requisição administrativa se transformou em importante instrumento colocado à disposição do poder público, auxiliando na proteção dos direitos fundamentais quando ameaçados ou violados. Devido a sua nova roupagem, essas medidas interventivas de natureza eminentemente administrativa são também denominadas de requisições civis³.

Atualmente, nosso ordenamento jurídico admite a viabilidade da expedição de duas espécies de requisições, uma de natureza militar e outra de natureza civil, podendo incidir durante um período de guerra declarada ou uma época de paz. No

3 Mais recentemente, durante a paralização dos caminhoneiros, também chamada de crise do diesel, movimento paredista ocorrido em praticamente todos os estados brasileiros durante o governo presidencial de Michel Temer (MDB), foi assinado o Decreto nº 9.382, de 25 de maio de 2018. A espécie normativa autorizou o emprego das Forças Armadas objetivando garantir a lei e a ordem (GLO) em ações que visassem a desobstrução de vias públicas federais durante determinado prazo. Essa desobstrução foi consentida pela utilização do instituto intervencionista da requisição administrativa, por meio das seguintes ações: a) a remoção ou a condução de veículos que estiverem obstruindo a via pública; b) a escolha de veículos que prestem serviços essenciais ou transportem produtos considerados essenciais; c) a garantia de acesso a locais de produção ou distribuição de produtos considerados essenciais; d) as medidas de proteção para infraestrutura considerada crítica. A medida emergencial foi autorizada devido à grande repercussão que os distúrbios da paralisação causaram em todas as esferas da sociedade brasileira, impactando diretamente a economia nacional. Estimativas preliminares apontam que o desabastecimento gerado pelo movimento grevista ocasionou um prejuízo que supera R\$ 75 bilhões, empurrando para baixo o desempenho do produto interno bruto de 2018 (SILVA, 2018).

primeiro ambiente, como se trata de situação totalmente excepcional, visando a satisfação de algumas necessidades bastante específicas, as requisições militares e civis se encontram regulamentadas no Decreto-Lei nº 4.812/42. No segundo ambiente, como é situação perfeitamente habitual, as requisições militares e civis estão basicamente regulamentadas pelos dispositivos da Constituição Federal de 1988 e, trazendo algumas exclusividades, por um pequeno número de legislações alienígenas⁴.

Diante dos dados encontrados e sistematizados, pôde-se realizar a revisão. Acredita-se que o resultado poderá induzir novas pesquisas, compreendendo os novos caminhos ou desenvolvimentos na gestão.

3 CONCEITO DE REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

Analisando a temática da requisição administrativa em sede constitucional é possível verificar que seu texto normativo revela uma série de características, mas não apresenta uma conceituação positiva do instituto, transferindo essa responsabilidade, sobretudo, para os pesquisadores da área do direito administrativo.

Segundo o clássico ensinamento de Hely Lopes Meirelles, requisição administrativa é “a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias” (2002, p. 597).

⁴ Importante realçar que o objeto central desta pesquisa restringe-se à análise das características constitucionais da requisição civil ou administrativa, no período de normalidade, situação mais corriqueira de sua incidência.

Conforme a prudente orientação de Celso Antônio Bandeira de Mello, requisição administrativa:

[...] é o ato pelo qual o Estado, em proveito de um interesse público, constitui alguém, de modo unilateral e autoexecutório, na obrigação de prestar-lhe um serviço ou ceder-lhe transitoriamente o uso de uma coisa *in natura*, obrigando-se a indenizar os prejuízos que tal medida efetivamente acarretar ao obrigado. (2010, p. 906)

De acordo com a oportuna intervenção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, requisição administrativa é o “ato administrativo unilateral, autoexecutório e oneroso, consistente na utilização de bens ou de serviços particulares pela Administração, para atender a necessidades coletivas em tempo de guerra ou em caso de perigo público iminente” (2013, p. 144). Em concordância com a interpretação tecnicista de José dos Santos Carvalho Filho, requisição administrativa “é a modalidade de intervenção estatal através da qual o Estado utiliza bens móveis, imóveis e serviços particulares em situação de perigo público iminente” (2013, p. 792). Invocando o legendário magistério de Diógenes Gasparini, requisição administrativa é “a utilização, quase sempre transitória e autoexecutória, pela Administração Pública, de bens particulares, mediante determinação da autoridade competente, com ou sem indenização posterior, em razão ou não de perigo público” (2006, p. 748).

Cruzando as definições anteriores, é possível verificar que todas elas direcionam para o conjunto de elementos responsáveis pela formação teórica do instituto. Desta forma, podemos conceituar requisição administrativa como uma modalidade de intervenção estatal na propriedade privada, facultando a autoridade

competente a utilizar bens e/ou serviços particulares, pelo lapso temporal necessário, objetivando afastar ou minimizar o perigo público iminente, restando assegurada a indenização posterior, desde que comprovado o prejuízo. Importante ressaltar que este conceito foi edificado utilizando como parâmetro o manto constitucional, objeto principal desta investigação doutrinária.

4 FUNDAMENTOS DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

A análise dos fundamentos da requisição administrativa nos remete a dois grupos de dispositivos constitucionais essenciais que servem de alicerce teórico-normativo da medida interventiva. O primeiro assume caráter mais genérico e complementar, trazendo à baila a discussão central sobre a propriedade atrelada à necessidade do cumprimento da função social, servindo também de embasamento para as demais modalidades de intervenção estatal. O segundo tem caráter mais específico e central, arrolando de forma expressa todas as ferramentas exigidas para uma edificação prática e objetiva da requisição, delimitando sua utilização, evitando abusos das autoridades competentes. Embora sejam vários os dispositivos constitucionais invocados, todos são considerados essenciais para uma perfeita compreensão da estrutura da medida interventiva.

4.1 Fundamentos genéricos

A temática da propriedade é um dos assuntos mais recorrentes do texto constitucional, prevista de maneira expressa em vários momentos ao longo de sua explanação, retratando a

moderna sociedade de mercado na qual estamos todos inseridos. Enquanto no art. 5º, XXII, da CF/88 a propriedade aparece como um direito fundamental, no art. 170, II, surge como um princípio geral da atividade econômica. Por sua vez, o art. 5º, XXIII, o art. 170, III, e o art. 186 da CF/88 anunciam, conjuntamente, a função social da propriedade, não podendo esta ser exercida mais livremente, devendo atender às finalidades públicas normativamente estabelecidas.

Novamente a delimitação na utilização da propriedade, pelo cumprimento da função social, vem esculpida no art. 182, § 2º, da CF/88, possibilitando a intervenção estatal nas hipóteses de não satisfação das exigências fundamentais expressas. Como exemplo de reprimenda, o poder público municipal poderá, mediante lei específica, promover parcelamento ou edificação compulsórios, instituir imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, ou requerer a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal. Dessa forma, o direito à propriedade privada, assim como a grande maioria dos direitos fundamentais, não é exercido de modo pleno, absoluto e irrestrito, mas delimitado pelo caráter social firmado constitucionalmente.

Com base nessa relativização, objetivando fazer prevalecer a supremacia do interesse público, como garantia da sobrevivência da coletividade, cabe à autoridade competente limitar a autonomia da propriedade quando necessário, originando, assim, um importante ramo do estudo do direito administrativo. Dentre as inúmeras formas de intervenção estatal na propriedade privada, tais como limitação administrativa e ocupação temporária, a requisição administrativa, alvo desta pesquisa, se

destaca, pelo caráter emergencial na sua decretação, visando o combate do perigo público iminente.

4.2 Fundamentos específicos

O dispositivo constitucional que trata especificamente do instituto da requisição administrativa é o art. 5º, XXV, trazendo de maneira objetiva as características essenciais da ferramenta interventiva:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXV – no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano;

Porém, analisando sistematicamente o texto constitucional, é possível verificar mais duas importantes normas que também se referem a medida interventiva, não sob esta nomenclatura, mas com o mesmo espírito funcional. Dessa forma, o art. 136, § 1º, II, e o art. 139, VII, da CF/88 são também apontados pela doutrina mais abalizada como típicos casos de limitação à propriedade privada.

Topologicamente se constata que essas duas modalidades de apossamento estão inseridas no quinto título, responsável pela abordagem dos instrumentos utilizados para a defesa do Estado e das instituições democráticas. Enquanto a primeira hipótese somente poderá ser utilizada em caso de deflagração de estado de defesa, a segunda hipótese apenas será requerida

em caso de vigência de estado de sítio. Devido a essas condicionantes, tais espécies não poderão ser empregadas cotidianamente pelas autoridades competentes, mas somente durante as referidas situações de excepcionalidade.

Não era necessário o texto constitucional ter previsto essas duas possibilidades de requisição administrativa para os períodos incomuns, pois a fundamentação específica em casos de normalidade já autoriza as demais. Se para as situações habituais já está admitida a intervenção estatal sobre a propriedade particular, com maior razão se legitima sua aplicação em situações anormais, em que vários direitos fundamentais são costumeiramente restringidos. Esse preciosismo do legislador constituinte originário reflete o caráter analítico do diploma maior, examinando com riqueza de detalhes todos os assuntos entendidos como relevantes⁵.

5 CARACTERÍSTICAS DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA

As características basilares que norteiam a requisição administrativa são encontradas principalmente no texto constitucional, que as elencou de forma expressa. De maneira complementar, trazendo algumas especialidades à medida interventiva, outras particularidades são também apontadas pela legislação infraconstitucional, pela doutrina pátria e pela jurisprudência mais qualificada dos tribunais superiores.

Objetivando uma análise mais completa e aprofundada do instituto, é possível separar didaticamente as características

⁵ Embora sejam três os fundamentos específicos para a decretação de medida administrativa, apenas o primeiro está destinado a situações de normalidade, ficando os outros dois reservados para um estado de anormalidade.

deste ato administrativo unilateral em quatro volumosos grupos: constitucionais, infraconstitucionais, doutrinários e jurisprudenciais. O objeto desta pesquisa é apenas o exame constitucional da requisição, visto que é o responsável pela fundação teórica do instituto, inclusive de suas modalidades alternativas. Com relação ao primeiro grupo, foi a redação originária do art. 5º, XXV, da CF/88 que expressamente elencou as seis características essenciais da requisição administrativa: (i) perigo público iminente, (ii) autoridade competente, (iii) discricionariedade, (iv) uso, (v) propriedade particular e (vi) indenização.

Figura 1: Características da requisição administrativa

Requisição administrativa					
perigo público iminente	autoridade competente	discricionariedade	uso	propriedade particular	indenização

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

5.1 Perigo público iminente

Não há em nosso ordenamento jurídico conceituação objetiva do que vem a ser perigo público, sendo necessário recorrer à doutrina e à jurisprudência pátria especializadas, aliadas ao bom senso inerente aos operadores da ciência jurídica, a fim de individualizar a situação-problema. Em apertada síntese, pode-se definir “perigo público” como qualquer acontecimento provocado por ações humanas ou eventos da natureza que ocasionem grave risco para a coletividade, colocando em xeque a vida, a liberdade, a igualdade, a saúde, a segurança ou a propriedade das pessoas envolvidas.

Nestes termos, para a caracterização de perigo público, requisito indispensável da requisição administrativa, é necessária a coexistência de duas peculiaridades: a manutenção de uma situação absolutamente excepcional e a abrangência de parcela considerável da população da localidade envolvida.

Quanto à primeira, o ambiente da requisição administrativa exige a ocorrência de um conjunto de circunstâncias fora da normalidade, uma conjuntura totalmente anômala quando comparada ao ambiente natural. Dessa maneira, não é admissível a utilização de medida interventiva para acontecimentos corriqueiros, episódios habituais, casos usuais e de natureza meramente ordinária. Quanto à segunda, o ambiente da requisição administrativa exige a ocorrência de uma publicidade no ocorrido, um ambiente de perturbação coletiva, alcançando parcela considerável de pessoas atingidas. Dessa forma, não é admissível a utilização de medida interventiva para acontecimentos pontuais, episódios isolados, casos individuais e com pouca repercussão.

Em suma, o perigo para fundamentar uma medida interventiva possui uma natureza enobrecida, devendo obrigatoriamente estar ancorado em ocorrência anormal e pública, tratando de situações extraordinárias e abrangendo interesses da coletividade. Aqui reside a principal diferença entre os institutos da requisição administrativa e da ocupação temporária, não sendo necessária, nesta última modalidade, uma situação de perigo, bastando a constatação de uma necessidade pública natural durante o período de normalidade. Tal contexto, que pode ter origem tanto por ações humanas, comissivas ou omissivas, quanto por forças naturais, previsíveis ou imprevisíveis, acarreta uma situação de perigo à coletividade. Diante da urgência,

surge a necessidade do poder público se utilizar de medidas rápidas, inadiáveis e seguras a fim de afastar o risco anunciado e retomar o bem-estar social.

Importante ainda ressaltar que o texto normativo foi bastante claro ao exigir não um perigo público qualquer, mas, sim, aquele que está prestes a acontecer, na iminência de ocorrer. Vale dizer, somente com o prenúncio do risco coletivo, com a proximidade e imediação da ameaça, é que o poder público se investirá de suas atribuições constitucionais, invocando seu poder de polícia, para a concretização de intervenção estatal à propriedade privada. Antes da configuração deste momento social, as autoridades públicas deverão se valer de outras ferramentas jurídicas e administrativas objetivando resolver o caso concreto. Como exemplo, podem-se citar calamidades públicas, convulsões sociais, inundações, incêndios, epidemias, conflitos armados, catástrofes, sonegação de gêneros de primeira necessidade, deficiência no atendimento à saúde, enfim, tudo aquilo que envolver desgraças de ordem coletiva⁶.

5.2 Autoridade competente

A competência exigida no texto constitucional para a solicitação de medida interventiva se refere a uma autoridade pública de natureza civil, pertencente à esfera administrativa, ocupante de cargo, emprego ou função pública, exercendo atribuições de comando, chefia ou direção. Decompondo o famigerado trocadilho jurídico, no qual nem todo agente público é considerado autoridade pública, mas toda autoridade pública é

⁶ A terminologia “perigo público iminente” não deve ser confundida com a expressão “perigo público atual”, sendo esta caracterizada como aquela ameaça presente, que já está ocorrendo. Uma clássica previsão normativa que ilustra muito bem a utilização diferenciada entre os referidos institutos é a ferramenta da legítima defesa (art. 25 do Decreto-Lei nº 2.848/40).

obrigatoriamente um agente público, pode-se inferir que para a decretação de requisição administrativa não basta apenas a condição de agente público, sendo necessária também a presença obrigatória de força de comando dentro de suas atribuições legalmente estabelecidas.

Nestes termos, o sujeito ativo de medida interventiva, denominado de requisitante, poderá fazer parte tanto da administração direta (União, estados-membros, Distrito Federal e municípios) quanto da administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista, consórcios públicos, concessionárias e permissionárias), desde que tenha o poder de chefia inerente a suas funções cotidianas.

Aprofundando a temática, não há como elencar um rol taxativo das autoridades públicas capazes de decretar prática interventiva, tendo em vista a diversificada estrutura administrativa de cada ente federado. Mas é possível verificar que o fator preponderante da utilização da requisição administrativa, além da posição de direção inerente ao cargo, emprego ou função, é a previsão normativa de que aquela autoridade pública se encontra previamente autorizada a realizar ato objeto de intervenção. Como exemplos, se a urgência é causada na seara da segurança pública estadual, caberá ao governador, na pessoa do secretário de Segurança Pública e Defesa Social do estado; se o fato anormal for decorrente de problemas que envolvam a saúde pública municipal, incumbirá ao prefeito, na pessoa do secretário de Saúde do município.

Considerando que a decretação de requisição administrativa é conduta de natureza político-administrativa, submetida exclusivamente à discricionariedade do gestor estatal, visando a manutenção da ordem social em benefício dos interesses coleti-

vos, tais autoridades deverão integrar, de maneira preferencial, os quadros de agentes do Poder Executivo⁷. Todavia, como as demais estruturas públicas também exercem atribuições de conteúdo administrativo, como funções atípicas a sua finalidade precípua, também seria admissível que os agentes pertencentes aos quadros dos Poderes Legislativo e Judiciário decretassem medida interventiva, desde que desempenhando funções executivas.

Inclusive, nada impede que o consagrado agente público de fato necessário execute um ato de requisição administrativa. Segundo a doutrina administrativista, a teoria do funcionário de fato consiste na prática de uma conduta de interesse público, manuseada por determinadas pessoas que (i) não possuem vínculo algum com a Administração Pública, ou que (ii) possuem vínculo, mas este foi estabelecido de forma irregular. Além da execução do ato ocorrer em benefício da vontade coletiva, aparentando obedecer ao princípio da legalidade, ele foi realizado em decorrência de um fato puramente emergencial, sendo necessária uma resposta estatal imediata a fim de ver sanada a problemática instaurada. Invocando o princípio da segurança jurídica, sua conduta se equipara à de uma autoridade pública, sendo validada se por outro motivo não estiver viciada.

5.3 Discrecionariade

Observando mais detidamente o tópico específico da discrecionariade, uma das características da requisição administrativa, é preciso esmiuçar com bastante sutileza quais são os momentos de sua incidência. Nesse ambiente, o ato administrativo que origina medida interventiva restritiva possibilita o estudo par-

⁷ Reforçando este raciocínio, a requisição administrativa independe tanto da prévia aquiescência do particular quanto da prévia intervenção jurisdicional (NOHARA, 2013, p. 718).

ticularizado da discricionariedade em três possíveis dimensões.

Na primeira, analisa-se a interpretação da autoridade pública competente, identificando se aquele acontecimento social em evidência, humano ou natural, de fato representa um iminente perigo à coletividade. Não há como rotular algumas situações ocasionais como obrigatoriamente transmissoras de ameaça à população, pois esse reconhecimento depende muito do grau de desenvolvimento de cada região. Assim como existem unidades federativas extremamente desenvolvidas e aparelhadas, capazes de suportar volumosas agitações, há localidades imensamente frágeis e desestruturadas, sucumbindo a qualquer abalo mais intenso. Trata-se de um ato discricionário para o agente público, ficando ao seu arbítrio a decisão pela ocorrência da subsunção constitucional, desde que observada a realidade do território envolvido.

Na segunda, após a identificação do risco como sendo público, analisa-se a decisão da autoridade competente em utilizar fisicamente bens e serviços privados a fim de combater situação emergencial. Valer-se-á, nesse momento, de seu juízo de razoabilidade para verificar se naquele caso concreto a medida interventiva será realmente necessária, podendo utilizar-se de outras ferramentas disponíveis no ordenamento jurídico. Partindo-se da constatação de que toda atividade estatal que limita a autonomia privada é extremamente agressiva e incômoda, a requisição deve ser encarada como medida excepcional, aplicada em última instância e desde que absolutamente essencial. Trata-se, novamente, de um ato discricionário para o agente público, devendo tentar esgotar primeiro a estrutura administrativa colocada à sua disposição, para somente após adentrar na seara privada.

Na terceira, após a identificação do risco como sendo público e a formalização do apossamento, analisa-se a conduta do proprietário em cooperar com a autoridade competente. É pacífico o entendimento de que a ocupação independe de concordância do particular, não possuindo este qualquer contra-argumento imediato visando negar a decisão, sendo obrigado a atender à determinação unilateral do agente público. Nada impede, todavia, que, após a ingerência estatal, o particular questione judicialmente a validade daquela limitação, seja discutindo a legitimidade da autoridade, seja arguindo a extrapolação do período razoável da ocupação, dentre outros, na tentativa de desfazer o ato administrativo. Trata-se de um ato vinculado para o particular, tendo o dever de suportar a limitação provisória de sua autonomia.

Figura 2: Dimensões da discricionariedade da requisição administrativa

Ato discricionário	Ato discricionário	Ato vinculado
Identificar se determinado acontecimento social em evidência de fato representa iminente perigo à coletividade	Decisão da autoridade competente em utilizar fisicamente bens e serviços privados a fim de combater a situação emergencial	Conduta do proprietário em cooperar com a autoridade competente

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Em suma, pela terminologia empregada no texto constitucional, pode-se inferir que a discricionariedade sobrevoa apenas a órbita da autoridade competente, tanto no enquadramento da situação excepcional como sendo de perigo público quanto na necessidade do apossamento de bens e fruição de serviços privados. No que tange à conduta do requisitado, ela é absolutamente vinculada, sendo o particular obrigado a suportar a ingerência

estatal limitando a autonomia de seu patrimônio e exercício profissional em face da iminência de um perigo público.

5.4 Uso

Restando configurado o perigo público iminente, a decretação de medida interventiva gera uma obrigação de fazer negativa ao particular, devendo este permitir que o poder público se utilize livremente de seus bens e/ou serviços privados, empregando-os pelo tempo que a autoridade competente entenda como necessário, visando combater a situação de anormalidade instaurada. Essa obrigação do particular em suportar o uso de seus bens privados tem caráter estritamente passageiro, não implicando transferência do domínio da propriedade para o poder público interveniente. Na verdade, o que existe é tão somente uma limitação administrativa temporária imposta diretamente ao titular do bem impedindo-o de exercer de forma plena e absoluta sua propriedade.

Adentrando na classificação das intervenções estatais, pode-se inferir que a requisição administrativa é uma espécie de intervenção restritiva, pois sua única finalidade é a imposição de restrições e condições à forma de utilização do bem privado. Essa modalidade interventiva não se destina à aquisição indireta da propriedade, mas tão somente à ocupação instrumental desta, servindo de apoio logístico e estratégico a medidas emergenciais. Aqui reside a principal diferença entre os institutos da requisição administrativa e da desapropriação, objetivando, nesta última espécie, a transferência coercitiva e perpétua do bem para as mãos do poder público.

Para certos tipos de requisições, principalmente aquelas

envolvendo bens móveis e fungíveis, estes podem simplesmente deixar de existir imediatamente após sua utilização, inviabilizando a restituição. Nesses casos, embora o objetivo da medida interventiva seja apenas o uso, em decorrência da natureza do bem, acabou irremediavelmente ocorrendo a extinção da propriedade. Como exemplo, podem-se citar aqueles naturalmente consumíveis, tais como os alimentícios, medicamentos e combustíveis. Pelo fato de serem bens que podem ser substituídos por outros da mesma qualidade e quantidade, a problemática se resolve com levantamento do prejuízo e indenização posterior, depois de cessada a situação extraordinária. Logo, cabe ao particular apenas a obrigação de suportar a interferência estatal, de tolerar momentaneamente as imposições emanadas do poder público, ficando a autoridade administrativa competente inteiramente responsável pela condução dos trabalhos, direcionando a maneira como serão utilizados os bens e/ou serviços privados.

5.5 Propriedade particular

Também denominado de requisitado, o particular é o sujeito passivo de medida interventiva. Embora o dispositivo constitucional tenha sido bastante claro, há uma divergência doutrinária entre alguns administrativistas no tocante à figura do destinatário da requisição administrativa. Tomando como base seu fundamento específico, é possível identificar uma vertente restritiva e outra ampliativa.

Segundo a corrente majoritária, liderada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, responsável por uma interpretação restritiva do texto, somente o particular, pessoa física ou jurídica, poderá sofrer uma limitação em sua propriedade privada (2013, p.

144). Este raciocínio utiliza tão somente a leitura do texto constitucional, analisando isoladamente as características essenciais da requisição administrativa elencadas pelo legislador originário, sem levar em conta as especificidades das legislações alienígenas. Segundo a corrente minoritária, liderada por Celso Antônio Bandeira de Mello, responsável por uma interpretação ampliativa da norma, tanto o particular, pessoa física ou jurídica, quanto o poder público poderão sofrer uma limitação em sua propriedade (2010, p. 906). Este raciocínio seria viável desde que a terminologia hipotética “de alguém” pudesse ser empregada em substituição à expressão constitucional “particular”, englobando, assim, todos os bens, privados e públicos, como objetos da requisição administrativa, como sugere o art. 15 da Lei nº 8.080/90.

Para os defensores da corrente majoritária, não seria possível um ente público requisitar administrativamente bens e/ou serviços de outro ente estatal, sendo admissível apenas fazê-lo quando o requisitado fosse um particular. Diante de uma situação de emergência, se houvesse a necessidade da utilização pelo estado-membro de determinado bem imóvel de propriedade do município, a fim de minimizar os efeitos da catástrofe local, deveria a autoridade competente estadual fazê-lo não por meio do instituto da requisição administrativa, mas por outros instrumentos jurídicos.

Divergente entendimento é ventilado pelos defensores da corrente minoritária, que entendem ser perfeitamente admissível um ente estatal se utilizar de medida interventiva quando o requisitado for outro ente público. Ocorrendo um perigo público iminente em determinado município, poderá a autoridade competente do estado-membro manusear o instrumento da

requisição administrativa a fim de utilizar determinado terreno munícipe para conter o avanço de tragédia de proporções coletivas, estando obrigado a suportar a presença estatal mesmo não se estiver de acordo com a decisão.

Consolidado, porém, é o entendimento de que a requisição administrativa terá como destinatários os particulares, pessoas naturais e jurídicas, abrangendo seus bens, móveis ou imóveis, urbanos ou rurais e/ou serviços. Refletindo sobre as inúmeras possibilidades de manifestação dessa medida interventiva, Di Pietro chega a denominá-las de modalidades (2013, p. 131).

No tocante a bens imóveis, interessante observação está presente na seara da legislação infraconstitucional, na disciplina de uma espécie de requisição administrativa aplicada exclusivamente para o serviço eleitoral. Nesta medida específica, o legislador optou por criar, no art. 135, § 2º, da Lei nº 4.737/65, uma ordem de preferência no tocante à escolha dos bens imóveis que serão utilizados pela autoridade competente. Dispõe o texto legal que, em primeiro lugar, deverá a autoridade competente eleitoral dar preferência a edifícios públicos, não importando a que ente federativo pertençam. Assim, durante as eleições de âmbito nacional e estadual o poder público poderá requisitar a utilização de imóveis de propriedade do município, tais como escolas, ginásios, prefeitura, entre outros. Continua o dispositivo afirmando que somente na falta de prédios públicos em número e condições adequadas é que deverá a autoridade competente eleitoral utilizar bens imóveis privados. Dessa forma, durante eleições municipais, se todos os edifícios públicos da região estiverem ocupados, poderá o poder estatal requisitar a casa de um morador para servir de apoio no pleito local.

Embora essa ordem de preferência seja utilizada de forma

cogente apenas no âmbito da requisição administrativa para o serviço eleitoral, podemos tomá-la como referência e utilizá-la como modelo para todas as medidas interventivas aplicadas no ordenamento jurídico nacional. Porém este raciocínio só é possível diante da falta de previsão nos diplomas alienígenas sobre uma ordem de bens imóveis utilizáveis pelo poder público, como também pela razoabilidade em sua aplicabilidade, optando sempre pela utilização prioritária do bem público e preservando o bem privado.

Uma indagação de ordem prática bastante pertinente: caberia uma ação de manutenção de posse para evitar que o poder público adentrasse e fizesse uso temporário de propriedade privada? Embora a resposta seja negativa, ela deve ser transmitida com algumas ponderações. Se os argumentos invocados pelo agente público competente como fundamento para a decretação da requisição interventiva se mostrarem frágeis ou inverídicos, poderá o particular alegar esbulho, sendo cabível uma ação de reintegração de posse.

5.6 Indenização

Seguindo o exame da redação constitucional, a decretação de requisição administrativa poderá motivar indenização ulterior do particular em decorrência da utilização de bens e/ou serviços pela autoridade pública.

Pelo estilo da terminologia empregada pelo legislador originário, fica muito clara a intenção em deixar condicionada a possível indenização a ocorrência inevitável de prejuízo. A reparação poderá ou não acontecer, estando sua existência totalmente entrelaçada a ocorrência de danos emergentes: ha-

vendo prejuízo, existirá indenização; não constatado dano, não haverá ressarcimento⁸. Se acontecer avaria, deve ocorrer obrigatoriamente indenização, caracterizando um ato administrativo oneroso. O espírito da norma está na proteção do particular, que não poderá suportar o empobrecimento de seu patrimônio em decorrência da utilização de força estatal resolvendo problemas da coletividade.

Importante ressaltar que lesões patrimoniais causadas em decorrência de intervenção estatal não precisam se manifestar necessariamente de forma imediata, sendo possível a identificação de avaria muito depois de cessada a urgência.

Como exemplo, devido a uma forte chuva, determinada casa foi requisitada pela autoridade pública municipal para funcionar como uma espécie de unidade hospitalar, onde os médicos recebem feridos e prestam primeiros socorros às vítimas. Apesar da gravidade do acontecimento e da quantidade de pessoas resgatadas, poucas vidas conseguiram ser efetivamente salvas, morrendo a grande maioria delas dentro do espaço físico da residência privada, objeto da medida interventiva. O lamentável evento causou grande impacto negativo sobre a propriedade solicitada, visto que após a tragédia natural a casa ficou popularmente conhecida como “a mansão dos horrores”, devido ao incontável número de pessoas que ali sucumbiram. Retornando à normalidade, chocados com o acontecimento, os proprietários do imóvel resolvem se mudar daquela região e, ao colocarem o bem a venda, veio a surpresa: seu valor de mercado tinha caído pela metade, devido aos acontecimentos que ficarão eternamente relacionados àquele imóvel. Neste caso hipotético, apesar de não ter existido nenhuma avaria física apa-

8 Nesse mesmo sentido, Paulo e Alexandrino (2015, p. 159) afirmam que a indenização na requisição administrativa é uma ação plenamente condicionada.

rente e imediata ao imóvel, foi constatado um gravíssimo dano valorativo à propriedade, devendo a família ser ressarcida.

Envolvida nesse ambiente protecionista, a interpretação dada à temática da indenização deverá ser a mais ampla possível, atingindo não apenas os danos emergentes, mas alcançando, também, os lucros cessantes. Restando comprovado que o uso temporário dos bens e/ou serviços privados causou paralisação ou interrupção na obtenção de rendimentos, caberá o pleito indenizatório. Como exemplo, devido à mesma chuva forte anteriormente ilustrada, a autoridade pública municipal requisitou administrativamente, além da casa privada, os serviços de dez médicos de um hospital particular, sendo necessários cinco dias para cessar o atendimento às vítimas da enchente. Se tais profissionais da saúde comprovarem que efetivamente sofreram uma redução de seus ganhos financeiros devido ao tempo que atenderam ao chamamento do poder público, configurado está o dano ao serviço, cabendo a indenização aos lucros cessantes. Nesses termos, o valor do ressarcimento deverá ser o mais justo possível, cobrindo o valor integral das perdas de bens efetivamente sofridas, inclusive os lucros que deixaram de auferir, computados por perícia técnica devidamente fundamentada.

A indenização ocorrerá sempre após a cessação do iminente perigo público causador da requisição administrativa, marcada pelo encerramento da utilização da propriedade privada e a consequente desocupação do imóvel. Aqui reside outra diferença entre os institutos da requisição administrativa e da desapropriação, sendo obrigatório, nesta última modalidade, o ressarcimento prévio do dano.

Para caracterizar indenização, não se faz necessário apontar o dolo ou a culpa da autoridade pública competente,

bastando indicar a existência do dano e o nexo de causalidade entre a lesão e a conduta inicial. A temática do ressarcimento na seara da requisição administrativa se fundamenta na responsabilidade objetiva, devendo a indenização ocorrer independentemente da comprovação de dolo ou culpa⁹.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. 23. ed. São Paulo: Método, 2015.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 1988.

CARVALHO FILHO, J. d. S. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CUNHA JÚNIOR, D. d. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM. 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas: 2013.

⁹ Não há um procedimento definido em lei para o ressarcimento do prejuízo causado ao particular. Todavia, para a hipótese de ocupação temporária de terrenos vizinhos e desapropriação por utilidade pública, o procedimento para reaver o dano causado ao particular será por via judicial (art. 36 do Decreto-Lei nº 3.365/41). Na ausência de norma específica, seria possível a aplicação analógica do dispositivo.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINELA, F. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELLO, C. A. B. d. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NOHARA, I. P. **Direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional descomplicado**. 14. ed. São Paulo: Método, 2015.

SILVA, C. Greve de caminhoneiros deixa rastro de prejuízos bilionários em todo o País. **Jornal O Estado de São S. Paulo**, São Paulo/SP, 31 maio 2018, Economia & Negócios.

Lei nº 8.429/1992: uma breve análise sobre suas características e particularidades

Law 8.429/1992: a brief analysis of its characteristics and particularities

Francielly da Silva Ribeiro¹
Rodrigo Serpa Pinto²

RESUMO

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, denominada Lei da Improbidade Administrativa, dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. O tema cresceu expressivamente após os consecutivos atos de corrupção ocorridos no país, por isso, para que todos entendam sobre o assunto, torna-se oportuno o estudo específico sobre a Lei da Improbidade Administrativa. Dessa forma, analisar-se-ão conceitos, elementos, modalidades, sanções e demais características que norteiam essa temática, apresentando, de maneira clara e objetiva, através do desmembramento da referida Lei, uma breve análise de seus principais aspectos em relação à Administração Pública e aos cidadãos brasileiros. Isso visa, por fim, melhor compreender as terminologias básicas da Lei nº 8.429/1992, o principal instrumento

1 Graduada em Direito pela Faculdade Anhanguera do Rio Grande e em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pelotas. E-mail: frann-ribeiro@hotmail.com.

2 Professor adjunto e coordenador local do mestrado profissional em Administração Pública da Universidade Federal de Pelotas. Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Rio Grande, mestre em Administração pela Universidade Federal do Paraná e doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: serparg@ufpel.edu.br.

processual que busca a moralidade administrativa e o combate à corrupção de agentes públicos e de terceiros.

Palavras-Chave: Improbidade Administrativa. Administração Pública. Lei 8429/1992.

ABSTRACT

Law 8.429, of June 2, 1992, known as the Administrative Improbability Act, provides for sanctions applicable to public agents in cases of illicit enrichment in the exercise of their mandate, position, job or function in the direct, indirect or measures. In view of the significant growth of the theme in the face of the consecutive acts of corruption that have occurred in the country and aiming at reaching everyone's understanding of the subject, a specific study on the Law of Administrative Improbability is opportune. In this way, the concepts, elements, modalities, sanctions and other characteristics that guide this theme will be analyzed, with the purpose of presenting in a clear and objective way, through the dismemberment of said Law, a brief analysis of its main aspects, in the face of Public Administration and Brazilian citizens, aiming at finally having a better understanding of the basic terminologies of Law 8429/1992, since this is the main procedural instrument that seeks administrative morality and the fight against corruption of agents public and third parties.

Keywords: Administrative improbity. Public administration. Law 8.249/1992.

Recebido: 04/12/2017

Aprovado: 06/08/2018

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (BRASIL, 1992), também conhecida como Lei da Improbidade Administrativa, define os atos que importam em improbidade administrativa e regula um importante instrumento de controle de moralidade administrativa e de responsabilização política, civil e administrativa por parte do agente ímprobo.

A referida lei possui um elo com o princípio constitucional da moralidade, evidenciado a partir da promulgação da Carta Magna de 1988 (Idem, 1988), em seu art. 37, §4º. É por esse princípio que é possível estabelecer se os atos dos agentes públicos observam a legalidade em relação à Administração Pública, e se respeitam aos preceitos éticos e morais nas decisões que envolvam a coisa pública. Dessa forma, os atos que contrariam a moralidade administrativa foram reconhecidos como lesivos à administração, levando ao estabelecimento de sanções aos agentes públicos que agem em desconformidade ao trato da administração.

Não obstante, pode-se dizer que a imoralidade administrativa qualificada é aquela que configura o ato de improbidade administrativa, e não apenas o ato imoral. Ora, a probidade administrativa está relacionada ao princípio da moralidade e é a forma qualificada da não observância do referido princípio. Sendo assim, agir em desconformidade com a boa-fé, a lealdade, a razoabilidade e a proporcionalidade fere diretamente o princípio da moralidade administrativa, uma vez que esses quatro princípios ditam o conteúdo da moralidade e sua infringência pode acarretar diretamente no ato ímprobo.

Em conformidade com o apresentado e diante da ne-

cessidade de aplicar sanções punitivas aos atos dos agentes públicos que agem em desconformidade com a moralidade, tornou-se necessário criar a Lei da Improbidade Administrativa que, a partir de junho de 1992, “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências” (Idem, 1992).

A Lei nº 8.429/1992 (Ibidem) também expressa a possibilidade de sancionamento à conduta do agente ímprobo, elucidando as formas de “punição” ao autor do ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública, que cause lesão ao erário ou ainda que importe em enriquecimento ilícito. Todavia, é necessário estudar o tema da improbidade administrativa, destacando as premissas norteadoras da referida lei a serem aplicadas aos agentes que agirem em desconformidade com a probidade.

Para tanto, este estudo começa destacando a ausência de um conceito legal de improbidade administrativa que defina “adequadamente” esse termo, que vai muito além de seu significado, necessitando de um entendimento desta terminação de probidade, que está relacionado, segundo Di Pietro (2017), ao sentido de honestidade no exercício da Administração Pública.

Neste sentido, defende a autora:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (DI PIETRO, 2017, p. 1070)

Por outro lado, Martins Júnior (2009) considera a probidade administrativa um subprincípio do princípio da moralidade, dotado de contorno próprio de função instrumentalizadora da moralidade, por meio da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992), como evidenciado anteriormente.

Por fim, em conformidade com o apresentado, este artigo tem por escopo, discutir não somente o significado das terminologias básicas referentes à improbidade administrativa, que vão além de sua correlação com a moralidade, mas também analisar os conceitos, suas modalidades, tipos de sanções, exceções, foro competente e demais características elucidadas na Lei nº 8.429/1992, apresentando-os em tópicos e visando chegar a uma explicação acerca do tema da improbidade administrativa, correlacionando o determinado assunto à Lei que a define.

2 OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

2.1 Esboço histórico

Primeiramente, cabe destacar que este artigo não pretende analisar profundamente o processo histórico de normatização das diversas condutas que geram e delimitam a chamada improbidade administrativa. Todavia, pode-se salientar, que a previsão de punição das condutas lesivas ao patrimônio público teve início na Constituição Federal de 1946, que teve suas normas reproduzidas pela Constituição Federal de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

No que se refere às legislações infraconstitucionais, o as-

sunto da improbidade administrativa era tratado de forma incompleta, geralmente se referindo apenas ao sequestro e ao perdimento de bens de responsáveis condutas que gerassem danos ao patrimônio público, ou ainda, que gerassem enriquecimento ilícito aos envolvidos. Dentre as legislações infraconstitucionais destacam-se: o Decreto-Lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941, a Lei nº 3.164, de 1º de julho de 1957, denominada Lei Pitombo-Godói Ilha, a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, denominada Lei Bilac Pinto, e o Decreto-Lei nº 359, de 17 de setembro de 1968.

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) que passou a existir uma abordagem mais refinada ao contorno da moralidade administrativa, consagrando-a em princípio constitucional norteador das atividades de toda a Administração Pública, prevendo, no art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa fossem punidos com “a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, [...] sem prejuízo da ação penal cabível” (BRASIL, 1988).

Ora, ainda sendo necessário maior regulamentação da referida previsão constitucional, a fim de efetivamente coibir a prática de atos de improbidade, foi promulgada a Lei 8429/1992, que disciplinou os atos de improbidade administrativa, os sujeitos ativos e passivos, as sanções cabíveis e os diversos procedimentos administrativos e judiciais aplicáveis a esses casos, substituindo os diplomas legais referidos anteriormente.

2.2 O conceito de improbidade administrativa e a tipologia prevista na Lei 8429/1992

Conforme anteriormente explicitado, a Lei 8429/1992 (Idem, 1992) não apresenta um conceito específico que defina a improbidade administrativa, apenas limita-se a classificar os atos de improbidade em categorias distintas, de acordo com os resultados provocados, sendo elas: os atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, os que causem prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração.

Na ausência de um conceito que defina legalmente a improbidade administrativa, cabe aos doutrinadores procurar formular um conceito que se enquadre e reflita, de maneira, clara o objetivo das normas constitucionais e infraconstitucionais.

A partir desse preceito, diversos doutrinadores diferenciam o conceito de improbidade do conceito de moralidade, pois a CF/88 (BRASIL, 1988) se refere à probidade administrativa e à moralidade em dispositivos legais diversos. Entre os doutrinadores que tratam do tema está Wallace Paiva Martins Júnior, que considera a probidade administrativa um subprincípio da moralidade que utiliza a função instrumentalizadora da moralidade por meio da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992).

Outros autores, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017) e Emerson Garcia e Rogério Alves (2008), defendem que a probidade, como princípio regente dos atos administração, é um conceito mais amplo que a moralidade, uma vez que submete os diversos atos administrativos à observância de todo o ordenamento jurídico, o qual, por sua vez, inclui toda a ordem de princípios, não se limitando apenas ao princípio da moralidade.

Existe uma terceira corrente, à qual se afilia José dos Santos Carvalho Filho (2015). Essa corrente defende a inexistência de diferenças semânticas entre as expressões “moralidade” e “probidade”, que podem e devem ser utilizadas para o mesmo

fim, a preservação da moralidade administrativa. Destaca-se que essa corrente se mostra mais coerente aos propósitos da Carta Magna (BRASIL, 1988), pois, efetivamente, não há real necessidade de distinguir os termos de probidade e moralidade, já que ambos objetivam a eficiência e zelam pela administração e gestão do patrimônio público.

Tratando-se da definição e da tipificação dos atos de improbidade administrativa, a Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) institui termos genéricos e abrangentes para definir as condutas ímprobas, agrupando-as em três categorias, a saber:

- a) atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito;
- b) atos de improbidade que causam prejuízo ao erário;
- c) atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

O art. 9º da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) elenca os atos de improbidade administrativa que importam ao enriquecimento ilícito, que são as condutas comissivas que resultam na obtenção de vantagem patrimonial indevida, em contrariedade com a lei, em razão do cargo, mandato, função ou emprego público ou, ainda, da função pública em geral.

Para que a Lei da Improbidade seja utilizada, não é necessário que as condutas acarretem danos ao erário, bastando, por exemplo, o recebimento de vantagem indevida não decorrente da contraprestação legal de serviços prestados à comunidade.

O enquadramento legal de determinado ato nas hipóteses previstas anteriormente dependerá da comprovação de existência do elemento subjetivo do agente, ou seja, dependerá

da intenção em auferir a vantagem indevida, causando o dolo, não se admitindo punição nos casos em que o enriquecimento decorra de conduta culposa.

Acrescenta-se que não haverá punição sobre a tentativa de praticar atos que importem ao enriquecimento, pois haverá improbidade somente nos casos em que houver consumação de conduta. Por sua vez, a tentativa da prática desses atos acarretará em afronta aos princípios da Administração Pública, passível de ser enquadrado nos termos do art. 11 da Lei 8429/1992 (Ibidem).

Logo, os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são as ações e omissões dolosas e culposas causadoras de perda patrimonial, desvio, apropriação ou malversação dos bens públicos pertencentes às entidades públicas descritas no art. 1º da Lei da Improbidade.

A partir da leitura do art. 5º, combinada com caput do art. 10 da Lei da Improbidade, constata-se a intenção do legislador de punir as lesões ao patrimônio público decorrentes de condutas culposas do agente público – diferentemente das hipóteses que configuram o enriquecimento ilícito – consubstanciadas nas ações ou omissões na aplicação das regras de gestão dos recursos, bens e direitos que formam o patrimônio público.

Segundo Carvalho Filho (2015, p. 1124), o legislador confere um sentido amplo à expressão patrimônio público para que ela resguarde a proteção de outros bens e valores pertencentes à Administração Pública. Anote-se ainda que o sentido de *patrimônio*, na expressão *perda patrimonial*, tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão *patrimônio público*. Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico-financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente passível de violações.

Garcia e Alves (2008, p. 253-254) reconhecem a ampli-

tude da noção de patrimônio público passível de proteção pela Lei da Improbidade, nos seguintes termos:

Como se vê, o sistema instituído pela Lei nº 8.429/92 não visa unicamente a proteger a parcela de natureza econômico-financeira do patrimônio público, sendo ampla e irrestrita a abordagem deste, o que exige uma proteção igualmente ampla e irrestrita, sem exclusões dissonantes do sistema.

Afora a interpretação sistemática, afigura-se igualmente acolhedor o resultado de uma exegese teleológica. Neste sentido o a ratio do art. 10 Lei nº 8.429/1992 é clara: proteger o patrimônio (de natureza econômica ou não) das entidades mencionadas no art. 1º, sujeitando o agente cuja conduta se subsuma à tipologia legal às sanções do art. 12, II.

Consequentemente, podem ser assentadas as seguintes conclusões: ao vocábulo erário, constante do art. 10, caput, da Lei nº 8.429/1992, deve-se atribuir a função de elemento designativo dos entes elencados no art. 1º, vale dizer, dos sujeitos passivos dos atos de improbidade; b) a expressão perda patrimonial, também constante do referido dispositivo, alcança qualquer lesão causada ao patrimônio público, concebido em sua inteireza.

De acordo com o inciso VI, do art. 10 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992), pode-se registrar que a configuração de atos de improbidade como causadores de danos ao erário independe da ocorrência de enriquecimento ilícito do agente. Assim, a ação ou omissão pode provocar lesão ao patrimônio público sem que haja enriquecimento indevido de algum agente público, como nos casos em que o agente realiza operação financeira sem a observância das normas aplicáveis.

Por seguinte, a configuração de lesão ao patrimônio não depende de comprovação de redução do patrimônio da enti-

dade, pois há diversas hipóteses de lesividade presumidas na legislação, como ocorre nos casos previstos no art. 4º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Idem, 1965), denominada Lei da Ação Popular, em que as infrações das normas vigentes acarretam na nulidade do ato que não produzirá efeitos jurídicos.

Garcia e Alves (2008) reforçam que nos casos em que ocorrer lesão ao patrimônio público haverá também pressupostos para o enquadramento nas hipóteses previstas no art. 10 da Lei da Improbidade, o que é reforçado pelo teor do art. 12 da mesma lei.

Os atos descritos no art. 11 da Lei 8429/1992 (Idem, 1992), dizem respeito aos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, que seriam as ações e omissões violadoras dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas.

É evidente que, de acordo com o art. 37 da CF/88 (Idem, 1988), as atividades dos agentes administrativos estão subordinadas à observância dos princípios que regem a atividade estatal. Nesse sentido, o art. 4º da Lei da Improbidade estipula que todos aqueles que atuam em nome da Administração estão obrigados a seguir, durante o desempenho de suas atividades, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Lei 8429/1992 (Idem, 1992) considera como atos de improbidade as condutas cometidas pelos agentes públicos que afrontem os princípios supracitados e violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade aos órgãos que representem.

Importante frisar que o enquadramento dos atos de improbidade prescinde da ocorrência de enriquecimento ilícito e de prejuízo ao erário, fazendo com que a aplicação do art. 11 da Lei

da Improbidade incida apenas sobre os casos em que o ato ímprobo não acarrete em enriquecimento ou lesão ao patrimônio.

Em conformidade com o apresentado, Garcia e Alves (2009, p. 259) afirmam que o art. 11 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) é uma “norma de reserva”, aplicável somente quando a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou propiciado o enriquecimento ilícito do agente, e desde que comprovada a inobservância dos princípios regentes da atividade estatal.

Vale ressaltar o que dizem Garcia e Alves (2008, p. 255) a respeito da necessidade de análise criteriosa dos aplicadores de direito ao enquadrarem uma conduta como improbidade administrativa por lesão ao patrimônio público, destacando que tais cuidados devem ser redobrados ao classificar os atos ímprobos que violam os princípios da Administração Pública, devido ao maior grau de generalidade e abstração desses princípios em relação às regras.

Dessa forma, é necessário, por parte dos aplicadores do direito, uma ação com muita prudência no que tange a tipificação das condutas dos agentes públicos nas hipóteses previstas no art. 11 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992), evitando classificar erroneamente os atos administrativos que não passam de meras irregularidades, passíveis de correções administrativas.

Assim, caberá aos operadores do direito conferir uma interpretação à norma geral que se molde às especificidades de casos concretos, utilizando-se, inclusive, da aplicação do princípio da razoabilidade. Os aplicadores do direito também podem se basear no princípio da proporcionalidade, considerar as circunstâncias nas quais as condutas foram praticadas e analisar as consequências dessas condutas para a Administração, considerando a relação de causalidade entre os efeitos das ações

como meio e a promoção de um fim.

Carvalho Filho (2015, p. 1126) é expresso nos seguintes termos:

Outro comentário que se faz necessário é o de que bem maior deve ser a prudência do aplicador da lei à ocasião em que for enquadrada a conduta como de improbidade e também quando tiver que ser aplicada a penalidade. Mais do que nunca aqui será inevitável o recurso aos princípios da razoabilidade, para aferir se a real gravidade do comportamento, e da proporcionalidade, a fim de proceder-se á dissimetria punitiva. Fora de semelhantes parâmetros, a atuação da autoridade refletirá abuso de poder.

Dessa forma, diante do apresentado, nota-se a importância de uma análise cautelosa por parte dos operadores do direito no que tange a possibilidade, ou não, do enquadramento da conduta do agente público em quaisquer dos casos mencionados anteriormente, evitando a punição errônea ou excessiva de atos que, possivelmente, poderiam ser considerados insignificantes ou classificados como pequenas irregularidades.

Por fim, destaca-se que as condutas especificadas nos arts. 9º a 11, da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992), são situações jurídicas das condutas consideradas genéricas, havendo outras condutas que, embora não enumeradas na lista constante, inserem-se na interpretação do caput.

2.3 sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade e sanções cabíveis

O art. 1º da Lei 8429/1992 (Ibidem) elenca os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, que seriam

as pessoas jurídicas titulares do patrimônio público violado ou lesado pelo ato de improbidade administrativa, pertencentes à

administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Versa o parágrafo único do referido artigo, que

estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (Ibidem).

Garcia e Alves (2008) ensinam que identificar o sujeito passivo é de suma relevância, devendo ser a primeira medida tomada, precedendo da análise da condição do agente passivo, pois somente são considerados atos de improbidade – de acordo com a Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) – os praticados em detrimento das pessoas jurídicas elencadas no caput e parágrafo único do referido dispositivo.

Por outro lado, os sujeitos ativos causadores de condutas lesivas que contrariam os dos atos de improbidade são os agentes públicos ou terceiros. De acordo com o art. 2º da Lei da Improbidade, pode-se definir o agente público como:

Todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades públicas da Administração Direta ou Indireta.

Nesse mesmo sentido, a Lei da Improbidade teve o cuidado de definir, em seu art. 3º, os terceiros que estão sujeitos às suas disposições, englobando todos aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato ímprobo, ou dele se beneficiem direta ou indiretamente.

No que concerne à responsabilização de terceiros por atos de improbidade administrativa, destaca-se o entendimento de Carvalho Filho (2015), no sentido de que o terceiro somente poderá ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa se tiver ciência da origem ilícita da vantagem, não podendo ser responsabilizado por quaisquer condutas consideradas culposas.

Sobre as sanções aplicáveis aos responsáveis pelos atos de improbidade administrativa, consigna-se que o art. 12 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) prevê a aplicação de diversas sanções aos agentes ímprobos, que variam de acordo com a tipologia do ato de improbidade, podendo ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

A Lei da Improbidade estipula as cominações que independem da categoria do ato de improbidade, sendo elas:

perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, [...] pagamento de multa civil [...] e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (Ibidem).

A fixação das sanções cabíveis dentre as previstas no art. 12 da Lei 8429/1992 (Ibidem) ficará a cargo do juízo competente para a apreciação e julgamento da ação de improbidade administrativa que deverá, de acordo com o parágrafo único desse dispositivo, considerar a “extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.

Por fim, cabe salientar que as sanções referentes à perda da função pública e à suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

2.4 Dos prazos prescricionais

A prescrição varia segundo o tipo de cargo e a Lei da Improbidade, em seu art. 23, explicita o prazo prescricional de “cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança” (Ibidem). Por sua vez, nos casos de agentes ocupantes de cargos efetivos ou empregados, aplicar-se-ão prazos prescricionais definidos em lei específica.

A prescrição à qual se refere o art. 23 da Lei 8.429/1992 (Ibidem) restringe-se à apuração das faltas funcionais cometidas pelos servidores públicos, não atingindo o direito de ressarcimento de danos causados ao patrimônio das entidades, previsto no art. 1º da mesma lei. Isso acontece devido ao exposto no art. 37, §5º da CF/88 (Idem, 1988), que elucida que as ações que visam o ressarcimento dos danos causados ao erário são imprescritíveis.

Dessa forma, verifica-se que a aplicação das sanções aos atos de improbidade administrativa está sujeita ao prazo prescricional de cinco anos, de acordo com as regras do art. 23 da Lei, por outro lado, as ações cíveis de ressarcimento ao erário pelos danos e prejuízos causados pelos agentes são imprescri-

tíveis. Assim, nos casos de impossibilidade de ajuizamento de ação, em razão do decurso do prazo prescricional, ao menos restará a possibilidade de recuperar os danos causados ao erário por meio da ação de ressarcimento, que não está sujeita ao prazo prescricional.

2.5 Do procedimento administrativo, do processo judicial e das sanções cabíveis

Disciplina o capítulo V, da Lei 8429/1992 (Idem, 1992), um procedimento administrativo para a apuração dos atos de improbidade administrativa no âmbito interno da Administração.

Nos termos do art. 14 da referida lei, “qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada a investigação destinada a apurar a prática do ato de improbidade”. Essa representação deve ser formulada por escrito ou reduzida a termo, além de devidamente assinada pelo representante, que também deverá se qualificar, apresentando informações específicas sobre o fato, sua autoria e as provas de que tenha conhecimento.

Caberá à autoridade administrativa pronunciar-se sobre o conteúdo da representação, podendo, inclusive, rejeitá-la, por meio de despacho devidamente fundamentado, desde que não se encontrem as formalidades descritas na Lei da Improbidade. Se rejeitada a representação, a autoridade poderá promover, de ofício, a apuração dos fatos, desde que entenda que há indícios de conduta que afronte a probidade.

Ainda sobre o art. 14, analisando o seu primeiro parágrafo, pode-se dizer que a rejeição da representação por falta de formalidades não impede nova representação ao Ministério Público

(MP). Havendo esta necessidade, o MP poderá instaurar inquérito civil, se não dispuser de elementos suficientes para o ajuizamento direto da ação de improbidade. Para tanto, salienta-se que, se o representado for servidor público federal, o procedimento administrativo deverá ser instaurado na forma dos artigos 142 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Idem, 1990).

Nos termos do art. 16, da Lei da Improbidade, quando houver casos em que seja comprovada a existência de “fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao MP ou à procuradoria, junto ao órgão da Administração, ação cautelar com pedido de decretação de “sequestro de bens do agente [público] ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público” (Idem, 1992). Este dispositivo prevê também a formulação do pedido de sequestro de bens e a adoção de outras medidas de indisponibilidade de bens e valores, como bloqueios ativos, desde que necessárias à recuperação do patrimônio.

Pazzagliani Filho (2007, p. 191) destaca que a ação cautelar somente será reconhecida e provida se houver a comprovação dos pressupostos: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Ou seja, o autor deverá demonstrar a probabilidade da existência de seu direito e a necessidade de concessão imediata da ação cautelar, afastando o risco efetivo de perecimento dos bens durante o período processual da ação penal.

Cabe ao autor da ação de improbidade certificar-se que o requerimento de indisponibilidade de bens – na hipótese de enriquecimento ilícito ou na hipótese de lesão ao erário – seja restrito aos bens adquiridos posteriormente ao ato de probidade administrativa ao qual foi imputado o agente público ou terceiro.

Após o ajuizamento da medida cautelar, cabe ao MP ou

à pessoa jurídica interessada proporem ação principal no prazo de trinta dias da efetivação da medida, assegurando-se que os meios de provas sejam os mais completos possíveis, constando os meios previstos na Lei nº 5.869 (Código de Processo Civil), de 11 de janeiro de 1973, em seu art. 332 (BRASIL, 1973).

Um ponto que desperta debates entre os doutrinadores e aplicadores do direito é a controvérsia acerca da existência, ou não, de um tipo de ação mais adequada para punir os atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido, autores como Garcia e Alves (2008, p. 606) defendem a utilização da ação civil pública para apurar e punir os atos de improbidade administrativa. Na mesma linha de entendimento, Fazzio Júnior (2007) considera que a ação de improbidade é um tipo de ação civil pública, uma vez que os bens por ela tutelados configuram interesses difusos e coletivos, passíveis de serem defendidos pelo MP, com fundamentos no art. 129 da CF/88 (BRASIL, 1988) e na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Idem, 1985).

No entanto, outros doutrinadores não concordam com o exposto anteriormente, e consideram que a ação de improbidade administrativa segue o procedimento previsto na Lei 8429/1992 (Idem, 1992), que se mostra diferente do procedimento específico de proteção de direitos difusos e coletivos definidos pela Lei da Ação Civil Pública mencionada.

No entanto, a referida controvérsia entre os doutrinadores não é de extrema relevância na seara jurídica, pois, de acordo com Pazzagli Filho (2007, p. 198):

Entretanto, sua denominação não tem relevância jurídica, pois o direito de ação independe da titulação para sua existência e formulação. Ao invés,

é genérico e irrestringível segundo a norma constitucional que resguarda proteção a todos os direitos individuais, coletivos e difusos, não excluindo da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a eles (art. 5º, XXXV).

Destaca-se que a Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) visou preservar a indisponibilidade dos interesses públicos ao vedar expressamente, em seu art. 17, § 1º, a realização de transação, acordo ou conciliação nas ações para apuração dos atos de improbidade. Dessa proibição, pode-se concluir que não há possibilidade de desistência da ação por parte postulante, embora não haja previsão normativa expressa nesse sentido.

O parágrafo segundo do art. 17 alude sobre o mesmo espírito de proteção do patrimônio público e de garantia da efetividade e integralidade da reposição dos valores desviados do erário, segundo o qual a Fazenda Pública deve promover “as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público” (Ibidem).

Ainda tratando sobre proteção do patrimônio, há a determinação do texto legal do art. 17, § 5º, da Lei 8429/1992 (Ibidem), em que “a propositura da ação [de improbidade] prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir e o mesmo objeto”, isso quer dizer que a mesma ação poderá servir de “modelo” às demais ações, desde que coincidam no objeto e na causa de pedir, afastando a possibilidade de trâmites de ações conexas em juízos diferentes que possam resultar em decisões judiciais conflitantes.

Não obstante, outra vertente constata que a Lei da Improbidade se preocupou em afastar a possibilidade de ajuizamento de ações de improbidade sem fundamento, ao resguardar, em seu art. 17, § 6º, que a ação judicial deverá ser instruída com

documentação robusta, reveladora de indícios que sejam suficientes para comprovar o ato de improbidade.

A respeito da preocupação dos eventuais ajuizamentos de ações sem fundamento, tem-se o art. 17, § 7º, que indica os passos que o juízo deverá tomar, sendo o primeiro, “a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias” (Ibidem).

Passados os quinze dias das manifestações do requerido, o juiz poderá, em decisão fundamentada, rejeitar a ação de improbidade, desde que caracterizada a inexistência do ato de improbidade, a inadequação da via eleita ou a impossibilidade de julgamento procedente da ação. Caso contrário, o juízo receberá a petição inicial e determinará a citação do réu para apresentar contestação, facultando ao requerido impugnar tal ato judicial através do agravo de instrumento.

O juiz poderá, ainda, extinguir o processo sem julgamento de mérito, quando constatada a inadequação da ação de improbidade, como no caso do art. 17, § 12, da Lei da Improbidade e fundamentado no art. 267 do Código de Processo Civil.

Todavia, frisa-se que, além das sanções de caráter cível, aqueles que cometerem alguma desconformidade poderão ser submetidos às sanções penais previstas no art. 19 da Lei 8429/1992 (Ibidem), que considera como crime, sujeito à pena de detenção de seis a dez meses, multa e ao pagamento de danos morais e materiais dos acusados, a formulação de representação por ato de improbidade administrativa contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia souber de sua inocência.

Em observância aos princípios constitucionais da ampla

defesa e do contraditório, a Lei da Improbidade, em seu art. 20, estipula que só ocorrerá a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Antes disso, a autoridade administrativa poderá determinar apenas o afastamento do agente do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração.

Por fim, Fazzio Júnior (2007) destaca que o texto normativo do art. 21 da Lei 8429/1992 (BRASIL, 1992) revela que a aprovação ou rejeição das contas pelos órgãos técnicos auxiliares do Poder Legislativo não tem o poder de afastar o controle jurisdicional previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88 (Idem, 1988), uma vez que a decisão da Corte de Contas, que aprecia as contas dos agentes públicos, faz coisa julgada administrativa, impedindo a revisão nessa esfera, não podendo, todavia, ser excluída da apreciação do Poder Judiciário.

2.6 A independência das instâncias administrativas e a comunicabilidade dos efeitos da decisão proferida em uma instância nas demais

As cominações pela prática de atos de improbidade administrativa, conforme o exposto no art. 12 da Lei da Improbidade, são consideradas independentes das sanções penais, civis e administrativas, e as sanções previstas nos incisos I, II e III podem e devem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, levando em consideração a gravidade do fato.

Como visto anteriormente, o referido artigo assinala expressamente que as condutas ilícitas dos agentes públicos podem ensejar sua responsabilização no âmbito penal, civil e administrativo, o que significa que esses agentes podem ser res-

ponsabilizados de forma individual, por cada uma das esferas, e que a aplicação da sanção por uma determinada esfera não afasta a punibilidade das demais.

Dessa forma, pode-se afirmar que uma conduta única poderá gerar ao agente uma sanção de natureza penal, caso seja reconhecida a integral subsunção de seu ato a determinada normal penal, com sanção administrativa ou com sanção civil, com o escopo de ressarcir os danos causados ao erário. A partir disso, afirma-se que é possível ajuizar uma ação de improbidade administrativa simultaneamente ao trâmite de uma ação penal condenatória, sem que possa ser alegada, por parte do juízo, a litispendência.

Martins Júnior (2009) destaca que o agente público que estiver sendo processado nas esferas administrativa, cível e penal não poderá alegar punição excessiva pelo mesmo fato, na cumulação de sanções da ação penal condenatória e da ação de improbidade, pois as referidas cominações têm natureza jurídica diversa e são proferidas por juízos distintos, fazendo, obviamente, que não exista a subordinação entre as instâncias.

Entretanto, destaca-se que a previsão legal de cumulação não permite que uma mesma sanção seja aplicada em cada uma das esferas de forma cumulativa, tratando-se da duplicidade. Uma sanção aplicada em uma determinada esfera não poderá ser aplicada novamente em outra esfera, sob pena de punição excessiva do agente. Exemplificando, caso a Administração Pública determine o ressarcimento do dano após a conclusão do procedimento disciplinar, a sanção gerada não poderá ser aplicada novamente pelo juízo cível ou criminal.

Garcia e Alves (2008, p. 476) exemplificam:

O ressarcimento integral do dano, elencado entre as

sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, somente será passível de determinação até a recomposição do status quo. Atingido esse limite em uma instância, não haverá que se falar em novo ressarcimento. No que concerne à sanção de perda de função, restando imutável a decisão que aplicou, ela não mais poderá ser aplicada em outra instância, já que esta não pode aplicar a perda do que o ímprobo já não possui mais.

Com efeito, a decisão transitada em julgado na esfera penal poderá expandir seus efeitos na seara cível e administrativa. Isto é, a decisão final, proferida na ação penal, estenderá seus efeitos sobre a esfera civil, desde que fundamentada nos arts. 65 e 386, incisos I e VI do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal (BRASIL, 1941).

Por outro lado, a decisão penal absolutória por falta de provas da existência do fato, da extinção da punibilidade, de não constituir o fato infração penal ou não ter existido prova de ter o réu participado da infração penal, não impede a discussão da valoração dos mesmos fatos na esfera cível.

Garcia e Alves (2008, p. 479) aludem que a sentença proferida na esfera cível repercutirá na seara administrativa quando for conclusivo pela inexistência do fato ou que a autoria não possa ser atribuída ao agente responsabilizado. Salienta-se que a Administração não tem o condão de aplicar, em processo administrativo, penalidade ao agente com fundamento no mesmo fato decidido pelo Poder Judiciário, por disposição constitucional do art. 5º, inciso XXXV (BRASIL, 1988), para proferir a decisão final sobre qualquer lesão ou ameaça de direito.

Assim, para concluir este tópico, analisa-se o exposto por Garcia e Alves (2008, p. 479), constatando que o processo de natureza cível sempre poderá analisar os elementos fáticos que

embasaram a sanção proferida na esfera administrativa. Verifica-se, também, a existência dos fundamentos para a condenação, se houve a observância do contraditório e da ampla defesa e, por fim, se a Administração observou o princípio da proporcionalidade na aplicação de penas. Contudo, o juízo civil não dispõe de competência para adentrar no mérito administrativo, a menos que a sanção tenha ofendido o princípio da proporcionalidade, pois tal interferência viola o princípio de separação dos poderes, previsto na CF/88 (BRASIL, 1988), em seu art. 2º.

3 METODOLOGIA

Tartuce (2006) define metodologia científica como o estudo sistemático e lógico dos métodos empregados nas ciências, seus fundamentos, sua validade e sua relação com as teorias científicas. É considerado o método que compreende o conjunto de dados iniciais e um sistema de operações ordenadas adequadamente, a fim de formular conclusões de acordo com objetivos predeterminados.

Minayo (2007, p. 44) define metodologia como:

A discussão epistemológica sobre o “caminho do pensamento” que o tema ou o objeto de investigação requer; b) como a apresentação adequada e justificada dos métodos, técnicas e dos instrumentos operativos que devem ser utilizados para as buscas relativas às indagações da investigação; c) e como a “criatividade do pesquisador”, ou seja, a sua marca pessoal e específica na forma de articular teoria, métodos, achados experimentais, observacionais ou de qualquer outro tipo específico de resposta às indagações específicas.

Para desenvolver este artigo realizou-se pesquisa bibliográfica qualitativa, uma vez que não havia preocupação com representatividades numéricas, mas com um aprofundamento da compreensão de determinados grupos sociais.

Para tanto, a pesquisa deste artigo é descritiva, contendo informações que não podem ser quantificadas e os dados são analisados individualmente, proporcionando uma interpretação acerca dos fenômenos e a atribuição dos diversos significados básicos de cada temática.

No que tange aos procedimentos técnicos deste artigo, pode-se dizer que foi realizada uma pesquisa bibliográfica, analisando, acima de tudo, os conhecimentos prévios sobre a temática da Improbidade Administrativa.

Para Fonseca (2002, p. 32), a pesquisa bibliográfica deve ser realizada:

A partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem, porém, pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta.

A coleta dos dados secundários foi feita a partir de materiais publicados por diversos doutrinadores. Foram obtidos diferentes conceitos, analisados separadamente e confrontados a doutrinas, na expectativa melhor entender o tema abordado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o apresentado neste artigo, a Lei da Improbidade Administrativa surgiu em nosso ordenamento jurídico com o intuito de regulamentar o art. 37, § 4º da CF/88 (BRASIL, 1988), cuja finalidade é reparar os danos causados pelo ato de improbidade. Para isso, a lei estabelece sanções cíveis, políticas e administrativas a serem aplicadas a quem agir em desconformidade com a Lei.

Portanto, de acordo com o exposto neste artigo, podemos concluir que a Lei, que regula as três modalidades de improbidade administrativa, surgiu para regulamentar o assunto com mais afinco, visando controlar agentes públicos que não apresentem a conduta íntegra esperada no exercício de sua função.

Entretanto, salienta-se que, embora a questão da punição de cada uma das espécies de atos ímprobos por parte dos agentes não tenha sido abordada com muita constância, os atos do primeiro grupo (enriquecimento ilícito) são considerados os mais lesivos e mais reprováveis, enquanto os atos da segunda modalidade (lesão ao erário) ocupam posição intermediária, sem importar o enriquecimento ilícito do agente e, por fim, os do terceiro grupo (que atentam contra os princípios da Administração Pública), seriam considerados os menos gravosos.

Dessa forma, chegou-se à conclusão, através das diversas razões e fundamentos apresentados, que a Lei 8429/1992 (Idem, 1992) é o principal instrumento processual que busca a moralidade administrativa e, não menos importante, o combate à corrupção dos agentes públicos e de terceiros beneficiários por condutas que resultem em enriquecimento ilícito, que causem prejuízos ao patrimônio público ou, ainda, que violem os

princípios da Administração Pública.

A Lei da Improbidade Administrativa busca, acima de tudo, resguardar o patrimônio público de todas as pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado, da maneira mais ampla e abrangente possível. No tocante, caberá ao MP ou à Procuradoria Jurídica, junto com a Pessoa Jurídica de Direito Público, requererem em juízo a indisponibilidade dos bens com desejo do ressarcimento do dano.

Assim, a partir do exposto neste artigo, conclui-se que a temática da improbidade administrativa é, sem dúvidas, uma das maiores causadoras de atrasos no que tange a Administração Pública de maneira geral. As conceituações apresentadas deixam claro que os agentes ímprobos poderão ser responsabilizados por atos de improbidade – destacando que são passíveis de punição não somente os servidores públicos, mas também todos aqueles que exercem funções públicas –, porém a lei ainda é considerada vaga e tem como finalidade estrita a inibição de potenciais fraudes à Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 13 out. 1941. Seção 1, p. 19699. Disponível em: <<https://bit.ly/1e2szaR>>. Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Lei da Ação Popular. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 jul. 1965. Seção 1, p. 6241. Disponível em: <<https://bit>.

ly/2MiCzCp> . Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Seção 1, p. 1. Suplemento. Disponível em: <<https://bit.ly/2vDdit6>> . Acesso em: 10 out. 2016.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Seção 1, p. 10649. Disponível em: <<https://bit.ly/2nzZ2g8>> . Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/1bJYIGL>> . Acesso em: 10 out. 2016.

_____. 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 Legislativo, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 23935. Disponível em: <<https://bit.ly/2B82vMz>> . Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei da Improbidade Administrativa. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Seção 1, p. 6993. Disponível em: <<https://bit.ly/2OX9vPb>> . Acesso em: 10 ago. 2018.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**.

28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ft9aiQ>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

TARTUCE, T. J. A. **Métodos de pesquisa**. Fortaleza: Unice, 2006.

Inovações Sobre as Condições da Ação no Novo Código de Processo Civil

Innovations about the conditions of the action in new civil procedure code

Marciano Silva Fernandes¹

RESUMO

Inicialmente, é necessário reconhecer que a finalidade maior do Estado Democrático de Direito é a manutenção da ordem, da harmonia e da paz no contexto das relações que se desenvolvem na convivência em sociedade. Nesse passo, na medida em que a sociedade se desenvolve, as regras jurídicas devem evoluir. Nas últimas décadas, a legislação processual civil, de 1973, não apresentou celeridade judicial aos conflitos levados à apreciação do Poder Judiciário. Em razão disso, fez-se imperiosa sua substituição pelo Código de Processo Civil (CPC) de 2015. É válido ressaltar que o acesso à justiça é instrumento jurídico sério que não pode ser alvo de banalização. Por este motivo, foram impostas condições para que a ação seja processada e julgada, de modo a conceder a prestação jurisdicional almejada. Em momento anterior à norma processual vigente, para o processamento da ação eram exigidos três pressupostos: interesse de agir, legitimidade e possibilidade jurídica do pedido. Atualmente, a possibilidade jurídica do pedido passou a ser um critério acessório à condição da ação de interesse de agir. A síntese das condições da ação (legitimidade de causa e interesse de agir) presentes no CPC vigente tende a tornar o

¹ Advogado. Especialização em Direito Processual Civil pela Universidade de Fortaleza (Unifor). E-mail: marciano.fernandes@hotmail.com

acesso à justiça mais justo e célere.

Palavras-Chave: Justiça. Celeridade. Condições da ação.

ABSTRACT

Initially, it is necessary to recognize that the main purpose of the Democratic State ruled by law is the maintenance of order, harmony and peace regarding relations developed in society. Therefore, as society expands, legal rules must evolve. In the last decades, the civil procedure legislation of 1973 was unable to present legal speed to conflicts brought for the Judiciary appraisal. As a result, it was imperative to replace it with the Code of Civil Procedure of 2015. It is worth mentioning that access to justice is a serious legal instrument that cannot be trivialized. For that reason, conditions were imposed for the lawsuit to be processed and judged, in order to grant the legal provision sought. Prior to the procedural rule in force, 3 (three) assumptions were required so that the legal action was processed: interest in acting, legitimacy and legal possibility of the request. Currently, the legal possibility of the request has become an accessory criterion to the condition of the action of interest to act. The synthesis of the action conditions (legitimacy of cause and interest in action), present in the current CPC, tends to make the access to justice fairer and faster.

Keywords: Justice. Celerity. Conditions of action.

Recebido: 25/01/2018

Aprovado: 26/06/2018

1 INTRODUÇÃO

A marcha evolutiva da humanidade é inexorável. Essa máxima se reflete no seio social no que toca à sua organização. Destarte, as alterações legislativas devem ser pontuais, servindo às necessidades sociais de seu tempo. Este estudo aborda um tema relevante para a seara processual civil, a saber, as condições da ação.

Em linhas gerais, o Código de Processo Civil (CPC) de 1973, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, reclamava inúmeras alterações, uma vez que suas previsões eram ultrapassadas e não mais serviam para regulamentar as relações sociais da atualidade. Escrito sob influência da doutrina italiana, a norma processual civil brasileira adotou o modelo criado por Alfredo Buzaid. Segundo o autor, o processo de conhecimento e o processo de execução deveriam estar separados. Tais determinações predominaram na legislação de 1973, mas foram devidamente alteradas para atender à realidade do Brasil.

As alterações não frearam em relação ao processo de conhecimento e execução. Algumas leis se prestaram a atualizar a norma que, há tempos, não atendia às necessidades sociais. De tal modo, podem ser mencionadas diversas leis reformadoras: Lei nº 8.952, de 13 de dezembro de 1994; Lei nº 10.444, de 7 de maio de 2002; e Lei nº 11.232, de 22 de dezembro de 2005. O CPC de 2015, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, demonstra o esforço do legislador em abandonar os costumes de alterar uma norma inservível, promulgando uma legislação apta ao momento moderno.

O CPC vigente tem a relevante missão de tornar o processamento civil mais coeso, célere e, conseqüentemente, eficaz.

As novas técnicas processuais fazem prevalecer a autoridade jurídica expressa em seu conteúdo, promovendo significativas alterações em inúmeros institutos, entre os quais podem ser destacados os pressupostos ou condições da ação. O CPC abriga em seu bojo diversas inovações sobre o referido instituto.

Inicialmente, este estudo é dedicado a comentar as noções introdutórias sobre o direito de ação e condições da ação. O objetivo geral é analisar as inovações relacionadas às condições modernas da ação. O objetivo específico é analisar as razões que incentivaram a retirada da possibilidade jurídica do pedido como condição autônoma da ação. Nesse contexto, restará demonstrado que o CPC atual acompanha a linha evolutiva traçada desde 1988 na Constituição Federal (CF/88), dinamizando o acesso à justiça por meio da sintetização das condições para o exercício do direito de ação.

O CPC atual, ao dinamizar a técnica processual, se coaduna com o conceito do vocábulo “processo”, que conduz à ideia de “ir adiante”. Assim, mover um processo significa continuar o debate sobre a possibilidade de reconhecimento de um direito em âmbito judicial e com possibilidades de repercussão no plano fático em relação à vida das partes que compõem a relação processual ou de terceiros representantes admitidos em casos excepcionais. Adotou-se como metodologia a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, com destaque para autores renomados na seara processual civil: Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, entre outros.

2 NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE O DIREITO DE AÇÃO

O processo civil, segundo Didier Júnior (2012, p. 38), pode ser compreendido como: “um ramo do direito que contém regras e princípios que tratam da jurisdição civil, isto é, da aplicação da lei aos casos concretos, para a solução dos conflitos de interesse pelo Estado-juiz”. A existência de um conflito se perfaz como condição necessária para a provocação do Poder Judiciário. Na realidade, o processo civil pode ser iniciado quando há um conflito de interesses somado a uma pretensão levada ao conhecimento do Estado-Juiz.

Dentro de uma concepção histórica, pode-se dizer que até a metade do século XIX não havia segregação entre processo e direito material (titularidade do direito). As normas de direito material são os indicadores do direito titularizado por cada cidadão. Por exemplo, é possível mencionar o direito de pleitear alimentos. Caso o direito material seja desrespeitado, sua efetivação poderá ser requerida em âmbito judicial.

O estudo do processo civil era vinculado à doutrina civilista. Esse viés jurídico sofreu uma profunda transformação a partir da segunda metade do século XIX, mais precisamente em 1868, a partir das ideias traçadas na obra *Teoria das exceções e dos pressupostos processuais* de Oskar von Bullow.

A referida obra é considerada um marco de separação do processo e do direito material, no que toca ao direito de ação. Na realidade, a regulamentação do direito de ação teve o objetivo de encerrar o exercício da autotutela ou justiça de “mão própria” para iniciar a angularização da relação processual com a presença de três atores: juiz, autor e réu.

Para compreender o direito de ação, torna-se imperioso

conhecer alguns conceitos, como “jurisdição”, “autotutela” e “angularização das relações processuais”. Em momento prévio à proposição de uma ação, é essencial constatar a existência de um conflito. A autotutela é a solução do conflito pautada pela vontade dos particulares, sem a necessidade de intervenção do Estado. Em âmbito penal, a autotutela é vedada e é tipificada como “exercício arbitrário das próprias razões”. Nas lições de Didier Júnior (2012, p. 95), observa-se o conceito atribuído ao termo “jurisdição”:

Jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo, reconhecendo/efetivando/protégendo situações jurídicas concretamente deduzidas, em decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para torna-se indiscutível.

O termo jurisdição também pode ser compreendido como a técnica que soluciona conflitos fazendo uso da heterocomposição. Chiovenda, citado por Didier (CHIOVENDA apud DEDIER JÚNIOR, 2012, p. 48) explica que: “a jurisdição é a aplicação concreta da lei”. O processo funciona como um instrumento de jurisdição, pois é o meio pelo qual o juiz passa a conhecer o conflito.

Nesse contexto, surge a jurisdição, que é a prerrogativa estatal de resolver conflitos entre particulares por meio da prestação jurisdicional. O conceito de jurisdição guarda certo antagonismo em relação ao conceito de autotutela. Contudo, é válido ressaltar a inércia da jurisdição, que deve ser provocada por meio de ação.

Desta feita, a ação é um instrumento apto a provocar a jurisdição, buscando provimentos judiciais para solucionar con-

flitos sociais. A angularização da relação jurídica em relação ao exercício do direito de ação significa a transição da relação horizontal entre dois particulares para abrigar a figura do Estado, devidamente provocado.

O direito de ação é uma faculdade titularizada pelo jurisdicionado, isto é, o particular não é obrigado a usar esse instrumento jurídico. Nesses moldes, constrói-se o conceito de ação como um direito público subjetivo exercido contra o Estado, ou seja, seu caráter subjetivo está relacionado à facultatividade do direito de ação, e seu exercício em face do Estado configura a angularização da relação jurídica, pois envolve a provocação da máquina judiciária, com o Estado-Juiz.

Os quatro principais elementos do processo são: jurisdição, ação, execução e processo. A exceção é a prerrogativa assegurada ao réu de desmentir o que foi dito em sede de peça exordial. Assim, o direito de exceção se contrapõe ao direito de ação e poderá ser exercido pela parte requerida.

O acesso à justiça se perfaz como um direito incondicionado, porque, mesmo sem o preenchimento das condições da ação, o jurisdicionado tem direito a uma resposta do Poder Judiciário. Independente do interesse pleiteado através da ação, o juiz detém a obrigação de examinar. Nesse contexto, é oportuno mencionar o que determina o inciso XXXV do art. 5º da redação constitucional: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

O acesso à justiça é garantido pela regra apontada anteriormente. A tutela constitucional é uma obrigação estatal. Note-se como a regra é interpretada pela jurisprudência construída pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

A regra inscrita no art. 5º, inciso XXXV, da Lei Fun-

damental, garantidora do direito ao processo e à tutela jurisdicional, constitui o parágrafo régio do Estado Democrático de Direito, pois, onde inexistia a possibilidade do amparo judicial, haverá, sempre, a realidade opressiva e intolerável do arbítrio do Estado ou dos excessos de particulares, quando transgridam, injustamente, os direitos de qualquer pessoa. (Idem, 2008)

Na obra de Mendes (2014, p. 162), está em destaque a importância do acesso à justiça: “O direito de acesso à Justiça não dispensa legislação que fixe a estrutura dos órgãos prestadores desse serviço e estabeleça normas processuais que viabilizem o pedido de solução de conflitos pelo Estado”. Dessa maneira, tem-se que o direito de ação é o mecanismo apto a provocar o Poder Judiciário em busca da realização da mais lúdima justiça.

2.1 Das Teorias que Circundam o Direito de Ação

As teorias da ação determinam a observância de certas condições para que se considere exercido o direito de ação. Desta feita, a ação em *stricto sensu* é destrinchada em teorias distintas. A primeira teoria criada para a matéria foi a concretista, que previa que poderia exercer o direito de ação aquele que possuísse titularidade no direito discutido na ação. Essa teoria condicionava a existência do direito de ação ao direito material, e o autor necessariamente deveria ter razão. Nesse sentido, somente existiria a ação em sentido estrito quando houvesse a procedência da providência judicial pretendida.

Nas lições de Gonçalves (2012, p. 98), pode ser lido o conceito de ação: “direito de obter uma resposta qualquer do Judiciário a tudo o que lhe é dirigido é incondicional e univer-

sal, e decorre do direito constitucional de acesso à justiça”.

É preciso chamar a atenção para as teorias abstrativistas puras ou de abstração do direito de ação, que determinavam o não condicionamento da titularidade do direito material. Para a teoria em comento, independente no êxito quanto ao resultado da provocação judicial, tem-se o exercício do direito de ação.

Mesmo que a ação seja julgada extinta sem resolução de mérito, tem-se configurado o exercício do direito de ação. Para essa teoria, o direito de ação não é concreto porque não existe uma vinculação com o direito material, assim como não existe qualquer tipo de condicionamento. Essas características são os diferenciais para a teoria abstrativista eclética.

A teoria abstrativista eclética foi adotada pelo CPC de 1973 e preservada pelo CPC de 2015, porém com algumas diferenciações. O doutrinador italiano Enrico Tullio Liebman, que chegou ao Brasil em virtude da Segunda Guerra Mundial, vinculava o exercício do direito de ação ao direito de obter uma resposta de mérito, ou seja, não exerceria direito de ação quem ingressasse com determinada demanda no Poder Judiciário e não obtivesse o julgamento do mérito.

Para Liebman, a ação é o direito de provocar o juízo por meio de ação para o pleito de uma tutela jurisdicional, independente do direito material. Assim, ação é o direito subjetivo de produzir o evento a que está condicionado o exercício efetivo da jurisdição.

Atualmente, a teoria abstrativista eclética continua a influenciar os julgamentos proferidos pelo STF, uma vez que as demandas pautadas por esse princípio inspiram a criação de regras, como a impossibilidade de instauração de nova demanda para rediscutir controvérsia objeto de coisa julgada

material. Observe-se:

A norma inscrita no art. 508 do CPC/15 impossibilita a instauração de nova demanda para rediscutir a controvérsia, mesmo que com fundamento em novas alegações, pois o instituto da coisa julgada material – considerada a finalidade prática que o informa – absorve, necessariamente, “tanto as questões que foram discutidas como as que o poderiam ser” (LIEBMAN), mas não o foram. A autoridade da coisa julgada em sentido material estende-se, por isso mesmo, tanto ao que foi efetivamente arguido pelas partes quanto ao que poderia ter sido alegado, mas não o foi, desde que tais alegações e defesas contenham-se no objeto do processo (“tantum iudicatum quantum disputatum vel disputari debebat”). Aplicação, ao caso, do art. 508 do CPC/15. Doutrina. Precedentes. (BRASIL, 2016)

Em seu magistério esclarecedor, Liebman previu as chamadas condições da ação, nas quais não caberia uma resposta que julgasse a demanda improcedente sem prévia análise de mérito dentro do conceito de direito de ação. Para o autor, as condições para a propositura da ação seriam: a legitimidade, o interesse e a possibilidade jurídica do pedido. Esses estudos influenciaram a escola paulista de processo civil. Evoluindo seus estudos, na terceira edição de *Manual de direito processo civil*, Liebman excluiu a “possibilidade jurídica do pedido” como uma condição da ação autônoma (LIEBMAN, 1973). Essa obra foi publicada ainda sob a égide do CPC de 1973.

Na oportunidade da edição do CPC de 2015, a possibilidade jurídica do pedido foi excluída da redação do art. 17. O ordenamento jurídico pátrio não abriga mais uma condição da ação de forma autônoma denominada. Entretanto, é preciso considerar que a possibilidade jurídica do pedido se encontra

incerta na noção de interesse, ou seja, a possibilidade jurídica do pedido é uma parte do interesse de agir. Por essa razão, o autor considera desnecessário manter a possibilidade jurídica do pedido como uma categoria autônoma de condição da ação.

Nesses termos, no CPC de 2015 há apenas dois gêneros autônomos de condição da ação, interesse e legitimidade, como preleciona o art. 17: “Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade” (BRASIL, 2015). Verificar as condições da ação é matéria de ordem pública com possibilidade de reconhecimento de ofício, podendo levar à extinção do feito sem resolução de mérito.

Isso significa que, se as condições da ação estiverem presentes na demanda, o autor terá direito a uma resolução de mérito, mesmo que seja improcedente, porque não há vinculação à titularidade de direito material. Assim, exerce direito de ação quem tem direito a uma resposta de mérito.

Encerrando este tópico, deve ser dito que as condições da ação que permaneceram de forma autônoma no CPC vigente foram somente: a legitimidade ad causam e o interesse de agir, que serão objetos de estudos nas linhas que seguem dedicadas a analisar especificamente essa matéria.

2.2 Análise das Condições da Ação

O CPC vigente preservou duas condições da ação previstas na norma processual revogada, quais sejam: legitimidade ad causam e interesse de agir. As condições da ação são as exigências necessárias para que exista o próprio direito de ação. A ausência desses pressupostos esvazia as pretensões das partes que pretendem levar conflitos para a apreciação do Poder Judiciário.

2.2.1 Da Legitimidade “*ad causam*”

A legitimidade *ad causam* é uma regra prevista no art. 18 do CPC. Nesse caso, a legitimidade na modalidade ordinária impõe que o direito somente poderá ser exercido por seu titular; todavia, tal regra comporta exceções legais. Note-se:

Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.

Parágrafo único. Havendo substituição processual, o substituído poderá intervir como assistente litisconsorcial. (Ibidem)

A legitimidade para a causa pode ser compreendida conforme descreve Theodoro Júnior (2014, p. 76): “*Legitimidade para a causa (legitimatío ad causam)* é a qualidade para agir juridicamente, como autor, ou réu, por ser, a parte, o sujeito ativo ou passivo do direito material controvertido ou declaração que se pleiteia”. Dessa forma, é preciso que haja identidade entre o sujeito da relação processual e as pessoas contra quem se pretende inaugurar uma demanda judicial. Gonçalves (2012 p. 103) explica o que pode ser considerada legitimidade ordinária. Veja-se:

A regra, no processo civil, é de que ninguém pode ir a juízo, em nome próprio, para postular ou defender direito alheio. Se o fizer, será carecedor de ação. Aquele que alega ser titular de um direito pode ir a juízo postulá-lo em nome próprio. Trata-se da legitimidade ordinária, em que os sujeitos vão a juízo para litigar, em nome próprio, sobre os seus alegados direitos.

Em relação às exceções legais, o legislador se utiliza da

expressão “ordenamento jurídico” sem fazer mais referência à legalidade *stricto sensu*. Nesse sentido, a questão se torna mais interessante porque se percebe que o ordenamento jurídico pode autorizar a legitimação extraordinária não apenas com base no CPC de 2015, mas também em dispositivos esparsos na legislação constitucional ou infraconstitucional.

A legitimidade extraordinária, circunstância excepcional que permite que o terceiro defenda direito alheio em juízo, também é considerada sinônimo de substituição processual. A eficácia da coisa julgada pode gerar efeitos sobre a parte substituída, embora essa parte não tenha contribuído para o contraditório nem tenha feito uso da ampla defesa.

Entretanto, existe a ressalva expressa no parágrafo único do art. 18, que trata da assistência litisconsorcial, que nada mais é do que uma modalidade de intervenção de terceiros mantida pelo CPC atual (BRASIL, 2015). O assistente litisconsorcial detém a possibilidade de influir no resultado do julgamento, podendo sofrer a incidência da coisa julgada.

É preciso esclarecer a subdivisão da legitimidade extraordinária em exclusiva e concorrente. Na modalidade exclusiva, tem-se que o detentor ou titular do direito não poderá participar da relação jurídica processual. São os casos específicos em que se tem o substituído. A título de informação, pode ser mencionada a alienação de coisa litigiosa.

A legitimidade extraordinária concorrente pode ser exemplificada a partir de um bem indivisível em regime de condomínio. Deste modo, um condômino poderá defender o seu direito, que coincide com o mesmo direito de outro condômino, visto ser bem indivisível. Neste caso, não existe exclusividade porque qualquer dos condôminos pode acionar a

justiça, iniciando uma relação processual.

1.2.2 *Do Interesse de Agir*

A ausência do interesse de agir conduz à ideia de impossibilidade jurídica do pedido, como categoria de condição de ação, de forma autônoma. O interesse de agir pode ser dividido a partir da análise do binômio “necessidade e adequação”. Na lição de Moacyr Amaral Santos (1995, p. 201), pode ser lido que: “O que move a ação é o interesse na composição da lide – interesse processual – e não o interesse em lide – interesse material”.

Na realidade, mesmo sem funcionar com a autonomia em relação à condição da ação, a possibilidade jurídica do pedido continua a guardar significância, uma vez que suas pretensões são formuladas para a apreciação do Poder Judiciário, com a devida fundamentação legal. As pretensões que contrariam as ordens que compõem o ordenamento normativo vigente são fadadas ao insucesso.

Como exemplo, é possível mencionar a desnecessidade do ajuizamento de uma ação de cobrança de dívida não vencida. Nesse caso, o devedor poderá, de forma voluntária, promover a quitação da dívida cobrada em tempo hábil; situação que inviabiliza o prosseguimento da ação proposta. Também serve como modelo a propositura de despejo em face de inquilinos que não se opõem a desocupar o imóvel no tempo determinado pelo contrato de locação.

O Poder Judiciário não pode ser utilizado para compelir pagamentos de dívidas. Nessas condições, a ação de cobrança de uma dívida não vencida é um bom exemplo de ausência do binômio necessidade e adequação, tendo em vista a ausência

do interesse de agir. O interesse de agir é bem explicado na obra de Theodoro Junior (2014, p. 76):

Interesse (ou interesse de agir) é a necessidade que a parte tem de usar o processo para sanar o prejuízo já ocorrido ou para afastar o perigo da ameaça de lesão. Compreende também a adequação do remédio processual escolhido à pretensão da parte.

O binômio referenciado somente é preenchido quando o provimento judicial parece ser útil a quem o postula. A ação só é considerada necessária quando seu processamento for indispensável para que o sujeito obtenha a providência judicial de que necessita. Caso haja a possibilidade de solucionar a questão sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário, tem-se o afastamento do interesse de agir.

Observando o que disciplina Araújo Júnior (2015, p. 30), pode ser mencionado que: “Em outras palavras, essas condições não impedem que o autor ajuíze a ação, que, enquanto direito, é incondicional, mas apresenta requisitos impostos ao autor para que este consiga um pronunciamento quanto ao mérito do seu pedido”.

Enfim, tem-se que a ausência dos requisitos da ação preservados pela redação processual civil vigente (legitimidade e interesse de agir) resultará, provavelmente, na extinção de processos sem a apreciação e julgamento de mérito.

3 CONCLUSÃO

O CPC atual demonstra o esforço legislativo para adaptar as técnicas processuais à celeridade processual pretendida pelo

reformador constitucional. No ano de 2004, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45 ao texto magno, buscou-se inserir a celeridade processual no rol de direitos fundamentais. O CPC vigente busca efetivar o acesso a um processo justo por meio de um sistema aberto dotado de diferentes institutos que convivem dentro da mesma codificação.

O CPC foi reconstruído buscando inspiração na norma central pátria esboçada na CF/88. Dessa forma, os cidadãos que batem às portas do Poder Judiciário devem esperar a efetividade do direito fundamental a um processo justo e célere.

A celeridade almejada é iniciada no momento da propositura da ação, que deve observância a somente duas condições preservadas pelo CPC vigente, quais sejam: legitimidade e interesse de agir. A sintetização das condições da ação facilita a propositura e o processamento da ação, situação que faz com que o jurisdicionado tenha o acesso a uma resposta do Poder Judiciário, independente do reconhecimento do direito pretendido. O descumprimento dos requisitos apontados poderá frustrar a análise do mérito esboçado na ação.

O direito a um processo justo se impõe como um dos deveres organizacionais do Estado. A legislação infraconstitucional densifica o acesso à justiça na busca idônea pela tutela de direitos. O magistrado funciona como intérprete e aplicador da lei, efetivando a materialização da justiça na forma pretendida pelas partes.

Por fim, assevera-se que o juiz deve interpretar e aplicar a legislação processual em conformidade com o direito fundamental do acesso ao processo justo. O Estado Constitucional tem o dever de efetivar os direitos pleiteados pelos jurisdicionados, desde que exista amparo legal.

O processo justo é uma tendência moderna que deve ser perseguida e levada a efeito pelo Poder Judiciário, pois, como lecionou Rui Barbosa: “A justiça tardia não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta”. Os jurisdicionados esperam que as inovações legislativas se prestem a efetivar a justiça, atendendo às finalidades mais relevantes do Estado Democrático de Direito, a saber, harmonia e paz social.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, G. C. **Prática de recursos no processo civil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 jan. 1973. Seção 1, p. 1. Suplemento. Disponível em: <<https://bit.ly/1Qt09Vq>>. Acesso em: 2 dez. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2Ltcxf3>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2mB5Gll>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 6.534/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em:

25 set. 2008. **Diário Oficial da Justiça**, Brasília, DF, 17 out. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2uLDqkN>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<https://bit.ly/2uZyS9Z>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.528/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. Segunda Turma. Julgado em: 6 set. 2016. **Diário Oficial da Justiça**, Brasília, DF, 20 set. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2O8YbPA>>. Acesso em: 23 jul. 2016.

DIDIER JÚNIOR, F. **Curso de direito processual civil**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

GONÇALVES, M. V. R. **Novo curso de direito processual civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIEBMAN, E. T. **Manuale di diritto processuale civile**: principi. Milano: Giuffré, 1973.

MENDES, G. F. **Direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SANTOS, M. A. **Primeiras linhas de Direito Processual Civil**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. vol. 1.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de direito processual civil.**
46. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

Judicialização e Ativismo Judicial no Direito Previdenciário: Proibição de Retrocesso e Segurança Social

Judicialization and Judicial Activism in the Security Law:
Prohibition of Retreat and Social Security

Marizete Peretti¹
Itacir Todero²

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar algumas nuances sobre a notoriedade que vem ganhando a judicialização da política e o ativismo judicial no Brasil, mais especificamente no que se refere ao Direito Previdenciário. Aborda-se também a importância da observação do princípio do não retrocesso das conquistas sociais como forma de garantia da segurança e da ordem social, preceitos constitucionais que visam à manutenção da justiça social como um todo. Conclui-se com este trabalho que o modelo constitucional adotado pelo Estado permite que o Judiciário interfira na legislação existente modificando-a ou adequando-a e que, muito embora tenha importância, a judicialização das políticas públicas não é a solução adequada para a efetivação das demandas sociais. Neste artigo utiliza-se o método dedutivo com a técnica da revisão bibliográfica.

1 Advogada. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Passo Fundo/RS, Brasil. Especialização em Direito Previdenciário pela Faculdade Damásio. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza e em Letras – Português/Espanhol pela Universidade do Alto Uruguai e das Missões – URI – Campus Erechim. E-mail: marizete.peretti@gmail.com.

2 Conselheiro-substituto do TCE/CE. Especialista em Gestão Fazendária pela Pontifícia Universidade Católica de Porto Alegre – RS; Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – Campus de Erechim – RS. E-mail: itacir@tce.ce.gov.br.

Palavras-Chave: Judicialização. Direito Previdenciário. Ativismo judicial. Não retrocesso. Segurança social.

ABSTRACT

The present work has the objective of presenting some nuances about the notoriety that has been gaining the judicialization of politics and judicial activism in Brazil, more specifically with regard to social security law. The importance of observing the principle of non-retrocession of social achievements as a way of guaranteeing security and social order, constitutional precepts aimed at maintaining social justice as a whole is also discussed. In the present article the deductive method is used with the bibliographic review technique.

Keywords: Judiciary. Social Security Law. Judicial Activism. Not backwards. Social Security.

Recebido: 10/07/2018

Aprovado: 10/08/2018

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, o tema do ativismo judicial, e da judicialização da política, vem ganhando destaque na teoria de vários doutrinadores em todo o mundo, não só no Brasil. Nesta seara, é importante inicialmente alertar que qualquer forma de abordagem do assunto não pode ser esgotada em um ou outro posicionamento pelo risco de reduzir-se a sua complexidade.

A judicialização bem como a atuação ativa do Judiciário,

denominada ativismo judicial, se dão quando pessoas e instituições buscam no Poder Judiciário a resolução de questões que deveriam ser resolvidas pelos demais poderes. Entretanto, judicialização e ativismo judicial possuem formatos distintos. Lenio Streck (2016) diz que o ativismo é sempre ruim para a democracia porque muitas vezes os juízes e tribunais decidem de acordo com suas visões pessoais, não condizentes com a linguagem pública. Já a judicialização está presente sempre em algum grau nos regimes democráticos, que são amparados por constituições normativas. Neste caso, a judicialização pode ser ruim ou não.

Por motivos muito particulares de cada Estado, por vezes ocorrem alguns problemas em termos de legitimidade ou credibilidade dos poderes estatais, fato que faz surgir uma espécie de “sobreposição” de um poder sobre o outro. Neste sentido, pode ser necessária uma maior atuação do Poder Judiciário na efetivação dos direitos fundamentais. Este fato deve ser bem trabalhado para que não seja prejudicada a harmonia entre os Poderes.

Para Schier e Schier (2015), a preocupação com o não retrocesso³ em termos de políticas públicas sociais se deu a partir da Constituição de 1988. O não retrocesso tem como objetivo a ampliação da segurança jurídica e da confiança dos cidadãos em relação às instituições, bem como garantir certa estabilidade em termos de ordenamento jurídico.

Objetiva-se com este trabalho fazer uma breve análise do ativismo judicial e da judicialização de políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas ao Direito Previdenciário, bem como trazer à reflexão a cláusula do não retrocesso social em termos de conquistas já constitucionalmente consagradas.

³ “Na esfera do Direito Constitucional entende-se por retrocesso social a negativa de conquistas sociais consagradas pela legislação infraconstitucional por meio de sua revogação” (SCHIER; SCHIER, 2015, p. 534).

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Judicialização e ativismo judicial: conceituações e delimitações

Verifica-se na atualidade que o Judiciário tem ocupado papel de evidência no cenário de atuação do Estado no que tangente diretamente às políticas públicas. Fala-se em judicialização das políticas, no sentido de demandas que estão sendo afetadas ao Judiciário, mas cumpre ressaltar que este é um fato que decorre do modelo constitucional adotado no Brasil. Judicializar as questões políticas e sociais significa provocar a esfera judicial para a solução dessas questões (BARROSO, 2012). De outra sorte, ativismo judicial refere-se mais especificamente a decisões proferidas por juízes e tribunais em termos de políticas públicas, as quais deveriam ser elaboradas e definidas pelos demais Poderes (OLIVEIRA; AZEVÊDO, 2015). Ou seja, “o ativismo é a escolha comportamental do juiz ou Tribunal em aceitar essa demanda e ditar as respostas, certas ou erradas, para as questões levantadas” (CAMPOS, 2014, p. 284).

O termo “ativismo judicial” surgiu inicialmente em tom de crítica ao Judiciário, no sentido de que servia para a invalidação de atos legislativos, mas o fato de o Poder Judiciário declarar inconstitucional uma norma, por exemplo, não significa ativismo, senão simplesmente controle de constitucionalidade. O termo, entretanto, foi evoluindo para ser considerado como não necessariamente ilegítimo, uma vez que não deixa de ser a apreciação de tudo aquilo que é submetido ao tribunal (OLIVEIRA; AZEVÊDO, 2015).

No caso do Brasil, segundo Barroso:

A primeira grande causa da judicialização foi a *redemocratização* do país, que teve como ponto culminante a promulgação da Constituição de 1988. Nas últimas décadas, com a recuperação das garantias da magistratura, o Judiciário deixou de ser um departamento técnico-especializado e se transformou em um verdadeiro poder político, capaz de fazer valer a Constituição e as leis, inclusive em confronto com os outros Poderes. No Supremo Tribunal Federal, uma geração de novos Ministros já não deve seu título de investidura ao regime militar. (BARROSO, 2012, p. 24)

Toda essa questão deu nova cara ao Judiciário brasileiro, que conquistou certa independência para a sua atuação a partir dos governos democráticos. Mas este fenômeno denominado “ativismo” não é exclusivamente brasileiro. Em diversos países as cortes superiores foram chamadas a resolver situações de cunho político e de implementação de políticas públicas e questões que envolviam diretamente demandas relacionadas à sociedade, demonstrando “a fluidez da fronteira entre política e justiça no mundo contemporâneo” (BARROSO, 2012, p. 23).

O que chama atenção hoje é o ativismo judicial positivo, muito mais que o negativo, ou seja, “o ativismo judicial não se limita a um controle negativo de constitucionalidade, retirando do ordenamento jurídico aquelas normas que são incompatíveis com o espírito da Constituição Federal” (MORAES; PIRES, 2015). O ativismo judicial positivo é aquele capaz de criar norma jurídica e também exigir o seu cumprimento em relação aos demais poderes quando estes se mantêm omissos. Neste caso, atuando de forma regular, os Poderes originariamente constituídos, exercendo suas funções típicas, enfraqueceriam a possibilidade de intervenção judicial. Independentemente disso,

espera-se que as autoridades jurídicas e os juízes sejam justos e imparciais perante as partes para que as mesmas possam solucionar seus conflitos em conformidade com os princípios e as normas adequadas (FEREJOHN, 2012).

De acordo com Vallinder (2012), aos tribunais cabe resguardar os direitos fundamentais dos cidadãos, ao passo que ao Legislativo cabe proteger, por meio da elaboração da legislação, os direitos e deveres da maioria. Há que se considerar, contudo, que em suas decisões os tribunais precisam fornecer razões, pois decisões mal justificadas não exercem impacto extensivo, podendo a decisão ser recorrida ou anulada (FEREJOHN, 2012). Isso, de certa forma, garante que não se proliferem injustiças nas decisões relativas aos casos concretos.

Nessa perspectiva, Moraes e Pires (2015) asseveram que o Poder Legislativo possui o dever de legislar, no sentido de atender às liberdades públicas e suprir os vazios legislativos, visando suprimir as possíveis omissões inconstitucionais. Devem os legisladores, cumprindo os ditames constitucionais referentes aos direitos fundamentais, regulamentá-los para que se concretizem.

Por sua vez, a Administração Pública está sujeita, inexoravelmente, ao *jus imperium* das liberdades fundamentais do Estado, sendo que aqueles atos praticados à margem dos direitos fundamentais deverão ser reputados nulos. Todavia, observa-se frequentemente que existe uma tendência do Poder Executivo sobrepor-se às leis, principalmente quando os interesses em jogo não são os interesses da coletividade, e sim o interesse de uma pequena parcela econômica e politicamente dominante. (MORAES; PIRES, 2015).

Numa análise mais específica, a atividade legislativa

pode ser considerada repleta de incertezas, pois não há qualquer possibilidade de prever como será a aplicação da norma nem as consequências que resultarão dela. Certamente, ao Legislativo cabe adotar formas de prevenir e minimizar essa incerteza no que tange aos resultados, antecipando, de alguma maneira, toda a complexidade a que uma norma geral deverá atender. Nesse sentido, os tribunais guardam certa vantagem em relação ao Legislativo, pois analisam circunstâncias concretas e específicas estando em posição mais próxima do real a fim de evitar as possíveis injustiças e inconveniências que a norma geral poderia acarretar (FEREJOHN, 2012).

Para Freitas (2010), todo intérprete tópico-sistemático, como positivador, aperfeiçoa o Direito Positivo no sentido da busca do essencial dos direitos em suas várias nuances:

[...] toda interpretação jurídica [...] emerge como um só processo tópico e sistemático, que torna imperiosos a viabilização do equilíbrio entre teorias normativas e seus efeitos, o reconhecimento da impossibilidade do enquadramento ou método único e a busca de soluções respeitadoras do ordenamento na sua fecunda dimensão axiológica e do seu caráter histórico não-linear, compreendido como projeto holístico, potencialmente coerente e permeável a evolutivas mutações (FREITAS, 2010, p. 71).

Pelas considerações de Barroso (2012), no ativismo judicial brasileiro, há mais ganhos do que perdas, e um dos motivos é a publicidade dos julgados que possibilitam transparência e controle social e fortalecem a democracia. No entanto, mais adiante, o autor observa que é necessário que se considerem os riscos a respeito da atuação do Judiciário no que tange à “legitimidade democrática, na politização indevida da

justiça e nos limites da capacidade institucional do judiciário” (BARROSO, 2012). Além do mais, no desempenho de “fazer política”, o Judiciário precisará certificar-se e garantir “que a legislação não seja nem derrubada nem interpretada de formas indesejadas” (BARROSO, 2012).

Sobre esta temática, Eros Grau (2016) aborda inicialmente a diferenciação entre “produção do direito pelo juiz” e “criação” do direito. O autor ensina que, como intérpretes autênticos, os juízes “produzem direito ao completar o trabalho do legislador”, mas não criam o direito. A produção do direito, desta forma, dá-se por um processo de interpretação numa atividade constitutiva de decisão, embora não discricionária. Ao juiz não cabe apenas declarar o que está expresso no texto normativo, mas, sim, constituir a norma a partir do texto e da realidade (GRAU, 2016). Se o juiz está próximo do caso concreto, cabe a ele fazer a interpretação correta da norma de acordo com a situação em que se apresenta.

Em outra análise, quanto à legitimidade ou ilegitimidade do ativismo judicial, Campos (2014) considera que, quando a doutrina se refere ao ativismo judicial como legítimo ou ilegítimo, predomina uma concepção pejorativa deste ativismo pelo fato de muitos doutrinadores considerarem as decisões ativistas como usurpadoras dos poderes políticos das instâncias legitimadas através do voto popular. Essa maneira de abordar o tema, segundo o autor, induz à compreensão do ativismo como arbítrio judicial. Por outro lado, ao considerar legítimo esse tipo de atuação, a doutrina considera que a zona racional de criação do direito estaria dentro dos limites da ação jurisdicional. Em todo caso, o autor defende que há uma relação de contingência entre ativismo e legitimidade:

A verdade é que nenhum juiz pode ser sempre ativista, assim como não pode ser sempre autorrestritivo. De modo que, se um determinado juiz for sempre uma coisa ou outra, em algum momento, atuará de forma ilegítima, e isso será assim porque, em determinadas ocasiões, o legítimo é ser ativista, em outras vezes, é ser autorrestritivo e, na maior parte das vezes, nem uma coisa nem outra. (CAMPOS, 2014, p. 191)

Tratando-se da judicialização da política, existem várias formas pelas quais ela se processa. Pode-se citar a principal delas como sendo a revisão judicial (*judicial review*) das ações do Executivo e do Legislativo. Em relação ao Legislativo, ela, normalmente, ocorre em função de adequação aos ditames constitucionais quando, por vezes, o Legislativo extrapola no exercício dos seus poderes de legislar. No caso do Executivo, a revisão judicial se dá para fazer valer as decisões do Legislativo nos casos práticos (VALLINDER, 2012).

Em relação ao Congresso Nacional, atualmente existe “uma persistente crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade no âmbito do Legislativo que tem alimentado a expansão do Judiciário nessa direção, em nome da Constituição”, o que causa decisões que ora suprem omissões, ora criam normas jurídicas com caráter normativo geral) (BARROSO, 2012, p. 27).

Pode-se dizer que, no Brasil, além da pouca credibilidade que transmitem os poderes Executivo e Legislativo atualmente, a confiança no Judiciário tem crescido no que se refere à resolução de questões que envolvem política pública e controvérsias políticas, questões das mais pertinentes que podem envolver a estrutura de um Estado democrático. “Nesse ínterim, tribunais transnacionais tornaram-se o principal local para coordenação de políticas em nível global e regional, des-

de questões comerciais e monetárias até padrões trabalhistas e regulamentações ambientais” (HIRSCHL, 2012, p. 131-132).

Numa era em que as sociedades se tornam mais complexas e os mercados econômicos mais convergentes, ocorre o que muitos sociólogos, a exemplo de Max Weber, denominam de “juridificação” da vida moderna. Para Émile Durkheim, em sociedades primitivas a divisão do trabalho era menos desenvolvida e a solidariedade interpessoal era mais aguçada, e assim, conseqüentemente, o Direito formal não era tão necessário. Ao contrário, nas sociedades desenvolvidas os laços sociais tendem a ser menos fortes, e a divisão do trabalho, mais clara, ganhando assim o aparato estatal, na figura dos juristas, maior importância na resolução dos conflitos originados pelos contratos de trabalho desta sociedade complexa (apud HIRSCHL, 2012).

Valendo-se de normas básicas do Direito Contratual, do Direito Constitucional e principalmente do Direito Administrativo, o Judiciário supervisiona e garante a aplicação do devido processo legal, da igualdade de oportunidades, da transparência, da responsabilidade e da razoabilidade na elaboração de políticas públicas. Não surpreende, portanto, que a judicialização desse tipo domine o próprio sistema de justiça [...]. Mas está também claramente evidente em inúmeras outras áreas, desde planejamento urbano e saúde pública até relações industriais e proteção ao consumidor. (HIRSCHL, 2012, p. 137)

Mesmo em relação aos conceitos e definições usados no Direito, quando cabe ao Poder Judiciário, ou mais especificamente ao Supremo Tribunal Federal, atribuir adequadamente os significados de expressões subjetivas, como é o caso de “dignidade da pessoa humana” ou “boa-fé objetiva”, o órgão assume a posição de criador do direito de alguma forma. E

como não poderia deixar de ser, o STF é o intérprete final da Constituição e a ele incumbe velar pela democracia e pelos direitos fundamentais (BARROSO, 2012).

É mister esclarecer que, a despeito da atuação ativa do Poder Judiciário atualmente, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem observar de forma atenta os direitos e garantias fundamentais, possibilitando, sempre que possível, um correto exercício e harmonia de suas funções específicas com o fim último de possibilitar ao indivíduo usufruir de todos os direitos e garantias que a Constituição oferece.

2.2 A atuação do Judiciário no Direito Previdenciário e o princípio da proibição do retrocesso social

Pode-se perceber que, nos últimos tempos, houve uma crescente crise de legitimidade, representatividade e funcionalidade do Congresso Nacional, e isso tem ampliado a atuação do Judiciário na prolação de decisões que suprem omissões (BARROSO, 2012). Não somente em relação ao Legislativo, o Judiciário passou a ser visto como um meio eficaz na promoção dos direitos estabelecidos pelos ditames constitucionais “ou pela inércia legislativa ou pela demora do Executivo na implementação de políticas sociais que efetivem as proteções constitucionais, seja o direito à saúde, à educação, à cultura etc.” (CASTRO, 2014, p. 119).

Especificamente sobre a atuação do Poder Judiciário, é possível arriscar a afirmação de que a área da saúde é uma daquelas em que os juízes e tribunais atuam de forma mais incisiva dentro da seguridade social. Nos diversos órgãos do Judiciário brasileiro encontra-se um número considerável de

ações ajuizadas sobre a matéria, como, por exemplo, a busca pelo fornecimento de medicamentos, ou tratamentos ou procedimentos cirúrgicos (PEREIRA, 2015).

Barroso faz uma consideração sobre a atuação do Judiciário em políticas públicas no campo da saúde no que tange a distribuição de medicamentos e determinação de terapias.

[...] nas Justiças estadual e federal em todo o país, multiplicam-se decisões que condenam a União, o estado ou o município – por vezes, os três solidariamente – a custear medicamentos e terapias que não constam das listas e protocolos do Ministério da Saúde ou das Secretarias Estaduais e municipais. Em alguns casos, os tratamentos exigidos são experimentais ou devem ser realizados no exterior. (BARROSO, 2012)

Como direito subjetivo de todos os indivíduos, o direito à saúde deve ser prestado pelo Estado mediante políticas públicas sociais e econômicas (PEREIRA, 2015). Se o Estado deixa de atuar de forma positiva neste aspecto, instituindo as devidas políticas que atendam à população, resta ao Judiciário, quando provocado, decidir sobre a concessão ou não do direito pleiteado pelo indivíduo.

No tocante aos recursos ou aporte financeiro para a execução das determinações judiciais ou para o implemento das necessárias políticas públicas de ordem social, Priscila Gonçalves de Castro faz importante observação, referendando as palavras de Kazuo Watanabe. A autora lembra que, pela doutrina majoritária, a falta de recursos não pode ser obstáculo para a atuação do poder público na efetivação dos direitos sociais. Enfatiza ainda que esses direitos são, sim, tuteláveis pelo Poder Judiciário, independentemente da comprovação da existência

ou não de recursos para a sua implementação, ou ainda que os recursos tenham de ser remanejados de outras áreas (apud CASTRO, 2014).

Reforçando a tese em relação à insuficiência de recursos, no julgamento de Agravo de Instrumento referente ao fornecimento de medicamento para paciente, o Tribunal de Justiça de São Paulo fez referência à responsabilidade solidária dos entes federativos na efetivação do direito à saúde e afirmou que a justificação da impossibilidade de meios só será admitida no caso de inexistência absoluta:

A questão da impossibilidade de meios, ou seja, de recursos para custeio desse encargo só poderia ser conhecida diante da inexistência absoluta deles, que não é o caso dos autos, nenhuma alegação e muito menos demonstração existindo para justificar essa hipótese. Padronização de fornecimento generalizado desses insumos pelo SUS e outras maneiras de acesso são procedimentos de ordem administrativa que, embora tenham pertinência com o resultado efetivo no atendimento da população em geral, não elidem o caso concreto, sendo especialmente particulares as suas circunstâncias. (PEREIRA, 2015, p. 297)

Tratando-se diretamente de previdência social, o INSS é uma das instituições representativas do Estado em termos de concretização de políticas públicas que mais enfrentam demandas judiciais, ficando em desvantagem apenas em relação à Caixa Econômica como litigante público no Judiciário. Administrando, além da previdência social, o pagamento do benefício de prestação continuada (BPC), “no ano de 2014, conforme disponibilizado no site do próprio STF, foram autuados naquele tribunal 8.516 processos em matéria previdenciária (incluindo os processos referentes a BPC)” (OLIVEIRA;

AZEVÊDO, 2015, p. 487).

Em matéria relativa a aporte financeiro em Direito Social Previdenciário, Ibrahim (2010) afirma que, no Brasil, o discurso do equilíbrio financeiro e atuarial é somente utilizado como instrumento de não concessão das prestações previdenciárias, mesmo que não comprovados, até porque praticamente não existe cálculo atuarial nos regimes públicos de previdência no Brasil, embora haja previsão constitucional. Segundo o autor, o equilíbrio atuarial deve, de fato, ser observado como critério fundamental para a manutenção do sistema, mas não deve este ser aventado pelo Executivo somente nos casos em que as teses sejam contrárias a sua visão.

A atuação ativa do Judiciário se dá também quando não há norma regulamentadora, em função da inércia do Legislativo em normatizar certa matéria. Uma das estratégias usadas e respaldadas pela norma constitucional é o mandado de injunção, presente no Título II da Constituição Federal de 1988. Ele tem servido, em alguns casos, como remédio eficaz para conferir a imediata aplicabilidade da norma constitucional.

Em matéria previdenciária, pode-se citar o caso da aposentadoria especial do servidor público. Pelo mandado de injunção, requer-se que se aplique, subsidiariamente, a legislação previdenciária vigente no Regime Geral, especificamente os artigos 57 a 58 da Lei 8.213/91, conforme fundamento do artigo 40, § 12, da Constituição Federal, o qual preceitua que, “além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral da previdência social” (LADENTHIN, 2010).

Não obstante a falta de norma regulamentadora, ocorre

que a autarquia estatal (INSS) não pode atuar para além dos limites normativos que lhe competem, como quer o Judiciário em alguns casos. A autarquia é obrigada a cumprir o que a lei e suas instruções normativas determinam. “Então, até que vire política pública determinada por lei, o INSS continuará aplicando a norma mesmo que em desconformidade com o entendimento do Poder Judiciário. E assim ele se mantém entre os maiores litigantes” (OLIVEIRA; AZEVÊDO, 2015, p. 488).

Também as uniões homoafetivas requerem alguma análise, mesmo que breve. O conceito de família vem se alterando com o passar do tempo, de modo a ampliar o rol de hipóteses. Após o reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo, em 2011, pelo Supremo Tribunal Federal, estas passaram a repercutir nas políticas de concessão de benefícios do INSS, que editou a instrução normativa para uniformizar as decisões em sede administrativa.

Na referida decisão divulgada por site oficial do STF, o ministro Ayres Brito fez menção ao artigo 3º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, o qual veda a discriminação em virtude de origem, raça, sexo, cor e idade ou qualquer outra forma de discriminação, sendo que a homossexualidade não pode servir de motivo para tratamento diferenciado entre as pessoas e enquanto entidade familiar.

A Instrução Normativa nº 45, de agosto de 2010, em seu artigo 25⁴, editada pelo INSS, vem reconhecer o direito a pensão por morte e auxílio-reclusão do companheiro homoafetivo.

4 “Art. 25. Por força da decisão judicial proferida na Ação Civil Pública nº 2000.71.00.009347-0, o companheiro ou a companheira do mesmo sexo de segurado inscrito no RGPS integra o rol dos dependentes e, desde que comprovada a vida em comum, concorre, para fins de pensão por morte e de auxílio-reclusão, com os dependentes preferenciais de que trata o inciso I do art. 16 da Lei nº 8.213, de 1991, para óbito ou reclusão ocorridos a partir de 5 de abril de 1991, conforme o disposto no art. 145 do mesmo diploma legal, revogado pela MP nº 2.187-13, de 2001.”

Por esse meio, o INSS concede a pensão desde que demonstrada a dependência econômica do solicitante, uma vez que esta não se presume como no casamento civil.

De acordo com Martins (2016), o Superior Tribunal de Justiça – STJ também tem concedido pensão a parceiro homossexual, equiparando a convivência a união estável, que faz presumir a dependência econômica entre os parceiros. Tal decisão beneficia as pessoas no geral, pois não precisarão submeter-se, em casos similares, ao constrangimento de ver seu pleito por benefícios previdenciários negados, uma vez que a matéria já fora decidida pelos tribunais.

Sob esta óptica, Freitas ensina que “a decisão do intérprete há de ser, eminentemente, a resultante do diálogo construtivo com o texto normativo e com a realidade em suas várias dimensões” (FREITAS, 2010, p. 65). Mais adiante, em sua análise, segue afirmando:

[...] não se deve descurar da elaboração de uma nova maneira de compreender o sistema jurídico, que ultrapasse, de um lado, os passivismos e os emotivismos e, de outro, que estimule, numa era de indeterminações exacerbadas, a vinculação do intérprete menos ao texto legislado fugaz e episódico, mais aos princípios e objetivos fundamentais do ordenamento. (FREITAS, 2010, p. 66)

As análises precedentes acerca da judicialização da política e do ativismo judicial conduzem a um olhar para a atividade jurisdicional como forma de atendimento às demandas sociais não atendidas pela norma ou insuficientemente atendidas. Sob este viés, decidindo de forma ativa para o atendimento das demandas sociais, no que concerne ao Direito Previdenciário o Judiciário estaria atendendo à cláusula do *não retrocesso so-*

cial. A negativa das conquistas sociais consagradas pela Constituição Brasileira de 1988 e pela legislação infraconstitucional representa o que se chama de *retrocesso social*.

No Brasil, a ideia de vedação do retrocesso intensifica-se a partir da promulgação da Constituição de 1988. Entende-se que as leis que respaldam as normas constitucionais de direitos fundamentais ampliam os direitos, e, desta forma, uma possível restrição ou revogação futura na legislação tende a significar um retrocesso ilegítimo e, portanto, inconstitucional; um verdadeiro retrocesso de direitos já consagrados (SCHIER; SCHIER, 2015).

Na visão de Sarlet (1999), essa proibição de retrocesso é vista com cautela no sentido de que o mundo está em constante transformação, e, por isso, a possibilidade de adaptação dos sistemas de prestações sociais pode ser uma necessidade, não obstante seja de significativa importância manter as conquistas sociais já consagradas no texto constitucional. Ressalta o autor que a doutrina majoritária, primeiramente, excluiu uma proibição absoluta de retrocesso social em face, justamente, dessa realidade econômico-social de que o Estado não poderá furtar-se e do processo de flexibilização de normas vigentes que dizem respeito diretamente a segurança social.

Primando-se, desta forma, pela máxima efetividade das normas consagradoras de direitos fundamentais, principalmente aquelas de cunho social, entende-se que o conteúdo das leis que colocam em prática tais direitos não poderá ser revogado sem a devida compensação através da atividade do legislador ordinário ou da implementação de políticas públicas, consubstanciando, assim, a aplicação da cláusula da proibição do retrocesso (SCHIER; SCHIER, 2015).

Importante ainda destacar que um ônus excessivo ao ci-

dadão, no caso de supressão de direitos, não alcança a justiça social tão pretendida pelo texto constitucional.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a análise inicial delineada neste trabalho, sem a pretensão de esgotá-la, destaca-se a importância da manutenção das conquistas sociais já alcançadas, muito embora deva haver algumas modificações nas normas existentes em relação aos direitos sociais.

A proibição de retrocesso social deve ser sempre o objetivo e a ambição do legislador na elaboração das normas ou do Judiciário, que, inúmeras vezes, é provocado a atuar no caso concreto como se legislador fosse, respeitando sempre os limites de sua atuação.

Ainda, o modelo constitucional adotado pelo Estado permite que o Judiciário interfira na legislação existente, muitas vezes retirando do ordenamento aquilo que não mais é adequado aos preceitos constitucionais ou simplesmente adequando-a. Nesse sentido é importante salientar que a atuação do Judiciário, de forma tão intensa, não está imune a críticas, principalmente sobre a sua capacidade institucional de ser, por excelência, o intérprete da Constituição (MORAES; PIRES, 2015).

De toda sorte, em um momento conturbado pelo qual passa a nação brasileira em termos de crise das instituições, o Poder Judiciário ganha notoriedade no trato de algumas questões afetas à população, mais diretamente no que tange aos direitos sociais. Quando o Estado atravessa uma evidente crise em suas instituições, embora delicado o cenário e a possível inter-

ferência na esfera de atuação dos demais Poderes, é importante que o Judiciário se mantenha atento às demandas da sociedade, principalmente no que se refere à previdência social, pois atinge diretamente a vida presente e futura do indivíduo/cidadão.

Contudo, com a consciência de que a judicialização das políticas públicas não é a solução para resolver o problema da realidade brasileira (CASTRO, 2014), cada Poder deve realizar as determinações constitucionais relativas às suas funções de fato, de forma a garantir o não retrocesso social e garantir, também, a perfeita harmonia entre eles.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. [*Syn*]Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2w4kYVo>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Instrução Normativa nº 45, de 6 de agosto de 2010**. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Disponível: <<https://bit.ly/2nWo4Gj>>. Acesso em: 5 jul. 2018.

CAMPOS, C. A. A. **Dimensões do ativismo judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CASTRO, P. G. **Direitos humanos de seguridade social: uma garantia ao estrangeiro.** São Paulo: LTr, 2014.

FEREJOHN, J. A. **Judicializando a política, politizando o direito.** In: MOREIRA, L. (Org.). *Judicialização da política.* São Paulo: 22 Editorial, 2012. p. 63-96.

FREITAS, J. **A interpretação sistemática do direito.** 5. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2010.

GRAU, E. R. **Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

HIRSCHL, R. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política.** In: MOREIRA, L. (Org.). *Judicialização da política.* São Paulo: 22 Editorial, 2012. p. 131-167.

IBRAHIM, F. Z. **A previdência social na Corte Europeia de Direitos Humanos: lições para o Judiciário brasileiro.** In: BERWANGER, J. L. W.; FERRARO, S. A. (Coord.). *Previdência social no Brasil e no Mercosul.* Curitiba: Juruá, 2010. p. 115-120.

LADENTHIN, A. B. de C. **Aposentadoria especial dos servidores públicos.** In: BERWANGER, J. L. W.; FERRARO, S. A. (Coord.). *Previdência social no Brasil e no Mercosul.* Curitiba: Juruá, 2010. p. 13-26.

MARTINS, S. P. **Direito da seguridade social.** 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAES, G. S.; PIRES, N. S. S. **O ativismo judicial como forma de assegurar os direitos fundamentais face à crise da separação dos poderes**. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2OWo-at8>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

OLIVEIRA, T. M.; AZEVÊDO, A. P. S. O Poder Judiciário, a Constituição e os direitos fundamentais: ativismo judicial no STF pela crítica de Antônio José Avelãs Nunes. In: SILVA, L. G.; VITA, J. B.; CARDIN, V. S. G. (Coord.). **Direitos fundamentais**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 476-491.

PEREIRA, F. T. N. Ativismo judicial e direito à saúde: a judicialização das políticas públicas de saúde e os impactos da postura ativista do Poder Judiciário. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. especial, 2015, p. 290-308. Disponível em: <<https://bit.ly/2w02xRO>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

SARLET, I. W. O Estado social de direito, a proibição de retrocesso social e a garantia fundamental da propriedade. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 17, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2wgGPIh>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

SCHIER, A. C. R.; SCHIER, P. R. O serviço público adequado e a cláusula de proibição de retrocesso social. In: SILVA, L. G.; VITA, J. B.; CARDIN, V. S. G. (Coord.). **Direitos fundamentais**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 532-555.

STRECK, L. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico**, Joaçaba

ba, v, 17, n. 3, p. 721-732, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2BtygQp>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

VALLINDER, T. **A judicialização da política**: um fenômeno mundial. In: MOREIRA, L. (Org.) *Judicialização da política*. São Paulo: 22 Editorial, 2012. p. 15-26.

Do cometimento, em tese, do crime de apropriação indébita previdenciária pelo não repasse das consignações realizadas à folha de pagamento dos servidores públicos municipais cearenses

On the theoretical commitment of the crime of social security misappropriation for not transferring consignations made to the payroll of the municipal public servants of Ceará

Francisco Wilson Ferreira da Silva¹

RESUMO

A reforma da previdência traz anseios àqueles que estão próximo de implementar as condições necessárias para a aposentadoria, com reflexos nos regimes próprios de previdência social. No estado do Ceará cresceram os números de pedidos de registro de aposentadoria de servidores públicos municipais, tanto ao Tribunal de Contas dos Municípios quanto ao Tribunal de Contas do Estado, mas os regimes próprios de previdência social (RPPS) municipais cearenses, em sua maioria com certificação de regularidade previdenciária (CRP) emitida pelo Ministério da Previdência Social (MPS), não repassam o valor total das consignações realizadas em folhas de pagamento de servidores públicos municipais cearenses. Nesse contexto, este artigo buscou

¹ Mestre em Economia e graduado em Ciências Atuariais pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Técnico de controle externo lotado no Tribunal de Contas do Estado, egresso do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Especialista em contabilidade pública pela Faculdade Sete de Setembro (FA7), em controle externo e auditoria pela Faculdade Tecnológica Darcy Ribeiro (FTDR) e em controle externo pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Professor pesquisador formador I da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro Brasileira (Unilab). E-mail: francisco.silva@tce.ce.gov.br.

analisar se as CRP emitidas pelo MPS asseguram a regularidade dos institutos de previdência e se as consignações referentes aos salários dos servidores públicos municipais estão sendo repassadas nos valores e prazos legais e a posição adotada pelos Tribunais de Contas acerca do tema. No levantamento dos dados contidos nas prestações de contas de governo encaminhadas pelos prefeitos cearenses ao TCE-CE, disponíveis no Portal da Previdência Social, verifica-se que a emissão de CRP pelo MPS não garante a regularidade dos RPPS. No estado do Ceará, 2016, restou pendente de repasse previdenciário municipal cerca de R\$ 67.000.000,00. Os Tribunais de Contas caracterizam o não repasse previdenciário como crime de apropriação indébita.

Palavras-Chave: Previdência. Apropriação Indébita. CRP. Consignações e Repasses.

ABSTRACT

The social security reform brings concerns to those close to achieving the conditions necessary for retirement, with repercussions in the Special Social Welfare Policy units. In the State of Ceará, the number of applications for the registration of municipal public servants' retirement records increased, both in the Municipal Court of Accounts and the State Court of Accounts, but the Special Social Welfare Policy (RPPS) municipal units of Ceará, most of which have a Certificate of Social Security Regularity (CRP) issued by the Ministry of Social Security, do not transfer the total value of the consignations performed in the payrolls of municipal civil servants of Ceará. Given this context, this article sought to analyze whether the CRPs issued by the Ministry of Social Security (MPS) ensure the regularity of the social security institutes and whether the consignations referring to the salaries of municipal public servants are being passed according to the

legal values and deadlines, and which is the position adopted by the Courts of Accounts on the subject. Comparison of the data contained in the government accounts provided by mayors from Ceará to the Court of Accounts of Ceará, and the Social Security website data, show that the issuance of CRPs by the MPS does not guarantee the regularity of the RPPS. In the State of Ceará, in 2016, there were pending municipal social security transfers of approximately R\$ 67,000,000.00. The Courts of Accounts characterize the non-transfer of social security consignations as crime of misappropriation.

Keywords: Social Security. Misappropriation. CRP. Consignations and Fund Transfers.

Recebido: 18/02/2018

Aprovado: 11/04/2018

1 INTRODUÇÃO

O tema previdência social é recorrente nas mídias, no Congresso Nacional e no seio da sociedade e, também, traz anseios àqueles que estão próximos de implementar as condições necessárias para a aquisição do benefício de aposentadoria e aos que já as implementaram mas que permanecem trabalhando em busca de melhores condições financeiras.

O anseio da sociedade é notório, pois o cenário político nacional, após a reforma trabalhista, volve seus olhos para a reforma da previdência social, reforma essa que traz em seu bojo perspectivas nada promissoras para os trabalhadores brasileiros, públicos ou privados.

Dentre as alterações propostas estão limitações ao valor do

benefício de aposentadoria aos servidores públicos (único para servidores da área privada ou pública), aumento da faixa etária (masculina e feminina) para a implementação do benefício e, sobretudo, exigências de um número mínimo de contribuições para o pagamento de benefícios de aposentadoria e pensão.

A reforma da previdência social é tema proposto pelo Governo Federal, que considera, dentre outros motivos, a capitalização deficitária da previdência. Essa estrutura resultou em um déficit de R\$ 268,8 bilhões de reais em 2017, de acordo com o Secretário do Ministério da Previdência, Marcelo Caetano (2018), publicada em *Veja*: um avanço de cerca de 22% do resultado auferido no exercício de 2017, que apresenta um déficit de cerca de R\$ 185,5 bilhões de reais.

Como registrado alhures, por conta da reforma previdenciária vários servidores públicos que já deviam estar aposentados, mantiveram-se no serviço público para incrementar as suas rendas com o denominado abono de permanência², conforme verificado na Tabela 1.

Com a perspectiva de reforma na previdência, aumentou o medo de perdas consideradas de direito líquido e certo, razão pelas quais variados segmentos de servidores públicos requereram a sua aposentadoria de forma permanente com as regras estabelecidas até o momento, principalmente os servidores estatutários dos regimes próprios de previdência social (RPPS).

No estado do Ceará temos 62 institutos de previdência próprios instituídos, de acordo com os registros contidos no Sistema de Informações Municipais (SIM), do TCE-CE, e, mormente quanto a esses, muitos foram os servidores públicos mu-

² Instituído pela Emenda Constitucional 41/03 (BRASIL, 2013) e corresponde ao valor da contribuição previdenciária mensal do servidor que o requerer, desde que tenha cumprido os requisitos para aposentadoria e opte em permanecer em atividade.

nicipais que ingressaram com os seus requerimentos de aposentadoria e pensão, o que pode ser comprovado no aumento do montante de processos de aposentadoria encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, órgão de controle externo responsável pelos atos e fatos das contas públicas municipais cearenses, por força da Emenda Constitucional (EC) de nº 92/17 (BRASIL, 2017), do Governo do Estado do Ceará, que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), em agosto de 2017, conforme a seguir delineado.

Tabela 1: Processos de aposentadoria instruídos pelo TCE-CE

Exercício	Estaduais	Municipais
2016	2.065	3.523
2017	2.715	1.113*

Fonte: FINBRA, 2016 (adaptado pelo autor).

De acordo com estudos realizados outrora, a hipótese que se apresenta é que, embora a maior parte dos 62 regimes próprios de previdência esteja adimplente com os certificados de regularidade previdenciária (CRP) emitidos pelo Ministério da Previdência Social (MPS), os institutos de previdência municipais cearenses deixam de repassar valores referentes às consignações previdenciárias dos salários dos servidores municipais.

O trabalho que apresentamos tem por objetivo específico analisar a emissão das certidões de regularidade previdenciárias emitidas pelo MPS referentes aos municípios cearenses, assim como analisar a regularidade de repasse das contribuições previdenciárias consignadas dos salários dos servidores municipais cearenses e o cometimento do crime de apropriação indébita

previdenciária por parte dos poderes executivos municipais do Ceará, à luz do art. 168-A do Código Penal (CP) (BRASIL, 1940).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este trabalho retorna ao tema certidão de regularidade previdenciária para demonstrar, dentre outros aspectos, que os institutos de previdência própria no estado do Ceará são tratados como meras secretarias executivas.

2.1 Da certidão de regularidade previdenciária emitida pelo Ministério da Previdência Social

A Lei Federal de nº 9.717/98 (BRASIL, 1998), em seu caput, institui, no âmbito dos entes federativos, os regimes próprios de previdência, baseados e organizados em normas de contabilidade e atuária, e, no caso dos RPPS municipais, obedecendo, em suma, aos seguintes critérios:

- a) realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço, com a promoção da organização e revisão do plano de custeio e benefícios;
- b) financiamento mediante contribuição dos municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;
- c) contribuições com obrigações exclusivas para o pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regi-

mes (salvo as despesas administrativas, até 2% das contribuições), observado os limites de gastos com pessoal estabelecidos pela Lei Complementar de nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

d) cobertura de um número mínimo de segurados, garantindo o pagamento da totalidade de riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro;

e) cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes;

f) transparência plena à participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objetos de discussão e deliberação;

g) registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais;

h) identificação e consolidação em demonstrativos financeiros e orçamentários de todas as despesas fixas e variáveis com pessoal inativo civil, militar e pensionistas, bem como dos encargos incidentes sobre os proventos e pensões pagos; e

i) sujeição às inspeções e auditorias de natureza atuarial, contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos ór-

gãos de controle interno e externo.

Os critérios delineados dão supedâneo ao MPS para o atesto da regularidade dos regimes próprios de previdência próprios, mormente quanto a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial desses, para pagamento de benefícios iminentes e futuros.

2.2 Certificados de regularidade previdenciária dos institutos de previdência municipais cearenses

Para atestar o cumprimento dos critérios e das exigências aqui elencados, pelos regimes próprios de previdência social dos estados, o MPS, por meio do Decreto nº 3.788/01 (BRASIL, 2001), instituiu no âmbito da administração pública federal o certificado de regularidade previdenciária (CRP).

Conforme consta no endereço eletrônico do MPS, a emissão da CRP atesta que o ente federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados.

Nesse ponto, devemos fazer uma ressalva importante: a determinação contida no Decreto nº 3.788/01 (BRASIL, 2001), mormente quanto à certificação de regularidade de entes previdenciários (no caso, municipais), é inconstitucional, pois fere o princípio da autonomia, corolário do princípio federativo, intervindo a União em órgãos de controle do município.

Assim asseveram Castro e Lazarri (2016, p. 1.035-1.037):

De fato há evidente afronta ao princípio de autonomia dos entes federativos na disposição contida no art. 9º da Lei n. 9.717/98, e, por conseguinte, nas Orientações Normativas do MPS sobre a matéria, não cabendo à União, em hipótese alguma, exer-

cer atividades fiscalizatórias ou de certificação de regularidade de atos praticados por autoridades de outros entes, atribuição esta que é privativa dos **Tribunais de Contas** respectivos. (grifo nosso)

Entretanto, até que decisão jurídica superior venha a consolidar a inconstitucionalidade da norma *sub oculis*, a CRP será exigida pelos entes convenientes nos casos de realização de transferências voluntárias de recursos pela União; celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e pagamento dos valores referentes à compensação previdenciária devidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em razão da disposição contida no art. 7º, e seus incisos, da Lei nº 9.796/99 (BRASIL, 1999).

2.2.1 certificados de regularidade previdenciária dos institutos de previdência municipais cearenses com prazo de validade vencido

Tabela 2: Certidão de regularidade previdenciária com prazo de validade vencido

Município	Prazo de Validade
Caridade	26/11/2007
Canindé	27/07/2011
Aracoiaba	15/02/2014
Itapipoca	15/07/2014
Paraipaba	19/07/2014
Acarape	30/07/2014

Itapajé	27/10/2014
Ipueiras	08/03/2015
Ibicuitinga	24/05/2015
Jaguaruana	10/06/2015
Guaramiranga	13/06/2015
Caririáçu	24/06/2015
Morada Nova	27/02/2016
Araripe	28/02/2016
Fortim	14/03/2016
Quixeramobim	20/03/2016
General Sampaio	28/05/2016
Redenção	05/03/2017
Beberibe	25/10/2017
Santana do Cariri	27/11/2017
Milagres	11/12/2017

Fonte: Portal do Ministério da Previdência Social (MPS)

Verifica-se, portanto, que 34% (21) dos 62 institutos de previdência própria instituídos no estado do Ceará estão com a certificação de regularidade previdenciária vencidas. Deve-se ressaltar que 17 dos 21 institutos estão com CRP vencidas há mais de um ano e, dessas, 12 estão nessa situação há mais de 2 anos.

A certidão de regularidade previdenciária é um documento sem a qual a administração dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá realizar celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral; realização de

transferências voluntárias de recursos pela União; recebimento de compensação financeira do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Embora a maioria esteja com as CRP dentro da validade, muitos continuam deficitários quer no sentido financeiro (não conseguem pagar benefícios iminentes) quanto atuariais (não conseguem pagar benefícios futuros), pela ausência dos aportes necessários para a manutenção do equilíbrio dos fundos.

Observa-se, entretantes, para ratificar a ineficácia da validade de emissão da CRP quanto à regularidade dos regimes próprios de previdência, o instituto de previdência dos servidores do município de Caridade está há mais de 10 anos sem a certificação de regularidade previdenciária, embora esteja consignado da folha de salários dos seus servidores os valores referentes à contribuição previdenciária, como se poderá verificar no tópico específico referente às consignações e repasses previdenciários, e, decerto, recebendo recursos à conta do orçamento da União.

2.3 Das consignações referentes à contribuição previdenciária realizada em folhas de pagamento de servidores públicos municipal *versus* repasses realizados à conta dos institutos de previdência municipais cearenses

A Previdência Social, “seguro” do trabalhador brasileiro, é a garantia de reposição de renda para seu sustento e de sua família, por ocasião de sua inatividade, em casos de doença, acidente, gravidez, prisão, morte e velhice, conforme disposições contidas na Lei Federal de nº 8.213/91 (BRASIL, 1991a).

Regime Geral de Previdência Social capitaneado pelo

INSS tem como fonte de capitalização de recursos destinados ao pagamento dos benefícios retromencionados, na forma prevista na Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), normatizada pelo art. 11 da Lei nº 8.212/91 (BRASIL, 1991b), as seguintes receitas de contribuições sociais:

As das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; As dos empregadores domésticos; As dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário de contribuição; As das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro; As incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.

Diferentemente do Regime Geral de Previdência Social, o Regime Próprio de Previdência Social municipal, particularmente, tem como fonte de recursos as receitas provenientes de aplicações financeiras, as contribuições patronais (percentuais sobre folhas de pagamento e outros aportes) e consignações das folhas de pagamento dos servidores públicos (servidores efetivos) que devem ser repassadas mensalmente, até o dia 20 do mês subsequente ao da competência, ao instituto de previdência, na forma prevista no art. 30, inciso “b”, da Lei nº 8.212/91 (BRASIL, 1991b).

Os recursos serão capitalizados, no decorrer dos anos, com a finalidade de viabilizar a assunção de pagamento de benefícios futuros de aposentadorias, pensões e outros benefícios.

A base econômica sobre a qual incide a contribuição previdenciária dos servidores públicos consiste na sua remuneração (CF, art. 40, § 3º), conforme jurisprudência do Superior Tribunal Federal. O art. 201, § 11, da CF/88, ainda, determina que: “os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incor-

porados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios” (BRASIL, 1988).

Tal dispositivo é aplicável por remissão expressa do art. 40, § 3º, e por força da aplicação subsidiária das normas do regime geral de previdência social ao regime próprio, nos termos preconizados pelo art. 40, § 12, CF/88 (BRASIL, 1988). Entretanto, caso haja falta desses repasses, ou se eles não ocorrerem no prazo legal, a organização atuarial dos institutos de previdência municipais é prejudicada, impedindo o pagamento dos benefícios previdenciários de sua responsabilidade.

Ao serem questionados pelos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas), e pelas ações de instrumentos do controle social (sociedade, Ministério Público, controladorias, dentre outros), os entes municipais responsáveis pelos repasses das consignações previdenciárias utilizam-se do parcelamento dos valores referentes as consignações previdenciárias incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados (servidores públicos).

Mas, de acordo com as disposições contidas no art. 5º, inciso V, da Portaria de nº 402/08 (LIMA; GUIMARÃES, 2008), é vedado o parcelamento de contribuições descontadas dos segurados ativos, aposentados e pensionistas.

De forma similar ao RGPS, os RPPS, de acordo com o art. 30, inciso “b”, da Lei nº 8.212/91 (BRASIL, 1991b), estão obrigados a repassar, até o dia 20 do mês subsequente ao da competência, as consignações das folhas de pagamento dos seus servidores públicos. O não repasse, e não o atraso, implica, em tese, no cometimento do crime de apropriação indébita previdenciária na forma prevista no art. 168-A do Código Penal Brasileiro (BRASIL, 1940).

2.3.1 Do não repasse das contribuições previdenciárias consignadas em folhas de pagamento dos servidores públicos municipais no estado do Ceará

A obrigação constitucional daqueles que gerem e/ou administram o patrimônio público é de prestar contas dos gastos despendidos com o dinheiro público. Isso decorre pelo fato de o dinheiro ser do povo, da *res publica*, e não de quem o administra, devendo todo aquele que gerencie recursos públicos enviar suas prestações de contas mensal e anual ao TCE-CE, órgão de controle externo da administração pública municipal do estado.

A prestação de contas mensal é enviada ao TCM-CE por meio do Sistema de Informações Municipais (SIM). Compõe-se de dados extraídos dos atos e fatos contábeis realizados pela administração municipal, bem como a prestação de contas anual, de governo e de gestão, ambas em formato eletrônico.

A prestação de contas de gestão é aquela em que o administrador público municipal encaminha os relatórios específicos exigidos pela Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), e outros requeridos pelo Tribunal de Contas do Estado, na forma prevista na Instrução Normativa nº 03/97, do TCM-CE, extinto por meio da Emenda Constitucional nº 92/17 (BRASIL, 2017). A finalidade é a demonstração dos resultados da execução contábil, financeira, patrimonial e operacional da gestão do administrador para que o TCM-CE a julgue. A conta de governo é a prestação de contas que trata da execução contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, da qual o TCM-CE emite parecer prévio quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita, aprovando-a ou desaprovando-a.

Os dados a seguir delineados foram coletados das infor-

mações iniciais contidas nos processos de prestação de contas de governo dos prefeitos municipais cearenses (tendo por base o banco de dados do Sistema de Informações Municipais), apresentando o saldo remanescente de consignações realizadas em folhas de pagamento dos servidores públicos municipais, assim como os valores consignados e repassados ao ente previdenciário, no exercício de 2016.

Tabela 3. Valores das consignações realizadas nas folhas de salário dos servidores públicos municipais ao RPPS e os repasses realizados pelo ente federativo (municípios cearenses que têm instituídos RPPS)

Processo	Município	Saldo anterior	Consignações	Repasses	Saldo
10033617	Acarape	792.898,87	968.533,16	438.410,43	1.323.021,60
10023217	Acopiara	441.744,30	2.477.766,93	2.919.480,60	30,63
10027117	Alto Santo	1.078.022,96	474.227,26	215.738,95	1.336.511,27
10049017	Amontada	2.944.186,89	0,00	0,00	2.944.186,89
10022817	Aracati	291.781,21	2.952.315,27	3.076.024,63	168.071,85
10028417	Aracoiaba	677.919,06	1.962.290,77	620.754,80	2.019.455,03
10025917	Araripe	29.595,61	1.889.654,30	1.826.219,01	93.030,90
10065717	Beberibe	0,00	2.915.407,10	2.915.407,10	0,00
10029517	Boa Viagem	8.319,88	4.207.813,49	4.164.163,31	51.970,06
10052617	Canindé	3.057.460,23	6.563.028,05	7.310.434,43	2.310.053,85
10029817	Capistrano	149.870,62	1.632.435,93	1.708.592,74	73.713,81
10035417	Caridade	3.484.168,42	1.381.713,80	7.424,38	4.858.457,84
10037817	Carriáçu	389.151,27	948.110,44	634.468,82	702.792,89
10037217	Cascavel	0,00	2.402.723,35	2.030.418,60	372.304,75

Processo	Município	Saldo anterior	Consignações	Repasses	Saldo
10016417	Caucaia	4.850.970,12	17.177.018,85	15.785.347,26	6.242.641,71
10460317	Choró	613.069,37	1.054.352,01	836.975,88	830.445,50
10038317	Chorozinho	309.633,67	1.438.710,17	1.640.873,87	107.469,97
10026117	Crato	485.163,80	7.397.941,44	6.894.501,45	988.603,79
10017917	Cruz	218.589,00	1.504.955,71	1.243.478,39	480.066,32
10023117	Eusébio	36.004,04	5.238.240,73	5.265.490,68	8.754,09
10016817	Fortaleza	7.277.658,14	223.433.194,06	225.529.143,89	5.181.708,31
10031617	Fortim	270.178,53	904.354,26	1.008.551,65	165.981,14
10024917	General Sampaio	146.817,73	692.294,96	833.742,73	5.369,96
10034917	Guaramiranga	166.382,74	719.072,81	782.506,04	102.949,51
10019117	Horizonte	360.441,15	5.485.777,93	5.447.893,37	398.325,71
10021017	Ibicuitinga	320.701,34	829.298,21	114.441,86	1.035.557,69
10023017	Icapuí	72.589,66	1.887.243,18	1.965.770,86	-5.938,02
10042317	Ipu	4.982.812,76	3.204.652,15	1.835.548,06	6.351.916,85
10021717	Ipueiras	1.303.904,76	2.889.268,72	3.284.910,06	908.263,42
10442517	Irauçuba	82.242,38	1.553.561,92	1.515.707,13	120.097,17
10022717	Itaitinga	0,00	2.200.935,59	1.872.251,89	328.683,70

Processo	Município	Saldo anterior	Consignações	Repasses	Saldo
10029317	Itapajé	1.936,12	2.998.885,15	3.165.447,71	-164.626,44
10028117	Itapipoca	575.068,63	8.045.719,11	8.010.892,70	609.895,04
10046717	Itapiúna	0,00	1.081.403,82	979.006,35	102.397,47
10026717	Itarema	12.301,63	3.048.751,04	3.048.751,04	12.301,63
10019217	Jaguaruana	0,00	1.879.259,02	1.962.027,30	-82.768,28
10037317	Juazeiro do Norte	116.667,88	0,00	0,00	116.667,88
10036617	Maracanãú	33.947,48	24.191.285,60	22.846.769,14	1.378.463,94
10024817	Maranguape	385.538,24	8.730.302,50	4.994.293,61	4.121.547,13
10041817	Milagres	63.546,06	1.806.596,03	1.645.625,22	224.516,87
10043817	Morada Nova	1.931.607,00	4.811.299,20	6.591.643,04	151.263,16
10014117	Nova Olinda	0,00	1.087.009,34	1.084.277,06	2.732,28
10037417	Ocara	679.617,90	2.132.506,30	2.576.702,84	235.421,36
10019017	Pacajus	0,00	3.524.171,20	3.333.728,63	190.442,57
10030217	Pacatuba	13.065,12	0,00	0,00	13.065,12
10037617	Pacoti	12.544,93	886.097,04	817.775,55	80.866,42
10015317	Palhano	1.948.769,68	730.749,31	512.518,13	2.167.000,87
10028917	Palmácia	28.199,13	901.085,39	1.069.862,26	-140.577,74

Processo	Município	Saldo anterior	Consignações	Repasses	Saldo
10029217	Paraipaba	401.313,00	2.219.628,22	2.613.369,37	7.571,85
10027817	Potiretama	815.233,92	4.634.642,28	91.991,60	5.357.884,60
10024717	Quiterianópolis	337.046,82	1.534.590,01	1.327.125,47	544.511,36
10039517	Quixadá	5.037,90	5.674.659,16	4.634.740,87	1.044.956,19
10337717	Quixeramobim	843.769,72	3.872.468,51	3.786.798,14	929.440,09
10017617	Redenção	59.494,04	1.493.155,26	1.552.649,30	0,00
10022217	Russas	78.936,76	2.953.813,52	2.968.575,18	64.175,10
10038217	Santa Quitéria	5.014.615,86	2.919.362,97	512.862,24	7.421.116,59
10026217	Santana do Cariri	33.720,97	1.640.205,30	1.572.523,26	101.403,01
10027717	São Gonçalo do Amarante	98.237,87	3.935.110,29	3.935.110,29	98.237,87
10032417	Solomópole	148.738,03	1.156.522,62	1.156.746,81	148.513,84
10450817	Tauá	9.341,02	3.063.614,99	3.066.936,15	6.019,86
10031917	Tejuçuoca	2.300.382,16	1.526.214,54	1.051.218,35	2.775.378,35
10026417	Viçosa do Ceará	0,00	3.746.667,04	3.744.405,91	2.261,13
Total geral		50.790.956,38	414.612.667,31	398.379.046,39	67.024.577,31

Fonte: Informações iniciais dos processos de prestação de contas de governo e/ou Anexo VII (demonstrativos da dívida flutuante) encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (2016).

Verifica-se na Tabela 3 que o montante de consignações realizadas nas folhas de salários dos servidores públicos municipais, referentes aos municípios do estado do Ceará que tem institutos de previdência próprios instituídos, exercício financeiro de 2016, foi de R\$ 414.612.667,31. Entretanto o valor repassado ao ente previdenciário foi a quantia de R\$ 398.379.046,39, restando um valor de R\$ 16.233.620,92 a ser repassado.

Se considerarmos os valores remanescentes do exercício anterior (2015), R\$ 50.790.956,38, o montante do mesmo tipo de consignações realizadas nas folhas de salários dos servidores públicos municipais, referentes aos municípios do Estado do Ceará que tem institutos de previdência próprio instituídos, implica em R\$ 67.024.577,31.

Existem valores repassados a maior no exercício de 2016, o que denota a má gestão orçamentária, contábil e financeira dos entes federativos, que consolidam as contas de todas as secretarias e autarquias municipais, por uma única e simples razão: valores consignados e não repassados no exercício anterior devem ser inscritos em restos a pagar processados, a serem pagos no exercício seguinte nessa rubrica específica.

O não repasse de consignações, conforme registrado alhures, implica no cometimento, em tese, do crime de apropriação indébita previdenciária na forma prevista no art. 168-A do Código Penal (BRASIL, 1940). A conduta ilícita consiste em não levar a efeito o recolhimento aos cofres do Regime de Previdência as contribuições previamente descontadas dos servidores, podendo causar, como consequência, o desequilíbrio financeiro e atuarial do regime e, por conseguinte comprometendo o pagamento de benefícios atuais e futuros, segundo entendimento dos tribunais regionais federais.

2.4 A conduta dos Tribunais de Contas ante o cometimento, em tese, do crime de apropriação indébita previdenciária pelo não repasse de contribuição previdenciária realizada em folhas de pagamento de servidores públicos

Os tribunais de contas tem se manifestado favoráveis à aplicação, em tese, do cometimento do crime de apropriação indébita previdenciária pelo não repasse de contribuições previdenciárias das folhas de pagamento dos servidores públicos ao regime próprio de previdência, senão vejamos:

PROCESSO **TCE-PE Nº15100208-3**. RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE MODALIDADE – TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS – GESTÃO 2014 EXERCÍCIO: FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO. INTERESSADO: ROMEU JACOBINA DE FIGUEIREDO. CONSIDERANDO o não repasse/recolhimento de contribuições previdenciárias ao RPPS no montante de R\$ 1.791.578,53, sendo R\$ 1.471.847,49 de responsabilidade do Sr. Romeu Jacobina de Figueiredo (Prefeito Municipal) e R\$ 319.731,53 das Secretárias de Saúde (R\$ 251.471,68 – Erika Fernandes Araújo de Souza Rocha, pelo período de 28/01/2014 a 26/11/2014; e R\$ 68.259,36 – Neide Moura Gonçalo, pelo período de 27/11/14 em diante); CONSIDERANDO que o não repasse/recolhimento de contribuições previdenciárias ao RIBEIRAOPREV, por parte da Prefeitura e de outros órgãos da administração municipal, vem se repetindo a cada exercício, desde pelo menos o exercício de 2002, **agravando gradativamente a situação financeira e atuarial do RPPS**; CONSIDERANDO o teor da Súmula n.º 12 deste Tribunal, que estabelece que **“a retenção remuneração de servidor como contribuição e o não repasse ao respectivo regime poderá configurar crime de apropriação indébita previdenciária** e deve ser comunicada ao Ministério Público,

considerando as contas anuais”; CONSIDERANDO a jurisprudência deste Tribunal de Contas (Processo TC n.º 1390218-0 – Acórdão TC n.º 999/14; Processo TC n.º 0903446-8; Processo TC n.º 1090117-6 – Decisão TC n.º 0549/11; Processo TC n.º 1480146-2 – Acórdão TC n.º 0233/16; Processo TC n.º 15100403-1 – Acórdão TC n.º 232/17); APLICAR ao Sr(a) ERIKA FERNANDES ARAÚJO DE SOUZA ROCHA multa no valor de R\$ 8.000,00, prevista no artigo 73, incisos II, da Lei Estadual n.º 12.600/04, que deverá ser recolhida, no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado desta Decisão, ao Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal, por intermédio de boleto bancário a ser emitido no sítio da internet deste Tribunal de Contas. (PERNAMBUCO, 2014, grifos nossos).

PROCESSO TCE-MT Nº 68853/2011. RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ HENRIQUE LIMA. TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS – GESTÃO. EXERCÍCIO 2010: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ESTRELA. INTERESSADO: BENEDITO DE OLIVEIRA. O núcleo do tipo penal é “**deixar de repassar**”, que configura conduta omissiva. Tem-se por sujeito ativo aquele que possui o dever legal de repassar à previdência social a contribuição recolhida dos contribuintes. Tem-se por sujeito passivo a própria previdência social e como sujeito passivo secundário os contribuintes. **O objeto jurídico encontra-se na subsistência financeira da previdência. Por fim, o tipo subjetivo é o dolo, a pretensão de não repassar as contribuições recolhidas. A grande celeuma do crime de apropriação indébita previdenciária encontra-se na exigência ou não do dolo específico para a sua configuração, qual seja *animus rem sibi habendi* (a intenção de ter a coisa para si). O Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento de que para a caracterização do crime em discussão é dispensável a exigência do dolo específico. Portanto, demonstrado o dolo genérico, deixar de repassar, observa-se a consolidação do**

crime. Portanto, incabível alegar que não utilizou o valor da contribuição previdenciária para proveito próprio, e sim para o pagamento, a exemplo, de folha de pessoal, ou, de emergência pública. O crime já se consolidou com o “deixar de repassar” à previdência social a contribuição. (MATO GROSSO, 2011, grifos nossos)

Mas o TCM-CE, extinto por meio da Emenda Constitucional nº 92/16 (BRASIL, 2016), responsável pelas contas públicas municipais cearenses até o exercício de 2017, foi silente quanto à apropriação indébita previdenciária nos casos de consignações previdenciárias realizadas nas folhas de pagamento dos servidores públicos municipais e não repassadas aos regimes próprios de previdência específicos. Em alguns casos, mesmo não os repassando considerou favorável à aprovação das contas, o que se pode constatar nos pareceres prévios exarados pela, então, Corte de Contas, nos processos a seguir delineados:

PROCESSO TCM-CE Nº 2011. AMO. PCG.07837/12. RELATOR: CONSELHEIRO DOMINGOS GOMES DE AGUIAR FILHO. TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS – GOVERNO. EXERCÍCIO 2011: PREFEITURA MUNICIPAL DE AMONTADA. Acusou-se, inicialmente, que a quantia não repassada de R\$ 195.010,87 (cento e noventa e cinco mil e dez reais e oitenta e sete centavos) relacionava-se a retenções de meses anteriores e, por esta razão, caracterizava a apropriação indébita previdenciária, prevista no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, introduzido pela Lei nº 9.983 de 17 de julho de 2000. **A Inspeção, reavaliando os dados do SIM na fase complementar, descaracterizou a apropriação indébita apontada na Informação Inicial, uma vez os dados do Sistema não demonstravam as competências dos repasses efetuados em 2011, impossibilitando averiguar as competências dos valores consignados e não repas-**

sados; ademais, o Justificante não apresentou nenhuma prova documental no sentido de atestar que o saldo pendente de repasse ao final do exercício realmente foi referente às consignações efetuadas em dezembro de 2011, podendo concluir apenas que o Município efetuou repasses inferiores com relação ao montante consignado no ano de 2011. [...]. (Parecer Prévio nº 2/2016³, grifos nossos)

PROCESSO TCM-CE Nº 2010. CAN.PCG.07121/11. RELATOR: CONSELHEIRO PEDRO ÂNGELO SALES DE FIGUEIREDO. TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS – GOVERNO. EXERCÍCIO 2010: PREFEITURA MUNICIPAL DE CANINDÉ. **Não foi repassado para o INSS** o montante de R\$ 178.077,97 referente às contribuições previdenciárias consignadas dos servidores, **conduta esta tipificada no art. 168-A do Código Penal como crime de apropriação indébita previdenciária**, irregularidade grave, suficiente para a desaprovação das contas (item 28.1). **Não comprovação do repasse do valor de R\$ 438.441,58 para IPM** referente às contribuições previdenciárias consignadas dos servidores (item 28.2). [...] Represente-se à Procuradoria da República no Ceará, para as providências que julgar cabíveis, tendo em vista que o ato praticado no item 28.1 deste Parecer Prévio (**não repasse de contribuições previdenciárias para o INSS**) configura irregularidade grave, em face do art. 168-A do CP.

PROCESSO TCM-CE Nº 2010. QXM.PCG.8119/11. RELATOR: CONSELHEIRO HÉLIO PARENTE DE VASCONCELOS FILHO. TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS – GOVERNO. EXERCÍCIO 2010: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXERAMOBIM. [...] **7.1.2.** Constatou-se que o Poder Executivo **não repassou integralmente ao Órgão de Previdência Municipal** os valores consignados a título de contribuição Previdenciária. Ressaltou-se, porém, que o montante consignado e não repassado, na quantia de (R\$34.796,79), refere-se às retenções de de-

zembro e 13º salário, cujo repasse deverá ser comprovado. Ressalte-se que a **Lei Complementar nº 001/2006 de 11/07/2006, não especifica prazo do repasse no Título V (Do Custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Quixeramobim)** arts. 111 ao 114 da Lei sobredita. **7.1.3.** A Defesa não teceu nenhum comentário, mantendo-se silente neste apontamento. Isto posto, ratifica-se o posicionamento inicial. Não se constatou nos autos as comprovações de repasse das dívidas em favor do regime próprio de previdência municipal. Desse modo, ratifica-se o posicionamento inicial [...]. O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I, art.71 da Constituição Federal, consoante o referido pelo artigo 78, inciso I, da Constituição Estadual, apreciou a presente Prestação de Contas Anuais do Governo Municipal de QUIXERAMOBIM, exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Senhor EDMILSON CORREIA DE VASCONCELOS JÚNIOR, ao examinar e discutir a matéria acolheu o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de Parecer Prévio FAVORÁVEL à aprovação das Contas de Governo ora examinadas. [...]. (Parecer Prévio nº 166/2014⁴, grifos nossos)

Algo que nos chamou atenção no voto proposto pelo eminente relator no Processo nº 8.119/11, que trata do parecer prévio das contas de governo do município de Quixeramobim retromencionado, é que a Lei Complementar nº 001/06, de 11 de julho de 2006, Título V (Lei de Custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Quixeramobim), não especifica prazo do repasse das consignações realizadas à conta da folha de pagamento dos servidores públicos municipais.

4 Disponível em http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/processo/show/nu_protocolo_pr/811911/aba/contDigital/aut/S.

O entendimento sugere que, não havendo prazo previsto na legislação municipal, o alcaide poderia repassá-los nos prazos que lhe conviesse.

O relator poderia ter apontado a inconstitucionalidade da LC 001/06, Lei de Custeio do RPPS do Município de Quixeramobim, conforme estudos de Sarquis, Frigeri e Sousa (2016, p. 6):

Em suma, há o Tribunal de Contas de negar aplicação às leis previdenciárias elaboradas pelos entes, caso as repunte inconstitucionais. “Se o ente entender que há coação indevida por parte do Tribunal, deve ele deduzir a segurança em juízo, o que coloca a arguição no correto trilho do Pretório Excelso”.

De acordo com Lima e Sarquis (2016, p. 15), “Materialidade, relevância e risco são critérios habitualmente utilizados pelos Tribunais de Contas na definição de seus planos de fiscalização e no planejamento de suas auditorias”, com destaque para a importância estratégica do exercício de controle externo da gestão dos RPPS, mormente no que concerne à segurança das aplicações financeiras dos recursos dos segurados, incluindo as consignações realizadas em suas folhas de pagamento e capitalização de recursos para o pagamento de benefícios iminentes e futuros.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os regimes próprios de previdência social, principalmente os municipais, apresentam alto risco ao pagamento de benefícios futuros de aposentadoria, pensões e outros. O monitoramento da sociedade, dos partidos políticos, das associações e sindicatos de servidores públicos municipais e, sobretudo, dos

Tribunais de Contas, poderá amenizar os problemas resultantes da inobservância das determinações legais.

O Governo Federal não traz a lume elementos técnicos que deem validade ao que dizem os números apresentados e, dessa forma, a comunidade acadêmica não tem em mãos elementos suficientes para validar a tão alardeada reforma, o que torna o processo escuso à sociedade, principalmente quando se dá conta do envolvimento de grandes corporações com interesses difusos nessa nova previdência social, futura.

Este trabalho buscou mostrar que a emissão das certidões de regularidade previdenciária (CRP) emitidas pelo Ministério não são capazes de garantir a solvência financeira (no presente) e atuarial (no futuro) desses fundos de previdência.

É preciso e necessário que os Tribunais de Contas, órgãos de controle externo das contas públicas, tenham instrumentos de fiscalização, auditoria e inspeções efetivos, garantindo o repasse das contribuições patronais e consignações realizadas pelos entes federativos nas folhas de pagamento de salário dos servidores. As medidas de controle realizadas por esses órgãos possibilitará o equilíbrio dos RPPS e infrações legais e penais à legislação vigente.

Este estudo analisou a adimplência dos RPPS municipais cearenses quanto à certificação de regularidade previdenciária junto ao Ministério da Previdência Social, os repasses das consignações referentes aos salários dos servidores municipais participantes desses planos e a ocorrência de infrações, por parte dos gestores dos RPPS, dos crimes tipificados como apropriação indébita previdenciária, devido à ausência de repasses previdenciários, e o posicionamento dos julgamentos dos Tribunais de Contas quanto a tipificação da conduta como crime.

O que se concluiu, confirmando as hipóteses apresentadas, é que a certidão de regularidade previdenciária, emitida pelo Ministério da Previdência Social, dicotomicamente, não garante a regularidade dos institutos de previdência social instituídos no Brasil. Evidenciou-se que os Tribunais de Contas estão atentos à questão do não repasse das contribuições previdenciárias consignadas nas folhas de pagamento dos servidores públicos, nos valores e prazos legais, caracterizando o não repasse como crime de apropriação indébita previdenciária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 1940. Disponível em: <<https://goo.gl/o2CCHz>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. 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**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<https://goo.gl/85bjox>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/ygr2RS>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os

Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1991a. Disponível em: <<https://goo.gl/Jc1fjY>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1991b. Disponível em: <<https://goo.gl/Km2VPe>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização, e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 nov. 1998. Disponível em: <<https://goo.gl/AeuP2W>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 maio 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/8t8eSy>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

_____. Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001. Institui, no âmbito da Administração Pública Federal, o certificado de regularidade previdenciária. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF,

12 abr. 2001. Disponível em: <<https://goo.gl/ZTjMry>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/Kg8cXX>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 92, de 12 de julho de 2016. Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal e modificar-lhe a competência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/CsMzHs>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

_____. MPS. Ministério da Previdência Social. **Certidão de Regularidade Previdenciária (CRP)**. Disponível em: <<https://goo.gl/NTmNBF>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

CAETANO, M. Previdência tem rombo recorde de R\$ 268,8 bilhões em 2017. **Veja**, São Paulo, 22. jan. 2018. Disponível em: <<https://goo.gl/8PP9ko>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

CASTRO, C. A. P.; LAZARRI, J. B. **Manual de Direito Previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório de atividades anual**: 2016. Fortaleza, 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/Fxv7gk>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Relatório de atividades anual**: 2017. Fortaleza, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/CbJq7k>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

_____. Serviços on-line. Consulta processual. Contas de Governo. Disponível em <http://www.tcm.ce.gov.br/servicos/sap.php/consultas>. Acesso em: 10 Fevereiro 2018.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Processo nº 8119/11. **TCM-CE**, Fortaleza, 12 dez. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/ASfh3x>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. Processo nº 7837/12. **TCM-CE**, Fortaleza, 7 jan. 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/uHj5Qx>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. **Relatório de atividades 2016**. Fortaleza, 2016c. Disponível em: <<https://goo.gl/9ZiqHv>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

LIMA, D. V.; GUIMARÃES, O. G. A Portaria MPS 402/2008. In: _____. **Estudos**: contabilidade aplicada aos regimes próprios de previdência social. Brasília, DF: MPS, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/AJ3i4c>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

LIMA, L. H.; SARQUIS, A. M. F. (Coord.). Materialidade, rele-

vância e risco: a importância estratégica do controle externo dos regimes próprios de previdência social. In: _____. **Controle externo dos regimes próprios de previdência social**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MATO GROSSO. **Tribunal de Contas de Mato Grosso**. Processo nº 68853/2011. Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/E8ZpxM>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Processo nº 15100208-3. **Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/vPWXcc>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

SARQUIS, A. M. F.; FRIGERI, C. A.; SOUSA, D; A. O controle externo dos Regimes Próprios pelos Tribunais de Contas. **TCE-SP**, São Paulo, [201?]. Disponível em: <<https://goo.gl/J6rr-sm>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

Análise das Despesas com Pessoal dos Poderes Executivos dos Estados do Nordeste Quanto aos Limites Estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal

Analysis of the staff costs of the executive powers of the Northeastern states as to limits on Fiscal Accountability Law

Natanael Carvalho Rabelo¹
Manuel Salgueiro Rodrigues Júnior²

RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, nacionalmente, padrões relacionados às finanças públicas, em que cada ente federativo deve observar os limites de gastos, endividamento, entre outros aspectos. Sabendo disso, o objetivo deste artigo é analisar as despesas com pessoal do Poder Executivo dos estados da região Nordeste no período de 2013 a 2017, identificando o cumprimento dos limites estabelecidos pela mencionada lei, apontando os impactos que a evolução dos gastos com pessoal e da Receita Corrente Líquida trouxe para as finanças públicas desses estados. Para tanto, foi feita pesquisa de natureza descritiva, analisando as despesas e receitas dos estados da região. Os resultados indicaram que a recessão econômica afetou as contas públicas dos estados, notadamente por conta da redução de receitas. Observou-se ainda que, na média geral, o ano de 2015 foi mais atribulado em decorrência das dificuldades ocasionadas

1 Graduado em Ciências Contábeis, pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Pós-Graduação em Finanças Aplicadas (em realização) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC MINAS. Funcionário do Banco do Nordeste do Brasil. Professor de Concursos Públicos, ministrando cursos de Conhecimentos Bancários. E-mail: natanaelcr@gmail.com

2 Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e professor do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual do Ceará. E-mail: msrodriguesjr@gmail.com

pelo primeiro mandato dos governadores eleitos e do agravamento da crise econômica. Notou-se que os governantes reeleitos tiveram dificuldades para controlar os gastos com pessoal.

Palavras-Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Relatório de Gestão Fiscal. Estados da região Nordeste. Despesa com pessoal. Limites.

ABSTRACT

The Fiscal Accountability Law establishes, nationwide, standards related to public finances where each federative entity must observe the limits of expenses, indebtedness, among other aspects. Knowing this, the objective of this article is to analyze the personnel expenses of the governments of the Northeastern states of Brazil, in the period from 2013 to 2017, identifying compliance with the limits established by that mentioned law, pointing out the impacts of the evolution of personnel and net current income on the public finances of those states. For that, an exploratory research was done, analyzing the expenses and revenues of the states of the Northeast region of Brazil. The findings have indicated that the economic recession affected the public accounts of the states, mainly due to the reduction of revenues. It was also observed that, in general average, the year 2015 was more troublesome in this matter due to the difficulties caused by the first term of the governors-elect and the worsening of the economic crisis. It's been noted that the re-elected rulers had difficulties controlling their personnel expenses.

Keywords: Tax Accountability Law. Fiscal management report. States of the Brazilian Northeast region. Expenses with personnel. Limits.

Recebido: 13/07/2018

Aprovado: 08/08/2018

1 INTRODUÇÃO

As despesas com pessoal, realizadas nas três esferas de governo, são disciplinadas pela Constituição Federal de 1988 e, desde 2000, pela Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esta lei, no seu artigo 19, estabelece limites percentuais de gastos com pessoal para cada ente da federação, além de fixar limites percentuais para os poderes Executivo, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas) e Judiciário e o Ministério Público, no seu artigo 20.

Os entes federados publicam suas receitas e seus gastos periodicamente em meio eletrônico. Para o caso da despesa com pessoal, os entes emitem um relatório e dão-lhe publicidade quadrimestralmente, o que se denomina de Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Com isso, os gestores públicos passaram a ter melhor acompanhamento dos gastos realizados com pessoal, sendo obrigados a respeitar os limites estabelecidos pela LRF. Caso os gastos ultrapassem os percentuais fixados, o ente federado sofrerá diversas sanções, como as estabelecidas no artigo 23 da LRF.

A despesa com pessoal é monitorada com base em um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), onde os entes da federação deverão respeitar os limites máximos, bem como os níveis de alerta e prudencial. Segundo Silva (2009), a RCL é a base de cálculo dos limites da LRF, e sobre ela são calculados os percentuais de gastos previstos na lei. A RCL é publicada a cada bimestre pelos governos, estando junto do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o qual contém todos os valores que compõem esse tipo de receita.

A sociedade brasileira tem direito a transparência dos gastos públicos. Isso ocorre quando os governantes publicam

periodicamente os relatórios de receitas e despesas, permitindo que o povo acompanhe a situação financeira da Administração Pública. Segundo Matias-Pereira (2006), a participação da sociedade no processo de prestação de contas da gestão pública é um avanço na condução das finanças públicas, sendo garantida pela obrigatoriedade da geração de relatórios em linguagem simples.

A justificativa deste estudo consiste em verificar se o propósito da LRF foi respeitado nos estados do Nordeste, pois tanto seu conhecimento como sua aplicação possibilitam identificar as dificuldades dos estados em manter-se dentro dos percentuais estabelecidos por lei.

Diante do exposto, o objetivo deste trabalho é analisar as despesas com pessoal do Poder Executivo dos estados da região Nordeste no período de 2013 a 2017, identificando o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF e atinando para os impactos que os gastos com pessoal e da RCL trouxeram para as finanças públicas desses estados.

Além disso, os objetivos específicos desta pesquisa são indicar os estados que respeitaram ou não o limite global e os níveis de alerta e prudencial, apontando os motivos que levaram os entes a não cumprirem esses limites e observar o aspecto temporal. Identifica também se os governadores reeleitos tiveram melhores resultados em suas contas em relação aos gestores públicos eleitos pela primeira vez para os cargos de governador.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A gestão das contas públicas praticada de forma irresponsável no século XX, sendo por diversas vezes as despesas

maiores que as receitas, refletiu negativamente na economia. Consequentemente, os entes da federação foram obrigados em diversas ocasiões a buscar empréstimos para quitar suas dívidas.

Essa percepção é corroborada por Jaloretto (2009), quando aponta que o governo brasileiro, após a Segunda Guerra Mundial, apresentou resultados fiscais negativos consecutivos, necessitando do auxílio financeiro de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), para realizar os devidos ajustes.

Segundo Sanson (2011), quando o setor público está muito endividado, ele tem problemas ao refinancear sua dívida. Os investidores em títulos públicos se preocupam com as futuras receitas dos entes federativos, analisando se os governos têm condições de garantir o pagamento dos juros.

A União, juntamente com os estados, municípios e o Distrito Federal, deve buscar a estabilização econômica do país, sendo necessário que todos os governantes locais se coordenem política e economicamente entre si com o objetivo de diminuir o déficit público.

Para minimizar esse tipo de problema e buscar a excelência na gestão dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 aborda as finanças públicas em seu Título VI, Capítulo II, dividindo o poder financeiro entre os entes da federação e submetendo-os aos princípios, vedações, normas e limites definidos na própria Constituição (Matias-Pereira, 2006).

Dessa forma, para minimizar o risco de as finanças públicas serem encaminhadas a uma situação ruim para a sociedade brasileira, diminuindo ou limitando o atendimento de políticas públicas básicas como educação, saúde, moradia, saneamento, entre outras, foi elaborada a Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 163, inciso I, trata sobre finanças públicas, ressaltando que uma lei complementar deve dispor sobre o assunto. Além disso, nesse mesmo artigo, nos incisos II a VII, determina as matérias que essa lei deve abordar.

Buscando equilíbrio financeiro entre receitas e despesas, em 4 de maio de 2000 foi aprovada a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para Mattias-Pereira (2006), foi um instrumento inovador para as finanças públicas, sendo apresentada como um marco institucional e cultural para o Brasil, por viabilizar um controle social.

A LRF surgiu com a finalidade de mudar a administração pública, que era burocrática, e trazer responsabilidade na gestão fiscal, tornando o serviço público mais eficiente para a sociedade e incentivando o desenvolvimento nacional e a expansão econômica do país.

Conforme Almeida et al. (2017), a LRF fixou limites para despesas com pessoal e para a dívida pública, além de determinar que fossem elaboradas metas para o controle de receitas e despesas. Como consequência do cumprimento dessas normas, era de se esperar que houvesse um ajuste tributário que levasse a uma maior disponibilidade de recursos a serem aplicados na melhoria dos serviços públicos e na redução do déficit fiscal.

Sendo assim, além de impor limitações pertinentes, a LRF representou um avanço na relação entre os gestores públicos e os cidadãos, principalmente quanto à transparência da gestão fiscal. Aliás, um dos temas fundamentais da LRF é a limitação desses gastos, alterando, inclusive, a metodologia de cálculo e

os percentuais de limites estabelecidos por normas anteriores.

A Lei Complementar 101/00, que trouxe orientações quanto a receitas e gastos públicos, aborda, ainda, a transparência dessas contas públicas em seu artigo 48. Ressalta que aos instrumentos de transparência da gestão fiscal será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público. Estes instrumentos são os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Segundo Matias-Pereira (2006), a busca por transparência, conforme definido nessa lei, está crescendo e sendo assegurada no Brasil, onde alguns estados e municípios já a estão regulamentando pelo incentivo à participação da população no processo de elaboração dos gastos públicos.

Dessa forma, este trabalho aborda as despesas com pessoal, as quais são partes significativas dos gastos públicos. Foram utilizados dados que os gestores públicos publicam periodicamente, conforme imposto pela LRF.

2.2 Gasto com pessoal

Um dos principais focos de atenção da LRF, desde a sua elaboração, foi a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme previsto no artigo 169 da Constituição Federal de 1988, o qual ressaltava que uma lei complementar deveria dispor sobre os limites com esses gastos.

Segundo o artigo 18 da LRF:

Entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Sendo assim, a despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício, ou seja, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos quanto aqueles com cargos em comissão, celetistas, empregados públicos, agentes políticos e agentes comunitários de saúde e de combate às endemias. A regra aplica-se a todos esses cargos, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não, conforme definido no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A despesa total com pessoal ativo e inativo, excetuando-se a computação das despesas previstas nos parágrafos 1º e 2º do artigo 19, em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder os percentuais com base na RCL. Além disso, há uma divisão dos limites máximos entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público (MP), conforme discriminados no Quadro 1.

Quadro 1: Limites globais e limites por Poder ou órgão

Ente federativo	Percentual do Executivo	Percentual do Legislativo	Percentual do Judiciário	Percentual do MP	Limites globais
União	40,9%	2,5%	6%	0,6%	50%
Estados (sem TCM)	49%	3%	6%	2%	60%
Estados (com TCM)	48,6%	3,4%	6%	2%	60%
Municípios	54%	6%	-	-	60%

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme LC 101/00 (artigos 19 e 20).

Vale ressaltar que nos estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), como é o caso da Bahia, de Goiás, do Pará e do Ceará (extinto em 2017), os percentuais serão alterados, conforme Quadro 1.

De acordo com os artigos 19 e 20 da LRF, os gastos com pessoal têm limites globais e por poder ou órgãos fixados com base na RCL. De acordo com o MDF da STN, a RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF.

A RCL é o valor de referência sobre o qual são calculados os limites estabelecidos na LRF, ou seja, quanto maior for essa receita, maiores serão os valores limitantes de gastos com pessoal. Cabe destacar também que, conforme artigo 2 parágrafo 3º da LC 101/00, a RCL será apurada com a soma das receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades, de forma que a apuração dessa receita não seja ape-

nas de um único mês, e sim de um período de doze meses.

A RCL é usada como parâmetro nos limites estabelecidos pela LRF, como evidenciado no Quadro 2.

Quadro 2: Resumo de limites fixados com base na RCL

Limite	Percentuais
Global (teto)	União: 50% da RCL; estados e municípios: 60% da RCL.
Limite por Poder ou órgão (subteto)	Conforme especificado no Quadro 1.
Prudencial	É o valor de 95% dos subtetos atribuídos a cada Poder ou órgão.
Alerta	É o valor de 90% dos subtetos atribuídos a cada Poder ou órgão.
Último ano de mandato	Quando estiverem faltando 180 dias para o fim do mandato do governante, não se pode expedir ato aumentando a taxa da despesa de pessoal.

Fonte: Elaborado pelos autores, conforme LC 101/00 (artigos 19, 20, 21, 22 e 59).

Objetivando resguardar o volume máximo dos gastos e não os exceder, foi estabelecido também um limite prévio das despesas com pessoal, ou seja, o artigo 22 da LRF instituiu um mecanismo limitando essa despesa ao percentual de 95% do teto, conhecido como Limite Prudencial.

Outro percentual que limita os gastos públicos é o de Alerta. No caso de ser atingido, os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite global, conforme estabelecido no artigo 59, parágrafo 1º, inciso II, da LRF.

Por último, é vedado de pleno direito o ato que resulte em um crescimento da despesa com pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Po-

der ou órgão, conforme parágrafo único do artigo 21 da LRF.

Diante do exposto, serão apresentados alguns estudos que contribuíram para a elaboração deste trabalho, colaborando para o conhecimento e fortalecendo as discussões dos resultados apresentados.

2.3 Estudos anteriores

Analisando a pesquisa de Custódia (2010), nota-se que o autor propôs um estudo dos efeitos dos indicadores previstos na LRF sobre despesas com pessoal da União, tendo como objetivo a apresentação e análise da evolução dessas despesas nos municípios brasileiros em relação à Receita Corrente Líquida. Em seu estudo foi mensurado que, no período estudado, houve crescimento dos referidos gastos, à medida que o autor ressalta a importância de demarcar o crescimento dessa evolução, a fim de não ultrapassar os limites legais e manter o equilíbrio econômico.

No trabalho de Giuberti (2005), pode-se perceber o efeito da LRF sobre os municípios brasileiros. Para essa análise, a autora avaliou a situação fiscal dos municípios: como o limite imposto sobre as despesas com pessoal afeta-os e contribui para a redução dos gastos públicos? Como resultado da pesquisa, observou-se que os problemas de déficit corrente e gasto excessivo com pessoal não aparecem de modo generalizado; ambos se limitam a uma pequena parcela de municípios. Isso indica que o limite imposto pela LRF não afeta a média dos municípios. Porém o impacto da LRF sobre os municípios que enfrentaram um elevado gasto com pessoal mostra que a lei é relevante para controlar este item de despesa.

Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) também realizaram um

estudo dos possíveis impactos da LRF nos municípios. Para isso, investigaram o comportamento das despesas dos municípios de Minas Gerais. Foram analisados os períodos antes e depois da LRF, com base nos quais se comparou o comportamento das prefeituras municipais em relação às suas políticas de gastos. Inicialmente foi identificada uma convergência da despesa com pessoal nos municípios mineiros. Além disso, verificou-se também um processo de convergência dos gastos com investimento, com relativa redução deste.

Rogers e Sena (2007) propuseram uma análise dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à LRF. O estudo foi realizado com base nas contas anuais: balanços e demonstrações financeiras, além dos relatórios de gestão obrigatórios e periodicamente divulgados pelos municípios. Como resultado da pesquisa, observou-se que, nos municípios mineiros de grande porte, o impacto da LRF sobre os gastos com pessoal foi considerado satisfatório e compatível com a lei, uma vez que para praticamente todos os municípios analisados os percentuais desses gastos com relação à RCL permaneceram abaixo do limite máximo fixado.

Por sua vez, Costa e Silva (2015) observaram os limites de gasto com pessoal no Poder Executivo dos estados da Região Nordeste no período de início da recessão econômica brasileira. Segundo os autores, com a análise do comportamento da RCL, foi observado que, entre 2014 e 2015, os estados nordestinos, de modo geral, apresentaram retração real da receita. Isso aconteceu devido ao declínio do PIB brasileiro, influenciando negativamente a RCL e, conseqüentemente, reduzindo a base de cálculo para mensuração dos índices estaduais de gastos com pessoal.

Costa, Faroni e Vieira (2006) submeteram uma avaliação

da situação econômico-financeira nos municípios do estado de Minas Gerais (MG) entre 1995 e 2004, com ênfase nos períodos de transição dos gestores públicos municipais, além de observar a obediência à LRF quanto à apresentação dos relatórios por ela estabelecidos. Foi apontado que a LRF teve um impacto positivo quando trata de despesas nos períodos de transição de governo ou leva em consideração o esforço dos gestores públicos em fazer cumprir a legislação.

Por fim, Nascimento (2017) analisou o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio dos resultados obtidos no planejamento fiscal do Rio Grande do Norte, bem como a verificação do cumprimento das metas fiscais determinadas pela lei. Os dados mostram que, quanto às despesas com pessoal, em quase todos os anos, estiveram dentro do limite máximo estabelecido pela lei. Embora a despesa com pessoal tenha aumentado de forma linear, a receita corrente líquida mostrou crescimento proporcional às despesas com pessoal, fazendo que esse limite fosse constantemente respeitado. Contudo, apesar de o estado ter conseguido seguir o planejado em relação ao limite máximo com gastos de pessoal, ele teve que se policiar constantemente para não o ultrapassar, visto que em apenas quatro dos quinze períodos analisados o limite prudencial foi respeitado.

3 METODOLOGIA

A pesquisa realizada foi de natureza descritiva. A escolha desse tipo de pesquisa ocorreu devido à oportunidade de, a partir dela, verificar se os entes estaduais da região Nordeste respeitaram os limites estabelecidos pela LRF. Pesquisas do tipo

descritivas, segundo Vergara (2000, p. 47), expõem as características de determinada população ou fenômeno, estabelecendo correlações entre variáveis e definindo sua natureza. A autora coloca também que a pesquisa não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirvam de base para tal explicação.

3.1 Instrumento da coleta de dados

Para atingir os objetivos estabelecidos na pesquisa, houve a análise dos RGFs, os quais contêm o comparativo com os limites de que trata a LRF (despesa total com pessoal). Esses relatórios são emitidos ao final de cada quadrimestre pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da LRF, já mencionados neste trabalho, conforme o art. 54 dessa mesma lei.

Após serem analisados os RGFs dos estados da região Nordeste, foram apontados quais desses entes respeitaram o limite global com base na RCL, bem como se verificou quais desses estados respeitaram os níveis de alerta e prudencial.

Foram analisados, também, os RREO, entre os quais está a apuração da RCL, na forma definida no inciso IV do art. 2º da LRF, bem como sua evolução e a previsão de seu desempenho até o final do exercício, conforme o artigo 53 dessa lei.

Por fim, após a verificação desses relatórios, foram apontadas as variações das receitas correntes entre um ano e outro, influenciando, assim, na RCL. Vale lembrar que os limites com despesas de pessoal são calculados com base na RCL; logo, quanto maior for essa receita líquida, maior será a discricionariedade do poder público de aumentar suas despesas. Por outro lado, quanto menor for a RCL, menor será a margem de gastos

a serem realizados pelo governo.

3.2 Análise dos dados

Segundo Richardson (1999), a pesquisa quantitativa tem como intuito garantir resultados precisos, evitando que as análises e interpretações sejam distorcidas, possibilitando uma margem de segurança quanto a inferências.

Dessa forma, o estudo dos dados foi feito através de uma análise quantitativa, cuja primeira etapa foi a análise dos dados com base no referencial teórico, identificando as convergências e divergências da literatura. Para Zanelli (2002), a pesquisa tem de ser norteada por pressupostos e articulada com referenciais teóricos, pois os dados não falam por si.

Para o complemento dos resultados, o restante da pesquisa foi analisado com o auxílio do programa Microsoft Excel para realização de cálculos e transformação dos dados em gráficos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A grande importância do estudo foi justamente analisar se estados da região Nordeste respeitaram os limites estabelecidos pela LRF (global, prudencial e de alerta). Vale ressaltar que se buscou identificar, nos relatórios publicados pelos governos estaduais, as possíveis variáveis que afetaram a despesa com pessoal em determinado período.

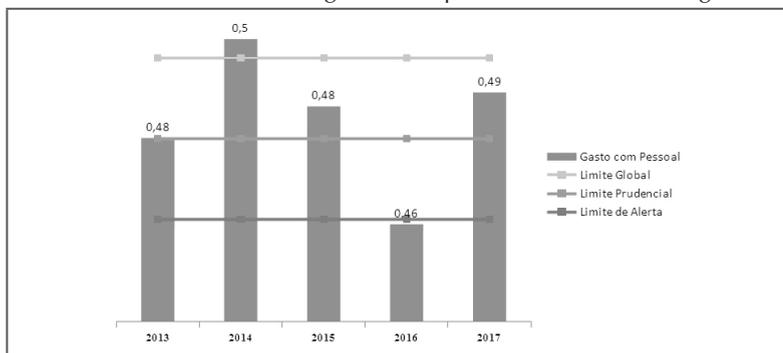
A situação administrativa desejável para todo governo é estar abaixo dos limites fixados pela LRF, tendo em vista que, caso o governante ultrapasse o limite de despesa total com pes-

soal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20), ele poderá até ter seu mandato cassado (Decreto-Lei nº 201/67, art. 4º, VII).

4.1 Estado de Alagoas

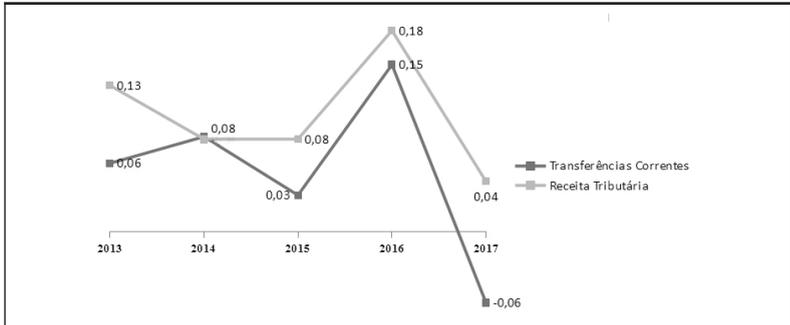
Conforme ilustrado no Gráfico 1, o estado de Alagoas realizou gastos com pessoal acima do limite prudencial e abaixo do limite global nos anos de 2013, 2015 e 2017. Em 2014, o governo teve seu momento mais crítico com despesa de pessoal, ultrapassando o limite máximo estabelecido pela LRF. Por outro lado, em 2016, o governo de Alagoas teve o menor percentual de gastos, abaixo do nível prudencial. Entretanto não atingiu uma situação desejável, pois a despesa esteve acima do limite de alerta.

Gráfico 1 – Percentual de gastos com pessoal do estado de Alagoas



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Alagoas. Disponíveis em: <http://www.sefaz.al.gov.br/financas>.

Gráfico 2 – Histórico de crescimento de receitas do estado de Alagoas



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Alagoas. Disponíveis em: <http://www.sefaz.al.gov.br/financas>.

Ao ser analisado o ano de 2014, pode-se observar, no Gráfico 2, que a Receita Tributária cresceu 8,22%. Contudo foi um aumento menor que o do ano anterior (2013). Além disso, a Receita com Transferências Correntes cresceu 8,47%, sendo maior que a do ano de 2013. Essas duas receitas, juntas, representaram mais de 90% da arrecadação do estado de Alagoas.

Pode-se destacar, também, o crescimento da despesa com pessoal nesse mesmo período: a rubrica de despesa “Pessoal Ativo” encolheu 10,71%, havendo, por outro lado, aumento significativo da despesa “Pessoal Inativo e Pensionista”. Em 2013, foi registrado um gasto de R\$ 3.777,72 nessa categoria, enquanto no ano seguinte foi de R\$ 670.270.045,25, ou seja, um aumento exorbitante.

Este estudo recomenda que o estado emita notas explicativas para informar à sociedade o motivo dessa variação. O crescimento da RCL em 2014 foi de 9,23%, enquanto as despesas com pessoal cresceram 13,81%, resultando numa elevação do percentual total dos gastos do governo, que ultrapassaram o limite máximo estabelecido por lei.

Nos anos de 2013, 2015 e 2017, as situações foram menos críticas do que em 2014. Em 2013, o aumento dos gastos com pessoal foi de 7,76%, enquanto o da RCL cresceu 8,18%. Já em 2015, o crescimento das despesas com pessoal foi de 3,31% contra um aumento de 6,01% da RCL. Como não houve aumento significativo da receita, nem uma retração expressiva da despesa, o estado de Alagoas se manteve acima do limite prudencial. Em 2017, foi registrado aumento de 4,49% da Receita Tributária, e a Receita com Transferência Corrente encolheu 6,31%. O resultado foi um negativo da RCL de 3,89% contra um crescimento de 1,66% da despesa com pessoal, fazendo que fosse ultrapassado o limite prudencial.

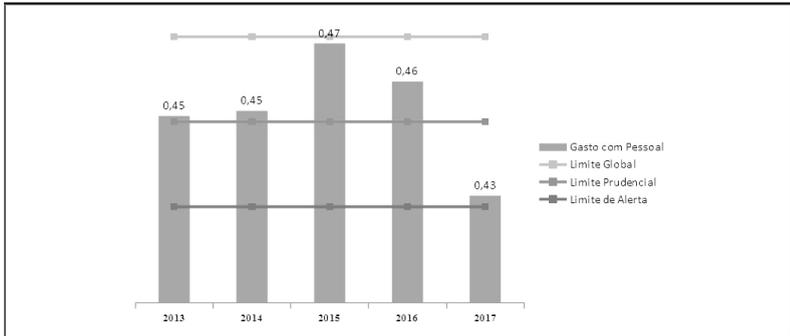
Por outro lado, em 2016, o governo de Alagoas teve seu melhor índice de gastos com pessoal, se comparado com os demais anos. Conforme o Gráfico 2, nota-se que a Receita Tributária e a Receita com Transferências Correntes tiveram seus melhores crescimentos, respectivamente 17,93% e 14,89%, resultando num aumento de 20,81% da RCL contra o crescimento de 14,87% do gasto com pessoal. Logo, nos momentos em que o crescimento da despesa foi maior que o da receita, observa-se que o percentual com gastos de pessoal aumentou e o contrário aconteceu quando o crescimento da receita foi maior que o da despesa.

4.2 Estado da Bahia

O estado da Bahia realizou gastos com pessoal acima do limite de alerta e abaixo do limite prudencial em 2013 e 2014. O ano de 2015 foi o mais crítico vivido pelo governo, pois ultrapassou o limite prudencial. No ano seguinte, o governo conseguiu

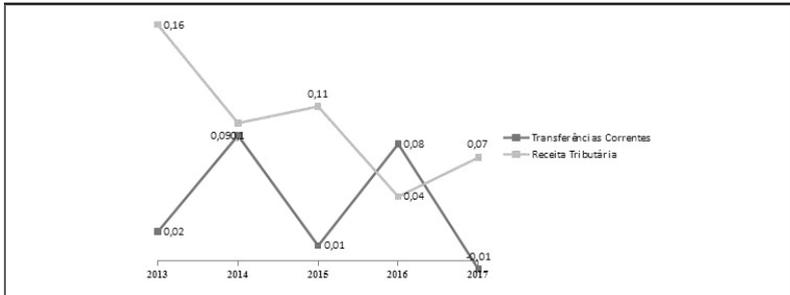
diminuir as despesas com pessoal, entretanto realizou gastos acima do limite prudencial. Em 2017, o estado da Bahia manteve a queda da despesa com pessoal e ficou abaixo de todos os limites.

Gráfico 3 – Percentual de gastos com pessoal do estado da Bahia



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO da Bahia. Disponíveis em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/>.

Gráfico 4 – Histórico de crescimento de receitas do estado da Bahia



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO da Bahia. Disponíveis em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/>.

Conforme ilustrado no Gráfico 3, em 2013 a Receita Tributária cresceu 16,47% e a Receita com Transferência Corrente teve aumento de apenas 2,02%. Este aumento inexpressivo

pode ter sido decorrência do encolhimento da receita “Outras Transferências Correntes” em 9,77%, pois ela representa algo em torno de 20% da Receita com Transferência Corrente. Além disso, recomenda-se que o estado passe a emitir notas explicativas para informar a origem dessa receita. A despesa “Pessoal Ativo”, em 2013, cresceu 11,67%, e a “Pessoal Inativo e Pensionista” aumentou 11,99%, juntos representando mais de 95% da despesa bruta com pessoal. Esses crescimentos resultaram num aumento de 8,55% da despesa com pessoal contra 6,74% de aumento da RCL, fazendo que o Poder Executivo ultrapassasse o limite de alerta.

Já em 2014, o maior impacto foi a queda do crescimento com a arrecadação de tributos, pois houve aumento de 9,61%, sendo menor que no ano anterior. Por outro lado, a Receita com Transferência Corrente aumentou 9,61%, melhor que em 2013. Entretanto, não houve um freio nos gastos do governo, pois a despesa “Pessoal Ativo” cresceu 11,67% e a “Pessoal Inativo e Pensionista” aumentou 13,99%, resultando num aumento de 12,42% no gasto total com pessoal contra um crescimento de 12,09% da RCL, mantendo o estado da Bahia acima do limite de alerta.

No Gráfico 4, nota-se que houve crescimento de 10,76% da Receita Tributária e de apenas 1,04% da Receita com Transferência Corrente em 2015. Este pequeno aumento pode ser resultado de uma retração de 11,73% da rubrica “Outras Transferências Correntes”. Além disso, em 2015, os gastos com “Pessoal Ativo” cresceram 14,85%, enquanto os gastos com “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” cresceram mais de 100%, resultando num crescimento da Despesa Total com Pessoal de 10,10% contra o aumento de 5,17% da RCL,

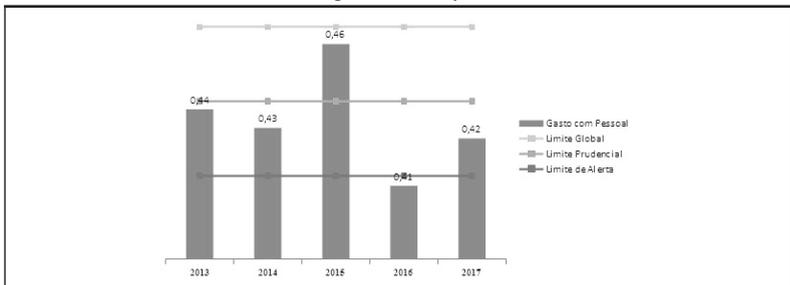
fazendo que o Estado da Bahia ultrapassasse o limite prudencial.

Em 2016, apesar de ultrapassar o limite prudencial, o governo diminuiu os gastos, sendo o crescimento de apenas 2,69% e com um aumento de 5,54% da RCL. Conseqüentemente, o percentual apresentou leve queda. Em 2017, o estado da Bahia apresentou o melhor índice, pois, apesar da Receita Tributária crescer 7,20% e da Receita com Transferência encolher 0,60%, a despesa “Pessoal Ativo”, a qual representa cerca de 70% da despesa bruta com pessoal, encolheu 1,50%; ou seja, contribuiu para um resultado negativo do gasto com pessoal em 3,11% contra um crescimento 4,22% da RCL. Isso fez que o Poder Executivo ficasse abaixo de todos os limites fixados pela LRF.

4.3 Estado do Ceará

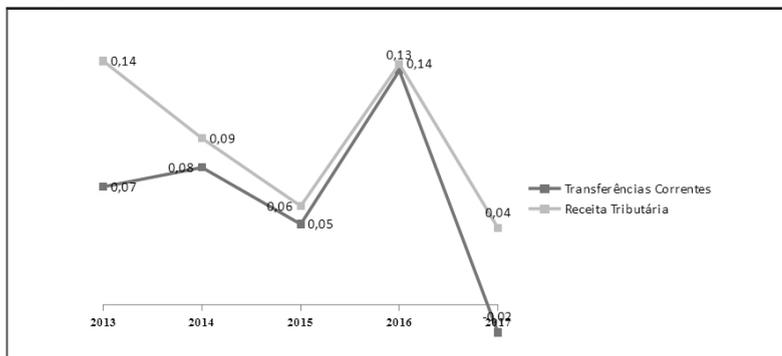
Vale lembrar que os percentuais estabelecidos pela LRF para os Poderes Executivos dos estados da Bahia e do Ceará são menores, pois esses entes possuíam Tribunais de Contas dos Municípios no período de análise desta pesquisa.

Gráfico 5 – Percentual de gastos com pessoal do estado do Ceará



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Ceará. Disponíveis em: <https://bit.ly/2Ms1FP8>.

Gráfico 6 – Histórico de crescimento de receitas do estado do Ceará



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Ceará. Disponíveis em: <https://bit.ly/2Ms1FP8>.

Nota-se no Gráfico 5, mesmo com os percentuais reduzidos, que o estado do Ceará conseguiu se manter abaixo dos níveis estabelecidos por lei em todos os quadros analisados nesta pesquisa, com exceção do ano de 2015, quando foi ultrapassado o limite de alerta.

No Gráfico 6 pode-se notar que a Receita Tributária, a qual corresponde a mais da metade da Receita Corrente, cresceu menos a cada ano entre 2013 e 2015, além de registrar um aumento menor da Receita com Transferência Corrente em 2015 que no ano anterior. Conseqüentemente, a RCL apresentou crescimento menor. Por outro lado, em 2016 houve crescimento de 13,67% na arrecadação tributária e de 13,31% na Receita com Transferência Corrente, o que aumentou a RCL, contribuindo para um resultado positivo para o controle das despesas do estado.

Ao ser analisado o ano de 2015, além do impacto da queda do crescimento da Receita Tributária e da Receita com Transferência Corrente, deve-se levar em consideração o gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista”, pois houve crescimento de

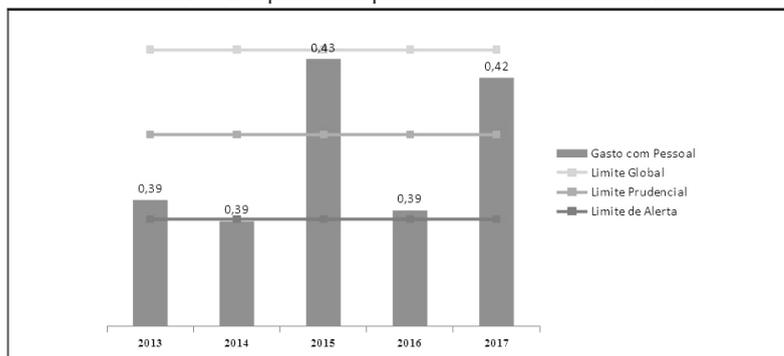
39,76% dessa rubrica, a qual representa mais de 20% da despesa bruta com pessoal. Pode-se acrescentar ainda que a despesa com pessoal cresceu 13,05% contra um aumento de 5,43% da RCL em 2015, resultando num aumento do percentual total de gastos com pessoal (45,93%) e ultrapassando o limite de alerta. Por outro lado, em 2016 a despesa aumentou 4,13%, e a receita, 17,50%, resultando no menor índice de gastos com pessoal. Ou seja, nota-se que, assim como visto em outros estados, quando o crescimento da despesa foi maior que o da receita, o percentual com gasto de pessoal aumentou, e vice-versa.

Nos demais anos (2013, 2014 e 2017), pode-se observar que, quanto menor é o crescimento de arrecadação de tributos, maiores são as dificuldades enfrentadas pelo estado do Ceará em manter os gastos controlados. Em 2013 a arrecadação com tributos cresceu 13,83%, contribuindo para um crescimento da RCL de 10,30%, entretanto, houve aumento de despesa “Pessoal Ativo” de 9,57% e a “Pessoal Inativo e Pensionista” de 16%, contribuindo para um aumento de 14,41% da despesa total com pessoal. Ou seja, o percentual total relativo a esses gastos foi de 43,53%, muito próximo do limite de alerta. Isso aconteceu de modo similar nos demais períodos.

4.4 Estado do Maranhão

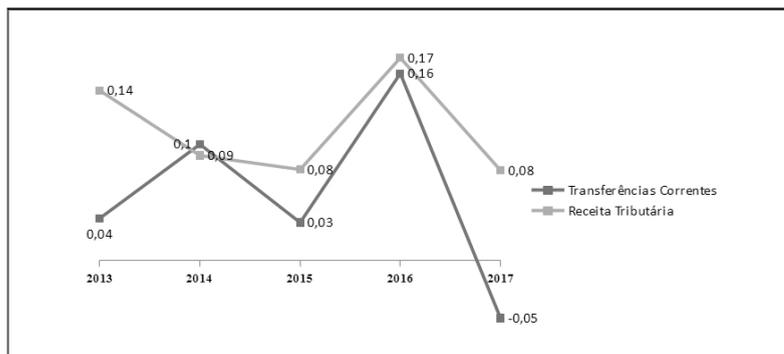
Na situação mais desejável pelos governos estaduais, apenas o estado do Maranhão conseguiu manter-se abaixo de todos os níveis fixados pela LRF durante todo o período estudado, conforme ilustrado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Despesa com pessoal do estado do Maranhão



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Maranhão.
Disponíveis em: <https://bit.ly/2PgYqc3>.

Gráfico 8 – Histórico de crescimento de receitas do estado do Maranhão



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Maranhão.
Disponíveis em: <https://bit.ly/2PgYqc3>.

Nos gráficos 7 e 8, pode-se notar que o estado do Maranhão se manteve abaixo dos percentuais estabelecidos pela LRF, tendo, contudo, dificuldades financeiras em 2015 e 2017. De forma muito similar ao Ceará, o estado do Maranhão apresentou

cada vez menos arrecadações com tributos entre 2013 e 2015, além de ter apresentado queda na Receita com Transferência Corrente em 2015, valendo ressaltar que juntos esses indicadores representam mais de 90% da Receita Corrente do estado.

Em 2015, o governo aumentou seus gastos, sendo 15,79% com “Pessoal Ativo” e 18,60% com “Pessoal Inativo e Pensionista”, resultando num crescimento da despesa com pessoal de 16,87%. Já a receita cresceu menos, conforme demonstrado no Gráfico 8, sendo um crescimento de apenas 7,62% e 3,16% da Receita Tributária e da Receita com Transferência Corrente, respectivamente, resultando num crescimento da RCL de 5,51%, muito inferior ao crescimento da despesa em 2015. Contudo, o Poder Executivo conseguiu manter seus gastos abaixo dos níveis estabelecidos por lei.

É importante destacar que, em 2017, a Receita com Transferências Correntes encolheu 4,88%. Isso se deveu à diminuição dos repasses do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) pelo Governo Federal, juntos representando mais de 90% dessa rubrica, afetando, dessa forma, as contas públicas do estado. O mesmo ocorreu com todos os demais estados objeto desta pesquisa.

Pode-se destacar também o ano de 2013, visto que, apesar de se manterem os gastos abaixo dos níveis estabelecidos por lei, houve aumento do percentual com despesa de pessoal. A rubrica “Pessoal Ativo” cresceu 7,70%, e a “Pessoal Inativo e Pensionista”, 16,48%, resultando no incremento da despesa total com pessoal em 9,36%, contra um crescimento de apenas 2,69% da RCL. Ou seja, em 2012 o percentual com esses gas-

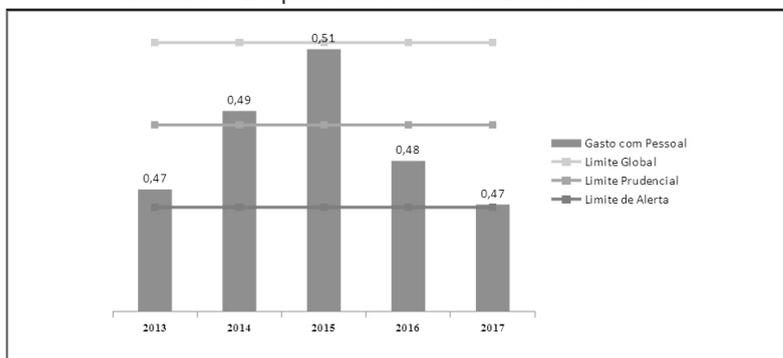
tos foi de 36,85%, e em 2013 foi de 39,25%.

Nos demais anos analisados, o governo do Maranhão conseguiu aumentar a arrecadação de suas receitas e controlar o crescimento de suas despesas, obtendo bons resultados financeiros para a Administração Pública.

4.5 Estado da Paraíba

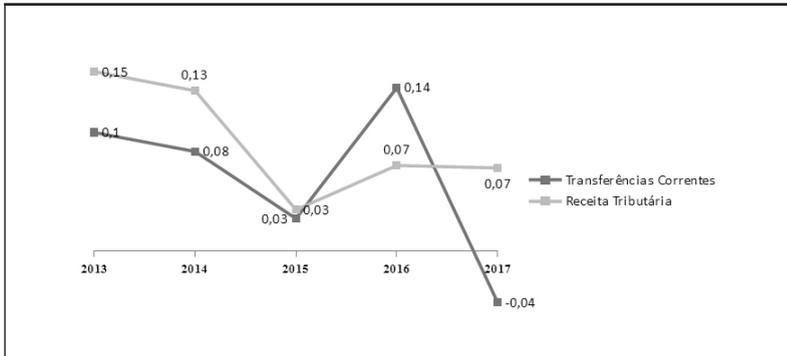
O estado da Paraíba não conseguiu manter seus percentuais de gastos com pessoal em nenhum dos anos analisados, sendo 2014 e 2015 os períodos mais críticos, pois foi ultrapassado o limite máximo estabelecido pela LRF. Em 2013 e 2016, o governo ultrapassou o limite prudencial, entretanto manteve-se abaixo do limite global. Em 2017, nota-se melhora da situação no estado da Paraíba, estando seu percentual abaixo do limite prudencial, contudo acima do limite de alerta.

Gráfico 9 – Despesa com Pessoal do Estado da Paraíba



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme os RGF e RREO da Paraíba.
Disponíveis em: <https://bit.ly/2MiCFup>.

Gráfico 10 – Histórico de Crescimento de Receitas do Estado da Paraíba



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme os RGF e RREO da Paraíba.
 Disponíveis em: <https://bit.ly/2MiCFup>.

O Gráfico 10 ilustra que o crescimento da Receita Tributária e da Receita com Transferências Correntes apresentou queda no crescimento entre 2013 e 2015. Consequentemente, a RCL cresceu menos a cada ano. Foi registrado bom aumento dessas duas receitas em 2016, e em 2017 caiu o crescimento com a arrecadação de tributos e as transferências encolheram.

Em 2013 houve o maior crescimento registrado com arrecadação de tributos e transferências correntes. Por outro lado, a despesa “Pessoal Ativo” aumentou 14,33% e a rubrica “Pessoal Inativo e Pensionista” encolheu 4,21%, de forma que a despesa total com pessoal aumentou 9,34% e a RCL cresceu 12,67%, resultando numa diminuição do percentual com esses gastos, já que em 2012 o percentual foi de 48,66%, e em 2013 foi de 47,23%.

Como pode ser observado no Gráfico 10, a Receita Tributária e a Receita com Transferências Correntes registraram queda de crescimento entre 2014 e 2015. Além disso, o crescimento, em 2014, da despesa “Pessoal Ativo” foi de 9,64% e

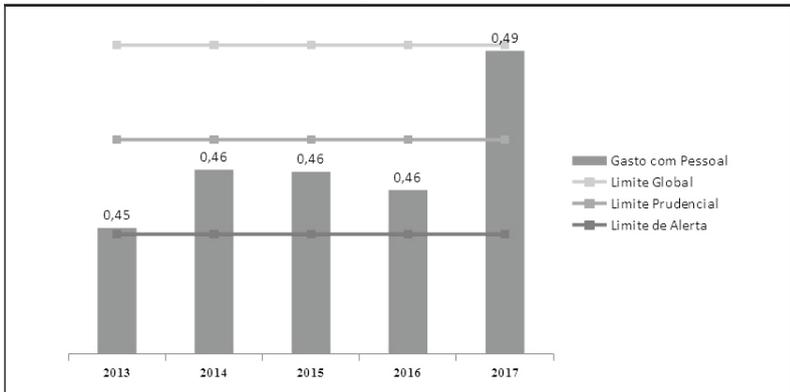
a “Pessoal Inativo e Pensionista” foi de 12,94% – consequentemente, a despesa total com pessoal aumentou 14,01%. Em 2015, o crescimento da despesa “Pessoal Ativo” foi de apenas 0,40% e a “Pessoal Inativo e Pensionista” foi de 7,46% – resultando que a despesa total com pessoal aumentou 6,25%. Como o crescimento da RCL em 2014 e 2015 foi de 9,22% e 2,84%, respectivamente, o estado da Paraíba esteve em situações ruins nesses dois anos.

O governo conseguiu melhorar sua situação financeira em 2016, pois as receitas mais significativas apresentaram bons crescimentos se comparados com os dois anos anteriores, e consequentemente a RCL cresceu 11,26%. Além disso, o crescimento da despesa total com pessoal foi de 4,82%, resultando numa situação melhor que nos anos de 2014 e 2015. Em 2017, o Poder Executivo conseguiu manter a diminuição de seus gastos, pois a despesa “Pessoal Ativo”, a qual representa mais de 60% da despesa bruta com pessoal, encolheu 3,80%. Sendo assim, o crescimento do gasto com pessoal foi de apenas 0,70%, sendo menor que o aumento da RCL no mesmo período (3,19%), mantendo os gastos abaixo do limite prudencial.

4.6 Estado de Pernambuco

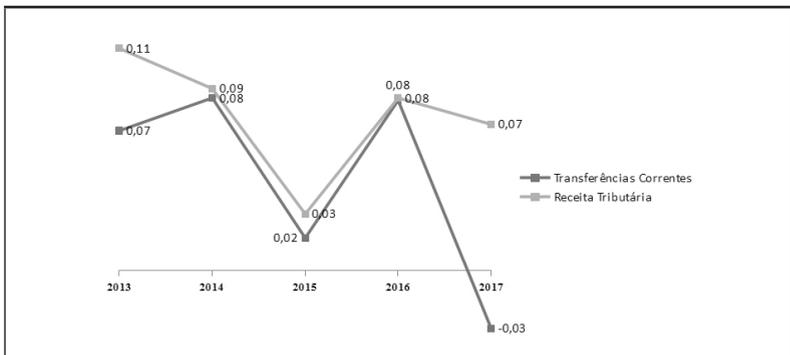
O estado de Pernambuco manteve seus gastos abaixo do limite prudencial nos anos de 2013 a 2016, entretanto suas despesas com pessoal estiveram acima do limite de alerta, conforme ilustrado no Gráfico 11. Em 2017, o governo apresentou gastos acima do limite prudencial, estando muito próximo de ultrapassar o limite global.

Gráfico 11 – Despesa com pessoal do estado de Pernambuco



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Pernambuco. Disponíveis em: <https://bit.ly/2vR2pnj>.

Gráfico 12 – Histórico de crescimento de receitas do estado de Pernambuco



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Pernambuco. Disponíveis em: <https://bit.ly/2vR2pnj>.

Conforme ilustrado no Gráfico 12, a Receita Tributária apresentou queda em seu crescimento entre os anos de 2013 e 2015, teve um melhor desempenho em 2016, e voltou a crescer

menos em 2017; e a Receita com Transferência Corrente apresentou variações entre os anos, sendo mais crítica no último.

Em 2013, o estado de Pernambuco teve bom crescimento de suas principais receitas, e, conseqüentemente, a RCL cresceu 10%. A despesa bruta com pessoal teve acréscimo de 8,48%, contribuindo, assim, para a diminuição do percentual total dos gastos, sendo registrados, em 2012, 45,18% e, em 2013, 44,90%.

No ano seguinte (2014), o governo teve um acréscimo da despesa “Pessoal Ativo” de 11,69% e da “Pessoal Inativo e Pensionista” de 25,13%, esta última representando mais 40% da despesa bruta. O aumento da despesa total com pessoal foi de 10,17%, enquanto a RCL cresceu 7,58%, pois houve redução no crescimento de suas principais receitas, conforme ilustrado no Gráfico 12. Logo, houve aumento do percentual total de gastos com pessoal.

Por outro lado, em 2015, a Administração Pública controlou bem as suas despesas, sendo de 4% o crescimento do gasto com “Pessoal Ativo” e havendo uma retração de 7,84% do gasto “Pessoal Inativo e Pensionista”. Contudo, as receitas no período tiveram péssimos desempenhos, especialmente no recolhimento de tributos, pois o governo teve aumento na arrecadação de ICMS de apenas 1,46% (essa rubrica representa mais de 80% das Receitas Tributárias). Com isso, o aumento da RCL foi de apenas 6,35%, permanecendo os gastos acima do limite de alerta. Ao contrário de 2015, as receitas em 2016 tiveram crescimentos melhores na arrecadação de tributos e nas transferências correntes, apesar de o gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” ter crescido 24,38%, representando mais de 40% da despesa bruta. Conseqüentemente, a despesa total com pessoal aumentou 5,17% contra um crescimento de 6,13% da RCL,

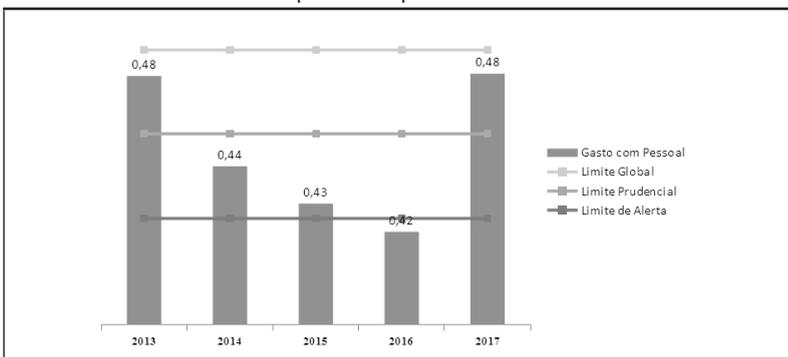
mantendo o estado de Pernambuco acima do limite de alerta.

No ano de 2017, o maior impacto sentido foi na Receita com Transferências Correntes, a qual encolheu 2,80%. A rubrica mais afetada foi a “Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)”, encolhendo 3,34%. Conseqüentemente, houve baixo aumento da RCL no período, apenas 3,16%. Além disso, o crescimento do gasto com “Pessoal Ativo” foi de 9,00% e com “Pessoal Inativo e Pensionista” foi de 23,18%, contribuindo para o aumento de 10,36% da despesa total com pessoal, maior que o da RCL. Com isso, o estado de Pernambuco ultrapassou o limite prudencial e quase atingiu o limite global.

4.7 Estado do Piauí

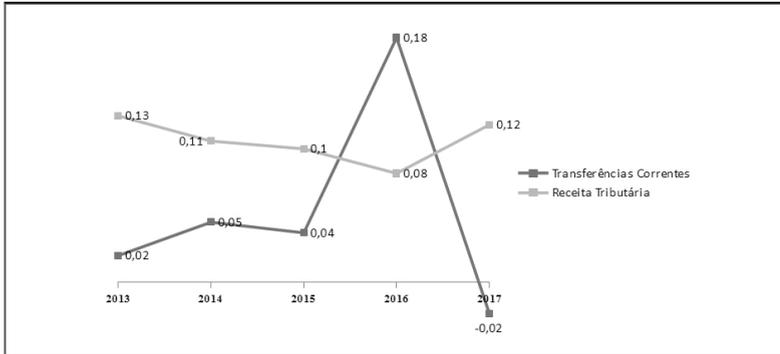
O estado do Piauí apresentou quedas sucessivas em seus percentuais de gastos com pessoal entre os anos de 2013 e 2016, voltando a aumentar seu percentual em 2017, conforme ilustrado a seguir.

Gráfico 13 – Despesa com pessoal do estado do Piauí



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Piauí. Disponíveis em: <https://bit.ly/2MR23Ug>.

Gráfico 14 – Histórico de crescimento de receitas do estado do Piauí



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Piauí. Disponíveis em: <https://bit.ly/2MR23Ug>.

Conforme o Gráfico 13, o governo ultrapassou o limite prudencial nos anos de 2013 e 2017, além de atingir o limite de alerta em 2014. Nos anos de 2015 e 2016, o Poder Executivo conseguiu manter seus percentuais de gastos com pessoal abaixo dos limites estabelecidos pela LRF.

Pode-se notar no Gráfico 14 que as Receitas Tributárias cresceram menos a cada ano, obtendo um bom índice em 2017, enquanto as Receitas com Transferências Correntes apresentaram oscilações, obtendo o pior resultado também no último ano. Ressalta-se que, juntas, representaram mais de 90% da receita bruta corrente do estado do Piauí.

No ano de 2013, a arrecadação com Transferência Corrente, a qual representa mais de 50% da receita bruta, cresceu apenas 2%. Consequentemente, a RCL teve um acréscimo de apenas 3,76% contra um aumento de 10,83% da despesa total com pessoal, pois, nesse mesmo período, o gasto com “Pessoal Ativo” cresceu 14,74% e com “Pessoal Inativo e Pensionista”

aumentou 13,43%, os quais representam mais de 95% da despesa bruta. Com isso, o estado teve um de seus piores resultados nos gastos com pessoal, estando acima do limite prudencial.

Apesar da queda de crescimento das receitas nos anos seguintes, a RCL em 2014, 2015 e 2016 cresceu 7,20%, 6,43% e 14,83%, respectivamente, enquanto as despesas foram controladas nesses anos. Isso aconteceu especialmente em 2014, quando a despesa total com pessoal encolheu 0,67%, pois houve crescimento de 69,72% na rubrica “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, a qual representa mais de 90% das despesas não computadas (essa rubrica é uma conta redutora da despesa bruta com pessoal). Em 2015, o gasto total com pessoal cresceu apenas 2,92%. Já no ano de 2016 a despesa cresceu 11,88%, contudo o percentual com crescimento da RCL foi maior. Esse controle dos gastos com pessoal nesses anos fez que o estado do Piauí conseguisse diminuir seu percentual de gastos, conforme ilustrado no Gráfico 13.

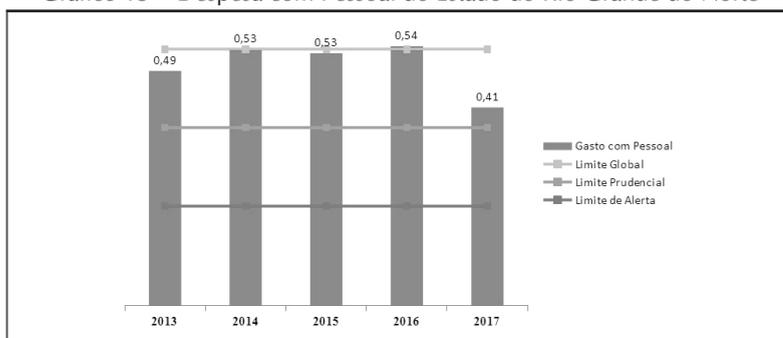
Contudo, em 2017 o governo encolheu as rubricas não computadas em 29,10%, enquanto a despesa “Pessoal Ativo” cresceu 9,17% e a “Pessoal Inativo e Pensionista” encolheu 3,76%. Isso resultou num acréscimo de 21,12% da despesa total com pessoal, enquanto a RCL cresceu apenas 7,41%. Consequentemente, o estado do Piauí voltou a realizar gastos acima do limite prudencial.

4.8 Estado do Rio Grande do Norte

O estado do Rio Grande do Norte, diferentemente de todos os outros estados estudados nesta pesquisa, apresentou, em todos os anos analisados, dois Relatórios de Gestão Fiscal, um

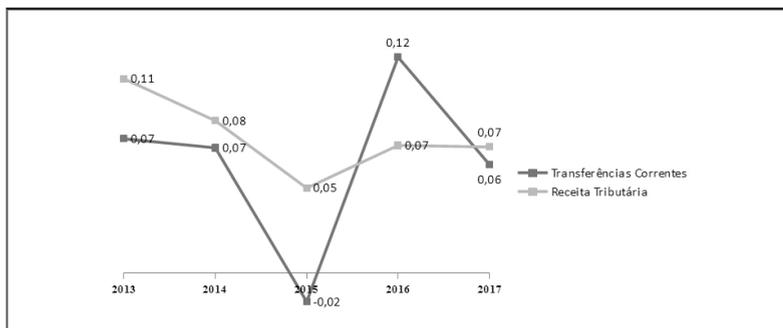
com base na Secretaria do Tesouro Nacional e outro com base numa decisão do Tribunal de Contas do Estado do RN. Para esta pesquisa, foram utilizados os relatórios com base nas orientações da STN, por dois motivos: todos os demais estados estudados publicaram seus gastos conforme orientações da STN e os relatórios escolhidos apresentam situações mais críticas que os do TCE.

Gráfico 15 – Despesa com Pessoal do Estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Rio Grande do Norte. Disponíveis em: <https://bit.ly/2Mnijqx>.

Gráfico 16 – Histórico de Crescimento de Receitas do Estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO do Rio Grande do Norte. Disponíveis em: <https://bit.ly/2Mnijqx>.

Pode-se notar, no Gráfico 15, que o estado do Rio Grande do Norte foi o ente estudado com pior situação em seus gastos com pessoal, pois apenas em 2017 obteve resultado satisfatório. No Gráfico 16, observa-se que houve queda no crescimento da arrecadação de tributos. Já na Receita com Transferências Correntes, ao invés de acréscimo, houve decréscimo em 2015, o que pode ter acontecido por ter havido retração de 22,85% na rubrica “Outras Transferências Correntes”, que representa mais de 20% da arrecadação com Transferências Correntes.

Em 2013, conforme ilustrado no Gráfico 16, houve aumento das arrecadações do estado. Contudo, as despesas apresentaram aumentos significativos, pois o gasto com “Pessoal Ativo” cresceu 5,97% e com “Pessoal Inativo e Pensionista” aumentou 30,56%, este representando mais de 35% da despesa bruta. Conseqüentemente, o gasto total com pessoal cresceu 8,41%, e a RCL teve acréscimo de 8,56%, fazendo que o gasto do Poder Executivo se mantivesse acima do limite prudencial e muito próximo do limite máximo.

A situação ficou mais crítica no ano seguinte, 2014, pois a despesa “Pessoal Inativo e Pensionista” continuou a crescer (14,01%) e as despesas não computadas encolheram 23,13%, principalmente por causa do resultado negativo de 25,30% da rubrica “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, esta representando mais de 90% dos gastos não computados. Conseqüentemente, a despesa total com pessoal cresceu 17,19%, enquanto a RCL teve acréscimo de 7,23%, aumentando o percentual total de gastos e ultrapassando o limite global. Já em 2015 a despesa “Pessoal Ativo” teve aumento de 15,06%, contudo o gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” encolheu 12,07%. Conseqüentemente, a despesa total com pessoal cresceu ape-

nas 0,83%, enquanto a RCL teve crescimento de 2,50%, mantendo o estado acima do limite máximo estabelecido pela LRF.

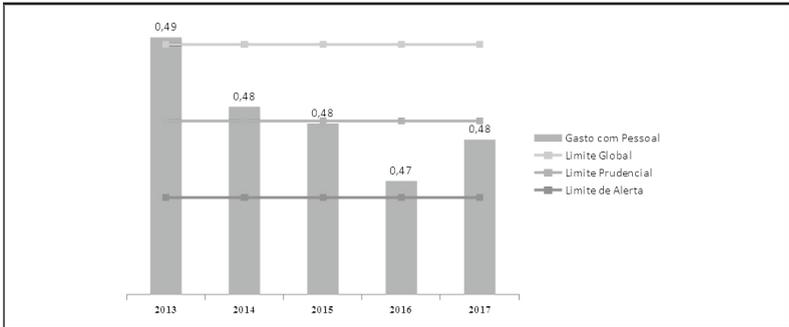
No ano de 2016, o percentual de gasto com pessoal continuou a crescer, chegando a 53,97%, conforme ilustrado no Gráfico 15. Pode-se notar que as principais receitas tiveram crescimentos relativamente bons, se comparadas às de outros anos. Contudo, a despesa total com pessoal cresceu 10,63%, o que se deveu ao aumento do gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” de 11,59%, enquanto a RCL cresceu 7,68%, sendo inferior ao aumento percentual da despesa total. Isso fez que o estado do Rio Grande do Norte se mantivesse acima do limite global.

Em 2017 a situação foi melhor, apesar das receitas não crescerem significativamente, pois a RCL encolheu 0,07%. O governo controlou bem as suas despesas, pois encolheu a despesa total com pessoal em 23,66%. Isso ocorreu por causa do pouco crescimento do gasto com “Pessoal Ativo” (2,75%), e o aumento das despesas não computadas foi de 174,99%, resultando num bom resultado para o estado do Rio Grande do Norte.

4.9 Estado de Sergipe

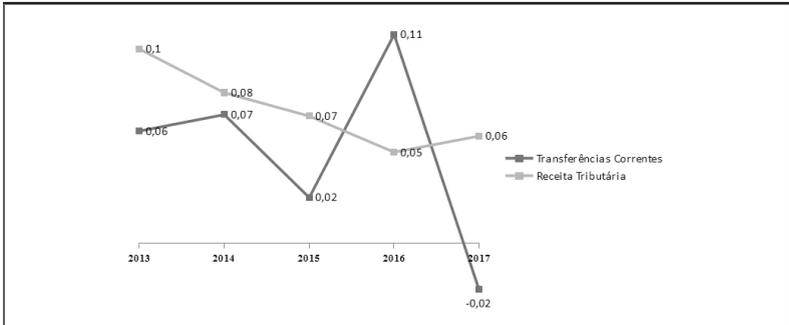
O estado de Sergipe registrou gastos com pessoal acima do limite prudencial em todos os anos analisados, porém pode-se observar que a cada ano o percentual da despesa com pessoal diminuiu.

Gráfico 17 – Despesa com Pessoal do Estado de Sergipe



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Sergipe. Disponíveis em: <https://bit.ly/2OIAHA7>.

Gráfico 18 – Histórico de Crescimento de Receitas do Estado de Sergipe



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF e RREO de Sergipe. Disponíveis em: <https://bit.ly/2OIAHA7>.

A Receita Tributária representa mais de 35% da arrecadação bruta corrente do estado de Sergipe. Como pode ser observado no Gráfico 18, a arrecadação com tributos cresceu menos a cada ano e a Receita com Transferências Correntes apresenta oscilações.

Em 2013, a despesa “Pessoal Ativo” encolheu 0,70%; por outro lado, o gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” cresceu 8,93%, este representando mais de 30% da despesa bruta. Consequentemente, o gasto total com pessoal cresceu 6,81% contra um aumento de 5,80% da RCL, fazendo que o estado de Sergipe aumentasse seu percentual de gastos e ficasse acima do limite prudencial.

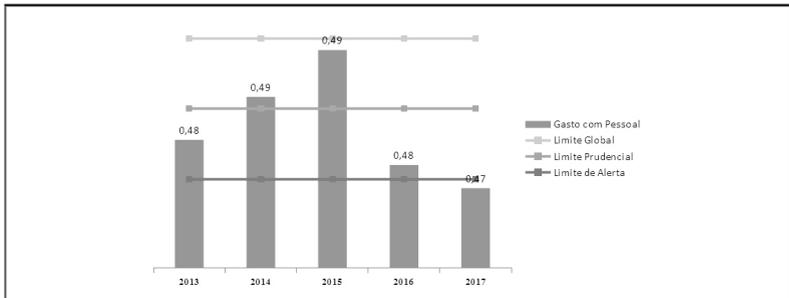
No ano seguinte, a Receita com Transferências Correntes teve crescimento melhor, 6,78%. Vale ressaltar que essa arrecadação representa um percentual de mais de 50% da receita bruta corrente do estado. Com isso, apesar do crescimento do gasto com “Pessoal Inativo e Pensionista” ser de 14,30%, a despesa total cresceu 6,66%, menor que o aumento da RCL no período, que foi de 8,29%. Consequentemente, houve leve queda no percentual total dos gastos. Entretanto, o estado se manteve acima do limite prudencial. Em 2015, a despesa “Pessoal Ativo” encolheu 1,30%; portanto, a despesa total com pessoal aumentou 5,79%, enquanto a RCL cresceu 6,20%, contribuindo para uma leve queda do percentual total das despesas, conforme ilustrado no Gráfico 17.

Em 2016 e 2017, as despesas continuaram controladas, ocorrendo crescimento de 5,48% e 2,38%, respectivamente. Além disso, houve melhora na arrecadação com Transferências Correntes em 2016, contribuindo para que o crescimento da RCL fosse maior que a despesa, 6,83%. Em 2017, a Receita com Transferências Correntes encolheu 2,47%, entretanto o aumento da RCL foi maior que o da despesa, 5,24%. Consequentemente, o percentual total com gastos de pessoal teve leve aumento.

4.10 Reeleição

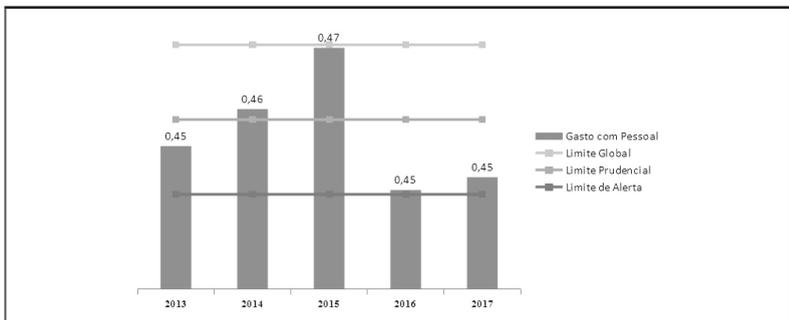
Os gráficos 19 e 20 permitem a comparação da média dos gastos com pessoal entre os estados nos quais o governador foi reeleito – Paraíba e Sergipe – e os demais estados, com governador no primeiro mandato. Ressalte-se que os novos mandatos se iniciaram em 2015.

Gráfico 19 – Despesa com Pessoal Média dos Estados com Governadores Reeleitos



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF dos estados indicados anteriormente.

Gráfico 20 – Despesa com Pessoal Média dos Estados sem Governadores Reeleitos



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF dos estados indicados anteriormente.

Inicialmente, destaca-se que, mediante a aplicação do teste t de *Student*, foi possível confirmar diferença estatisticamente significativa entre as médias dos estados nos quais o governador foi reeleito e as dos demais estados, o que permite o prosseguimento das análises.

Notou-se que os governantes reeleitos não conseguiram controlar os gastos no ano de 2015, sendo ultrapassado o limite prudencial em Sergipe e o limite máximo na Paraíba. Além disso, a redução média que ocorreu em 2016 foi menor nos estados com governador reeleito.

Nos demais estados, Alagoas, Piauí e Pernambuco conseguiram controlar os percentuais de despesas com pessoal, mesmo tendo governantes não reeleitos, sendo que os dois primeiros reduziram mais significativamente os gastos.

Destaca-se ainda que a média geral do percentual dos gastos com pessoal foi maior em 2015 para ambos os grupos. Este fato está associado ao agravamento da crise econômica, pois foi o ano em que houve redução do PIB nacional, caracterizando um período de recessão. Isso impactou diretamente nas transferências correntes, computadas na RCL, que, como já citado, é um aspecto relevante para a análise do limite dos gastos com pessoal.

4.11 Análise geral dos resultados

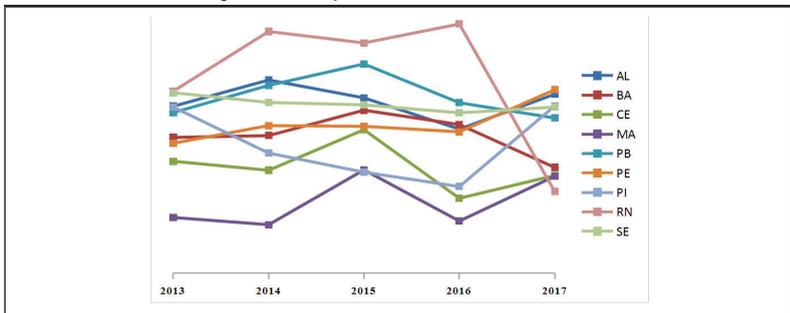
Assim como apontado por Costa e Silva (2015), pode-se observar que a recessão econômica iniciada em 2013 afetou as contas públicas dos estados da região Nordeste. Alguns foram mais afetados, principalmente pelo baixo crescimento da RCL,

em especial nos anos de 2014, 2015 e 2017.

Como apontado no resultado desta pesquisa, recomenda-se que os governos adotem métodos que possam contribuir para uma melhor transparência das contas públicas, através de notas explicativas. Isso porque foi observado que em certos momentos havia variações de uma receita ou de uma despesa entre um ano e outro, não se conseguindo, entretanto, identificar os motivos de tais variações. Por isso, a necessidade de notas explicativas: para que a sociedade possa ter explicações detalhadas quanto a distorções presentes nas contas públicas.

É importante destacar que, em 2017, as Receitas com Transferências Correntes dos Estados da região Nordeste encolheram em decorrência da diminuição dos repasses do Governo Federal ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Juntos, tais fundos representam mais de 90% desta rubrica, afetando as contas públicas dos estados.

Gráfico 21 – Evolução da Despesa com Pessoal dos Estados do Nordeste



Fonte: Elaborado pelos autores, conforme RGF.

Diante do exposto neste resultado, e como pode-se depreender da consolidação de dados ilustrada no Gráfico 21, observa-se que o estado do Maranhão conseguiu manter seus percentuais abaixo dos demais estados em três momentos, além de ter o segundo melhor resultado nos outros dois períodos. A segunda melhor contenção de despesas com pessoal foi do estado do Ceará, tendo uma trajetória parecida com a do Maranhão, sendo registrado o pior resultado em 2015, pois ultrapassou o limite de alerta. Outros estados que obtiveram evolução de gastos favorável foram Bahia e Piauí. O primeiro controlou bem os gastos em 2017, enquanto o segundo conseguiu estar abaixo dos limites da LRF em 2015 e 2016.

Por outro lado, assim como observado também por Nascimento (2017), o Rio Grande do Norte teve os piores resultados, ficando acima do limite máximo entre 2014 e 2016, recuperando-se apenas em 2017, como se verifica no Gráfico 21. O segundo pior resultado foi do estado da Paraíba, sendo os anos de 2014 e 2015 os períodos com percentuais acima do limite máximo estabelecido pela LRF.

Observou-se que os entes que arrecadaram mais com tributos do que com transferências, como é o caso da Bahia, do Ceará, da Paraíba, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte, apresentaram queda de crescimento em suas Receitas Tributárias ao longo dos anos estudados. Isso pode ser observado em especial entre 2013 e 2015, voltando a ter melhor crescimento em 2016, se comparado com o do ano de 2015. Dessa forma, os gastos públicos desses estados foram afetados, principalmente em 2015, excetuando-se o estado de Pernambuco, que apresentou pior resultado em 2017. Logo, conclui-se que esses entes apresentaram dificuldades para manter seus gastos con-

trolados, pois suas maiores receitas foram afetadas com a recessão econômica brasileira. Entretanto, não se pode concluir que foram mais afetadas do que as dos demais estados, que arrecadaram mais com transferências correntes, pois ora controlavam seus gastos, ora ultrapassavam os níveis estabelecidos pela LRF.

Outro fato interessante foi observar a hipótese de que parte dos governadores que assumiram pela primeira vez o cargo de gestor público principal em 2015, devido ao auge da recessão político-econômica pela qual passou o Brasil, teve dificuldades para manter os gastos públicos controlados em seu primeiro ano de governo. Isso também ocorreu com os governantes que foram reeleitos, mesmo estes tendo conhecimento detalhado das contas públicas. Entretanto, outros governos conseguiram manter os gastos com pessoal controlados, corroborando o estudo de Costa, Faroni e Vieira (2006), no qual foi observado que a LRF teve impacto positivo quando trata de despesas nos períodos de transição de governo, bem como o esforço dos gestores públicos em fazer cumprir a legislação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi analisar as despesas com pessoal do Poder Executivo dos estados da região Nordeste no período de 2013 a 2017, identificando se o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF foi atingido.

Vale ressaltar que foram examinados os Relatórios de Gestão Fiscal, comparados com os limites da LRF, apontando os estados que respeitaram ou não o limite global e os níveis de alerta e prudencial. Juntamente, foram observados os motivos

que levaram os entes a cumprirem ou não esses limites.

Os resultados indicaram que a recessão econômica afetou as contas públicas dos estados, notadamente por conta da redução das receitas. Observou-se ainda que, na média geral, o ano de 2015 apresentou o maior percentual de despesas com pessoal, em decorrência das dificuldades ocasionadas pelo primeiro mandato dos governantes e pelo agravamento da crise econômica.

O ano de 2017, por sua vez, foi caracterizado pelo impacto decorrente da diminuição das Receitas com Transferências Correntes devido à diminuição dos repasses do FPE e Fundeb pelo Governo Federal, o que pode denotar a dependência dos estados em relação a estes recursos repassados pela União.

Além disso, foi identificado que os governadores reeleitos não tiveram melhores resultados do que os eleitos pela primeira vez em suas contas no ano de 2015 em relação aos demais gestores públicos. Importante frisar, ainda, que a redução média ocorrida em 2016 foi menor nos estados com governadores reeleitos.

Por fim, sugere-se a continuidade do estudo, tendo em vista que é relevante observar os gastos do Poder Executivo com pessoal utilizando outras variáveis socioeconômicas, demográficas e políticas. Novos trabalhos podem abranger outros poderes ou órgãos, possibilitando uma análise mais abrangente das contas públicas.

A pesquisa contribuiu para o progresso do conhecimento na medida em que corroborou os resultados de pesquisas anteriores, como a de Costa, Faroni e Vieira (2006), confirmando que os limites impostos pela LRF são salutares para a manutenção do equilíbrio fiscal nos períodos de transição de governo, e a de Costa e Silva (2015), comprovando que as despesas com pessoal são sensíveis aos períodos de recessão econômica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. M. V. et al. Gasto Público: uma análise das despesas com pessoal nos municípios paraibanos. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 24, 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Associação Brasileira de Custos. Disponível em <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4323>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei Nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 ago. 2018.

COSTA, A. J.; SILVA, S. W. Lei de Responsabilidade Fiscal: Observância dos Limites de Gastos com Pessoal no Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste de 2013 a 2015, Período de Início da Recessão Econômica Brasileira. **Revista Controle**,

Fortaleza, v. 14, n. 2, 2016. Disponível em <<https://bit.ly/2Pd-GHlx>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

COSTA, D. M. D.; FARONI, W.; VIEIRA, R. S. Avaliação econômico-financeira dos Municípios Mineiros à Luz da Lei de Responsabilidade Fiscal no Período de Transição de Governo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2006, 13, 2006. Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Brasileira de Custos.

CUSTÓDIA, I. S. d. S. **Despesas de pessoal e a lei de responsabilidade fiscal**: evolução e método de cálculo. 2010. 27 p. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso)–Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/25726>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre os gastos com pessoal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33, 2005, Natal. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpec, 2005.

JALORETTO, C. **Seis Décadas de Déficit Público no Brasil**. Brasília, DF: STN, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2006.

NASCIMENTO, R. L. B. d. **A Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de planejamento na administração pública**:

análise de resultados obtidos no Rio Grande do Norte. 2017. 59p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração)–Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROGERS, P.; SENA, L. B. Análise agregada dos municípios mineiros de grande porte quanto à adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v.1, n. 8, p. 99-119, jul./dez., 2007.

SANSON, J. R. Teoria das finanças públicas. Florianópolis: UFSC, 2011.

SANTOLIN, R.; JAYME JR., F. G.; REIS, J. C d. Lei de responsabilidade fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, out./dez., 2009.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pes-

soas. **Estudos da Psicologia**, Natal, v. 7, n. spe, p. 79-88, 2002.

A percepção dos Auditores de Controle Externo na Gestão do Conhecimento no Tribunal de Contas do Estado do Ceará

The perception of External Control Auditors in Knowledge Management at the Court of Audit of the State of Ceará

Samuel Leite Castelo¹
Aline Duarte Moraes Castelo²
Joelma Leite Castelo³
Henrique Silveira Araújo⁴

RESUMO

A Gestão do Conhecimento (GC) viabiliza a harmonização da estratégia corporativa e na eficiência da estrutura organizacional, possibilitando impacto positivo em sua competitividade e desempenho. O objetivo do artigo é compreender a percepção dos auditores de controle externo sobre os processos de GC e a orientação cultural do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). A natureza do estudo utilizou o método de investigação quantitativa por meio de análise fatorial exploratória. Os resultados demonstraram que a percepção dos colaboradores

1 Doutorando em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). E-mail: samuel.castelo@uece.br

2 Doutoranda em Gestão de Empresas pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Controladoria pela Faculdade Ateneu. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: aline.castelo@estacio.br

3 Mestre em Controladoria pela UFC. Especialista em Controladoria pela UFC. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade de Fortaleza. E-mail: joelma.castelo@uece.br

4 Mestrando em Direito Privado pelo Centro Universitário 7 de Setembro. Especialista em Direito e Processo Tributário pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Graduado em Direito pela Universidade Federal do Ceará. E-mail: henrique.silveira@bol.com.br

da Corte de Contas revelou perspectivas dos processos de GC nas suas ações administrativas, operacionais e estratégicas, evidenciando que a gestão de recursos humanos do TCE/CE pode contribuir para o aprofundamento da respectiva cultura organizacional nas demais Cortes de Contas nacionais.

Palavras-Chave: Gestão Estratégica; Administração de Recursos Humanos; Gestão do Conhecimento; Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

ABSTRACT

Knowledge Management (KM) enables the harmonization of corporate strategy and the efficiency of the organizational structure, making possible a positive impact on competitiveness and organizational performance. The objective of this article is to understand the external auditors' perception of the KM processes and the cultural orientation of the Court of Audit of the State of Ceará (TCE/CE). The nature of the study used quantitative research method through exploratory factor analysis. The results showed that in relation to the employees' perception of the Court of Auditors, they revealed perspectives of KM processes in their administrative, operational and strategic actions, showing that the human resources management of the TCE/CE can contribute to the deepening of their respective organizational culture in other national Cuts of Accounts.

Keywords: Strategy Management; Human Resource Management; Knowledge management; Court of Auditors of the State of Ceará.

Recebido: 24/06/2018
Aprovado: 08/08/2018

1 INTRODUÇÃO

As mudanças requeridas pela globalização, pelo avanço tecnológico e da informação, pela valorização da economia e competição internacional baseada no conhecimento, modificam as relações organizacionais (GOODMAN; CHINOWSKY, 1997; LAUER; TANNIRU, 2001). Essa adaptação procura, ainda, responder às exigências de um cidadão cada vez mais consciente, exigente e informado dos seus deveres e direitos.

Diante dessa compreensão, o conhecimento das relações intensas no trabalho exige das pessoas um pensar, um aprender e uma aplicação do conhecimento nas práticas de Gestão do Conhecimento (GC) (WIIG, 2002). Já Barquin (2001) afirma que a GC é o processo por meio do qual uma organização utiliza a inteligência coletiva para acompanhar e monitorar a sua missão e os seus objetivos estratégicos.

Neste contexto, a GC é definida como o conjunto de atividades administrativas, relativo à criação e ao desenvolvimento das condições organizacionais internas, que catalisam todos os processos relacionados com o conhecimento, no sentido da concretização dos objetivos de uma dada organização (PAIS, 2016).

O campo da Gestão do Conhecimento (GC) introduz novas opções, capacidades e práticas que auxiliam a Administração Pública na busca da vantagem competitiva. Segundo Wiig (2002), há quatro ações da gestão do Conhecimento da Administração Pública: a) melhorar a tomada de decisões no âmbito dos serviços públicos; b) promover a participação efetiva dos cidadãos nas decisões públicas; c) construir capacidades e competências referentes ao capital intelectual competitivo e d) desenvolver uma força de trabalho baseada no conhecimento competitivo.

Accorsi (2008) reforça a evidência de que a GC possibilita condições para o novo conhecimento, por meio de criação, partilha, procura e processos de GC, podendo ser mensurado pelo capital intelectual, armazenado como uma memória organizacional, estimulado pela gestão por meio de um modelo administrativo, capturado e analisado como uma ferramenta da inteligência competitiva, e um agente modificador do colaborador do conhecimento, bem como uma ferramenta determinante para o apoio à decisão.

Os objetivos da gestão do conhecimento, conforme Wiig (2002), aplicada à gestão pública em um governo democrático, podem ser expressos como a intenção de fornecer: a) a implementação de agenda pública por meio de funções de gestão eficaz para os serviços públicos; b) a inclusão da preparação de cidadãos, organizações e órgãos públicos a serem parceiros políticos eficazes (com as seguintes competências: na criação de opiniões públicas sólidas, na participação em debates, na concepção e na formação de políticas públicas e de processos orçamentários e financeiros, no acompanhamento e monitoramento da implementação das ações públicas, na observação das políticas da sociedade, e no fornecimento e suporte para a administração); c) a construção, manutenção e alavancagem do capital intelectual das organizações públicas e do público e d) o desenvolvimento de seus cidadãos, com intuito de tornar os trabalhadores competentes e suas instituições mais competitivas.

É nesse contexto que as organizações da administração pública têm se confrontado com a necessidade de desenvolver uma cultura organizacional baseada no conhecimento de seus colaboradores, voltada para a prestação de serviços públicos melhores e mais eficazes (PAIS, 2016). Cardoso (2007b) fundamenta que a

visão da GC seja “orientada para as pessoas”, preconizando que o conhecimento está intimamente associado ao indivíduo.

Assim, justifica-se compreender a percepção dos auditores de controle externo do TCE/CE sobre a GC da organização, pois são estes profissionais que desenvolvem, que detêm, que partilham e que praticam de forma efetiva o conhecimento nas atividades finalísticas daquela instituição, contribuindo sobremaneira para o seu desempenho.

Diante dos argumentos acima, segue a problemática do estudo: Como os auditores de controle externo percebem os processos de gestão do conhecimento e a orientação cultural desenvolvidos pelo TCE/CE?

O objetivo do artigo é compreender a percepção dos auditores de controle externo sobre os processos de GC e a orientação cultural do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Neste contexto, são definidos os seguintes objetivos específicos para o presente artigo, conforme a seguir descrito:

- a) Caracterizar os processos de GC operantes no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, avaliados pela percepção dos auditores de controle externo vinculados ao supracitado Tribunal;
- b) Analisar o papel da orientação cultural para o conhecimento nos processos de GC realizados pelo TCE/CE.

Na seção 1, apresenta-se a introdução do artigo. Já na seção 2, será evidenciado o enquadramento teórico sobre Gestão de Conhecimento, mostrando o campo de estudo na administração pública, a sua abordagem estratégica e como a GC dos Tribunais encontra-se no Brasil e no TCE/CE. Após o enquadramento teórico, na seção 3, explicar-se-á a metodologia do trabalho, com a identificação dos métodos de investigação quantitativa por meio da análise de dados, por meio de uma

análise fatorial exploratória, evidenciando a amostra do estudo, a descrição do processo de recolha e análise de resultados de dados. Finaliza-se, na seção 4, com as considerações finais sobre a investigação proposta.

2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 A Gestão do Conhecimento como fator estratégico nas Organizações

A principal vantagem competitiva de uma empresa é o conhecimento de seus empregados (WIIG, 2002; WIIG, 2000). A GC é uma ferramenta complexa, capaz de produzir resultados potencialmente significativos, utilizando o conhecimento existente e o capital intelectual, que utiliza um conjunto integrado de intervenções focadas em oportunidades para moldar a base de conhecimento disponível, com a finalidade de buscar resultados visíveis ao longo prazo (FERREIRA; PILATTI, 2013).

Estudos empíricos de Rocha, Cardoso e Tordera (2012) salientam que a Gestão de Recursos Humanos (GRH) detém um papel ativo na promoção de iniciativas criadoras do vínculo dos colaboradores às suas organizações e que este tem impacto na GC. Os autores enfatizam a importância do comprometimento pessoal que impacta positivamente os processos de GC, na harmonização da estratégia corporativa e na eficiência da estrutura organizacional.

Cardoso (2007a; 2007b) sustenta, empiricamente, que a GC tem um impacto positivo na competitividade organizacional, medida por meio de indicadores de desempenho. Nas organi-

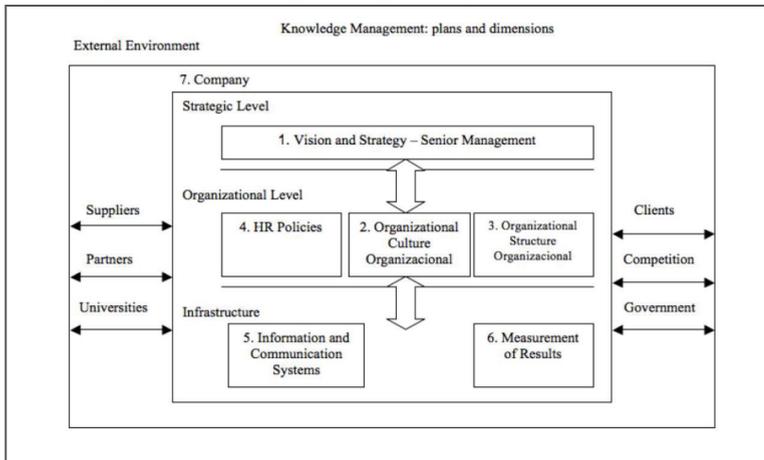
zações onde a GC era aplicada no contexto estratégico, os resultados das organizações em todos os indicadores econômico-financeiros eram superiores, as taxas de crescimento das vendas eram mais elevadas, a produtividade por colaborador era maior, a remuneração média era mais alta e predominava a avaliação perceptiva de uma qualidade de vida no trabalho superior.

Para que a GC seja eficiente e eficaz, alguns princípios devem ser considerados, conforme Ferreira e Pilatti (2013): a) o conhecimento se origina e reside na cabeça das pessoas; b) a partilha de conhecimento requer confiança; c) a tecnologia possibilita novos comportamentos relacionados ao conhecimento; d) a partilha de conhecimentos deve ser encorajada e recompensada; e) o apoio da liderança e recursos são essenciais fatores; f) iniciativas relacionadas ao conhecimento devem começar com um programa; g) medições quantitativas e qualitativas são necessárias para avaliar a iniciativa e h) o conhecimento é criativo e deve ser incentivado a se desenvolver de maneiras inesperadas.

Brito (2010) desenvolveu um estudo realizado em administrações públicas locais, medindo a satisfação dos munícipes e a imagem institucional, concluindo que os processos de gestão estratégica do conhecimento têm impacto no desempenho organizacional.

Segundo Ferreira e Pilatti (2013), os esforços organizacionais devem ser coordenados sistematicamente em nível operacional e estratégico, com regras formais e informais, que devem ser alinhadas com as ações essenciais para a inovação do processo, requerendo a combinação de diferentes competências, tecnologia e conhecimento em vários setores. Assim, os autores identificaram sete dimensões que orientam as práticas gerenciais do conhecimento (Figura 1):

Figura 1 – Knowledge Management: plans and dimensions



Fonte: Ferreira e Pilatti (2013).

Percebe-se, portanto, na Figura 1 as sete dimensões identificadas por Ferreira e Pilatti (2013):

- Fatores estratégicos e o papel da alta administração, que é definir áreas de conhecimento a serem exploradas pela empresa e estabelecer visões para impulsionar projetos inovadores;

- Cultura Organizacional, que pode ser entendida como as normas e valores que ajudam a interpretar eventos e avaliar o que é apropriado e inadequado nas organizações.

- Estrutura Organizacional centrada em pessoas, que emana autoridade pela experiência ou relacionamentos, voltada para a criatividade, buscando inovação e eficiência, com remuneração paga de acordo com a contribuição ou o valor acrescentado pela pessoa ou pela equipe, independentemente de posição formal.

- Gestão de Recursos Humanos (GRH), que deve estar di-

retamente relacionada com a aquisição, geração, disseminação e armazenamento de informações externas e internas.

– Sistemas de informação organizacional, que influencia diretamente a geração, armazenamento e disseminação de conhecimento.

– Medição de resultados, em que os resultados organizacionais devem ser medidos para se obter o nível de contribuição de ativos tangíveis e intangíveis na performance dos seus colaboradores, da gestão e da organização.

– Aprendizagem Organizacional, que se baseia no ambiente externo e interno, como forma de aumentar a aprendizagem dos colaboradores para alavancar a gestão de resultados.

Já Cardoso (2007b) baseou sua tipologia onde considera seis processos de GC: a) criação e aquisição; b) atribuição de sentido/interpretação; c) partilha e difusão; d) memória organizacional; e) medição; e f) recuperação.

O processo de criação e aquisição de conhecimento é o motor dos demais processos, que assume um carácter interno (fontes internas de conhecimento) ou externo (fontes externas). A atribuição de sentido ao conhecimento (ou interpretação) relaciona-se com a necessidade que os diferentes atores organizacionais têm de compreender os acontecimentos organizacionais mais relevantes (PAIS, 2016).

O processo de partilha do conhecimento permite que este se difunda e se propague para toda a organização. Os processos formais de partilha e difusão ocorrem por intermédio de ações instituídas pela organização para esse fim (exemplos: reuniões de trabalho, ações de formação etc.). A partilha e difusão informais podem ocorrer em interações diversas, por exemplo, quando se conversa sobre trabalho nas pausas para almoço ou

intervalos do café, onde se contam histórias engraçadas, que aconteceram no trabalho, em eventos sociais que ocorrem na organização e/ou fora dela. Enfatiza-se a natureza fundamentalmente explícita do conhecimento que é formalmente partilhado e a natureza tácita daquele que é alvo do processo informal de partilha (CARDOSO; GOMES, 2011).

O processo de medição do conhecimento organizacional envolve a definição de indicadores (relacionados com os objetivos da organização) que possibilitam o desenvolvimento de sistemas de medição de performance. Estes são validados para a sua aplicação e posterior elaboração de relatórios internos e externos.

Por fim, o processo de recuperação do conhecimento pode ocorrer de forma controlada ou automática, com a finalidade de se utilizar posteriormente. A recuperação controlada ocorre quando os atores organizacionais refletem criticamente sobre sucessos e insucessos das ações administrativas, quando recorrem a registros diversos para recuperar informações que posteriormente serão utilizadas no trabalho que realizam. Já a recuperação automática envolve o conhecimento tácito e ocorre quando os colaboradores de uma organização trabalham sob certos valores e princípios ou automaticamente atuam de determinado modo em situações inesperadas.

Cardoso e Ferreira Peralta (2011) ampliam o modelo de Cardoso (2007b), propondo outra dimensão relativa à ação de utilização do conhecimento. Destacam a utilização efetiva do conhecimento detido, já que a sua mera detenção, partilha e acumulação não se traduzem na promoção da performance organizacional.

Ainda no contexto das condições organizacionais facilitadoras da execução da GC, Monteiro e Cardoso (2008) destacam

o papel da Gestão de Recursos Humanos (GRH) na criação de um contexto cultural que impacta positivamente os processos de GC. Monteiro e Cardoso (2008) e Figueiredo (2013) concluem que o envolvimento da GRH é crucial para implementação com sucesso da GC.

Memória organizacional pode ser chamada de memória corporativa, DNA organizacional ou base de conhecimento organizacional (JENEX; OLDFMAN, 2003). Ela é um pré-requisito para a aprendizagem organizacional individual e/ou organizacional (JENEX; OLDFMAN, 2003).

Conforme Pires (2009), a existência de uma memória organizacional pode trazer uma série de vantagens para o órgão, com a reutilização de soluções, armazenamento de projetos anteriores, bibliotecas virtuais, apresentações internas e externas, que podem de forma integrada gerar novos conhecimentos.

Essa prática possibilita a organização resgatar todo o acervo de seu trabalho, contribuindo para a análise e o melhoramento de sua atuação, visto que promove o reaprender, a partir de estratégias já implementadas e avaliadas, estimulando constantemente a incorporação de novas ideias (PIRES, 2009).

Com a adoção dessas estratégias, as organizações públicas maximizarão esforços na construção de um ambiente de conhecimento, propiciando retornos a partir de seus ativos humanos e permitirão um verdadeiro ciclo de gestão de conhecimento. Cabe às organizações, além do uso de recursos tecnológicos avançados, despertar a percepção de servidores para que pensem, criem e difundam o conhecimento no interior da instituição, tornando-a verdadeira ferramenta de excelência organizacional (PIRES, 2009).

A imagem organizacional é avaliada em duas dimensões,

nomeadamente imagem favorável e imagem desfavorável. Pires (2009) salienta os resultados que apontam para a capacidade discriminativa dos processos de GC, da gestão da qualidade e os relativos à satisfação e imagem.

Neste contexto, verificou-se que os processos de gestão estratégica do conhecimento, as práticas de GC e a imagem favorável detida diferenciam significativamente as organizações públicas.

2.2 O panorama da Gestão do Conhecimento aplicado aos Tribunais de Contas do Brasil

Estudos e pesquisas sobre GC foram realizados nos últimos 15 anos no Brasil. Segundo Matos et al (2016), os trabalhos focaram na implementação da GC por meio de estudos de casos em organizações públicas e privadas, tais como: Angeloni (2008), Alvarenga (2002), Passion (2004), Botelho (2009), Miranda (2010), Gomes (2005), Alencar e Fonseca (2013) e Rezende (2014).

Batista e Quandt (2015) evidenciaram investigações e práticas em GC no setor público, por meio do trabalho realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em 28 órgãos da Administração Direta do Executivo Federal e 6 empresas estatais, que demonstrou a evolução de como a GC foi planejada e implementada no governo federal brasileiro desde 2003 (BATISTA, 2004, 2006; BATISTA et al., 2005, 2007, 2012, 2014, 2015a, 2015b, 2015c).

Neste panorama, em que o conhecimento é fator diferencial para os indivíduos, organizações e nações, a gestão dos ativos humanos atinge um patamar expressivo, pois a busca contínua pelo desempenho das instituições públicas faz com

que os gestores procurem formas de extrair, sistematizar e revitalizar os ativos de conhecimento, para que possam ser utilizados como indutor do desenvolvimento organizacional (PAIS, 2016; PIRES, 2009).

Nesse aspecto, surgem as Cortes de Contas do País, constitucionalmente responsáveis pelo exercício do controle externo da gestão pública. Essas instituições, para bem desempenhar sua missão, devem desenvolver um tipo de controle que: busque a prevenção dos gastos públicos no sentido de demonstrar um possível resultado alcançado dependendo da ação adotada; acompanhe as práticas administrativas, evitando desperdícios e gastos desnecessários; oriente os gestores, por meio da disponibilização de informações necessárias para uma boa gestão, permitindo, em tempo hábil, o conhecimento das práticas públicas e suas reais implicações nas necessidades da coletividade (PIRES, 2009). Assim, os Tribunais de Contas repensaram a sua forma de atuação, a fim de implementar uma sistemática de trabalho que melhor gerenciasse, avaliasse e controlasse os planos, programas e projetos de governo executados pelas instituições públicas brasileiras (PIRES, 2009).

Portanto, surgiu a necessidade de as Cortes de Contas buscarem estratégias que possibilitassem a renovação de atitudes, conhecimentos e habilidades, a fim de disseminarem entre seus servidores o conhecimento, tornando-os indivíduos mais colaborativos, ante a importância do compartilhamento de conhecimentos e informações, com o objetivo de captar, reter e disseminar a percepção adquirida e produzida para as outras organizações públicas brasileiras (PIRES, 2009).

Com as informações até aqui discutidas, sugere-se que várias são as possibilidades de avaliação dos processos de GC

e a orientação cultural. Diante do exposto, segue a próxima seção que evidenciará o modelo conceitual do artigo e a hipótese geral do estudo.

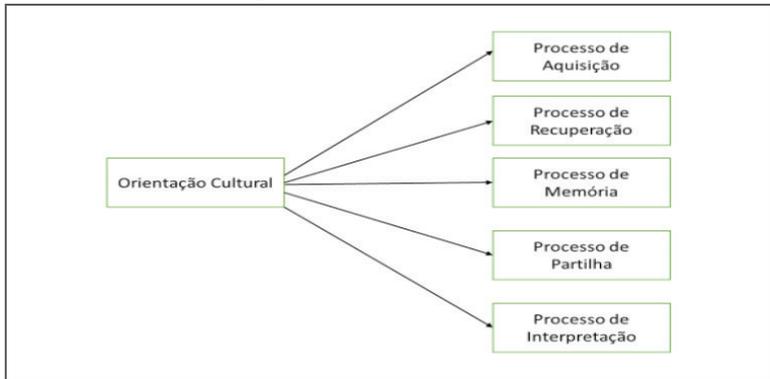
2.3 Modelo conceitual e hipótese da pesquisa

O artigo fundamenta-se, do ponto de vista conceitual, no modelo de Cardoso (2007b), que integra uma visão da GC “orientada para as pessoas”, onde o conhecimento está intimamente associado à pessoa que o desenvolveu, que o detém e que o utiliza, e que as interações sociais são o meio privilegiado para que a sua aquisição, partilha e utilização ocorram de um modo efetivo (PAIS, 2016).

Utilizando como parâmetro o modelo conceitual de Cardoso (2007b), considera-se que existe a relação entre a orientação cultural e os processos de GC, realizados pelas organizações de forma positiva e direta aos seus colaboradores, com o intuito de desempenharem suas atividades de forma efetiva.

Neste sentido identificamos o modelo conceitual descrito na Figura 2; as seguintes variáveis são: os processos de aquisição de conhecimento; processos de partilha de conhecimento; processos de memória de conhecimento; processos de recuperação de conhecimento e processos de aquisição de conhecimento.

Figura 2 – Modelo Conceitual



Fonte: Adaptado de Cardoso (2007b)

Diante do enquadramento teórico exposto e do modelo conceitual proposto, a hipótese do estudo é a seguinte: Os auditores de controle externo percebem os processos de GC realizados pelo TCE/CE, existindo uma orientação estratégica para o conhecimento por meio de uma cultura organizacional.

A seguir a metodologia será descrita de maneira a fundamentar o método científico da pesquisa.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização do ambiente da pesquisa

Ao longo dos seus mais de 80 anos, o TCE/CE realizou e continua desenvolvendo muitas ações, com intuito de garantir mais transparência e celeridade de suas atividades. O compromisso do TCE/CE com as diretrizes de qualidade e agilidade en-

volve todos os setores e contribui para garantir a boa execução das políticas públicas estaduais.

A Identidade Organizacional é traduzida pela missão explicitada como: guardião dos recursos públicos estaduais, contribuindo para o aprimoramento da governança e da gestão pública em benefício da sociedade. Já a visão do TCE/CE é ser reconhecido pela sociedade como uma instituição de excelência no controle e aprimoramento da Administração Pública Estadual até 2020 (CEARÁ, 2016).

Os seus valores são: a) Tempestividade: agir com proatividade, efetividade, cooperação intersetorial e celeridade; b) Inovação: estimular o processo criativo para o desenvolvimento de soluções; c) Transparência: promover o amplo acesso às informações e às decisões de forma clara, objetiva e tempestiva; d) Humanismo: valorizar o ser humano, promover um ambiente saudável, respeitar as diferenças e estimular as competências em busca da satisfação pessoal e profissional; e) Autonomia: atuar de forma independente e ética, em cooperação com as demais organizações da sociedade civil; f) Norteamento: ser modelo de excelência e moralidade para as organizações públicas e para a sociedade; g) Sustentabilidade: desenvolver a instituição sem comprometer as gerações futuras (CEARÁ, 2016).

O Planejamento Estratégico do TCE/CE (2016-2020) é um instrumento organizacional, cuja sua realização decorre de atendimento aos normativos deste Tribunal. O Tema 4 do planejamento estratégico citado refere-se sobre a Gestão, Desenvolvimento de Pessoas e Inovação, onde tem como uma de suas ações a implantação de uma política de gestão de pessoas e conhecimento, com os seguintes tópicos: capacitação dos membros e dos servidores; ações para aprimorar a gestão por resultados e a

avaliação de produtividade; avaliação de desempenho e valorização dos servidores e efetividade da estrutura do planejamento estratégico (CEARÁ, 2016).

Os objetivos estratégicos previstos no mapa estratégico são materializados em desafios a serem alcançados e direcionados por indicadores. As metas e os projetos do TCE/CE são monitorados e realizados por meio de 3 (três) perspectivas estratégicas: Resultados, Processos Internos e Gestão e Inovação, divididas em um total de 7 (sete) temas, para as quais foram propostos doze (12) objetivos estratégicos distintos. O tema estratégico “pessoas” está inserido na perspectiva da gestão e inovação, que visa aprimorar a gestão de pessoas, desenvolver a capacidade organizacional ampla para trabalhar com recursos tecnológicos e promover a cooperação, integração e sinergia entre as áreas.

Os indicadores de acompanhamento e monitoramento desta perspectiva estratégica são: a) Índice de satisfação dos servidores mediante as dimensões relacionadas à área de gestão de pessoas implementadas (aprimorar a gestão de pessoas); b) Quantidade de ações promovidas (promover a cooperação, integração e a sinergia entre as áreas); c) Percentual de servidores capacitados para o uso de recursos tecnológicos (desenvolver capacidade organizacional ampla para trabalhar com recursos tecnológicos); d) Percentual de implementação do Plano de captação de recursos financeiros (assegurar recursos financeiros necessários ao cumprimento dos objetivos institucionais).

3.2 Amostra

A população da pesquisa totaliza 313 auditores de controle externo no TCE/CE, já a amostra é constituída por 155

auditores participantes da Associação Nacional de Auditores do Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC)⁵. Segundo Hair et. al. (2013) um tamanho da amostra considerada desejável seria acima de 100 para o método de análise fatorial exploratória.

Os parâmetros utilizados pelos supracitados autores são: 5 × nº de variáveis (mínimo desejável); 10 × nº de variáveis (dimensão razoável); 20 × nº de variáveis (amostra muito boa).

Assim, como foram coletados 155 respondentes, com 6 variáveis (aquisição, partilha de conhecimento, interpretação, memória organizacional, recuperação do conhecimento e orientação cultural), considera-se, portanto, o tamanho da amostra muito boa. O Quadro 1 apresenta os elementos caracterizadores da amostra, em apêndice.

De acordo com o Quadro 1, em apêndice, a amostra é majoritariamente do gênero masculino (67%), com idades compreendidas entre os 35 e os 49 anos (60%) e com mais de 10 anos de trabalho na organização estudada (80%), com a maior titulação de formação de especialista (66%) e o departamento de fiscalização integra um maior número de colaboradores (65%).

3.3 Instrumento e descrição da pesquisa

A aplicação do questionário realizou-se no período de 24 de maio a 10 de junho de 2018 junto aos auditores de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio do correio eletrônico disponibilizado pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo da seção do Ceará. Os inquiridos

⁵ Entidade sem fins lucrativos que procura destacar a profissão e defender os direitos dos auditores de controle externo no Estado brasileiro, com intuito de contribuir para o fortalecimento da categoria de classe. Disponível em: <www.anticbrasil.org.br>.

identificavam as práticas de GC e a orientação cultural, se elas ocorriam, se “se aplicavam” na Corte de Contas.

Para coletar dados junto aos 155 participantes no estudo, recorreu-se à versão do Questionário de Gestão do Conhecimento (QGC) constituída por 42 itens (Cardoso, 2007a). Ao longo do período de aplicação da pesquisa, foram enviados 5 lembretes por meio do correio eletrônico aos auditores para o preenchimento dos questionários. Obteve-se, assim, uma taxa de resposta de 74% (115 de 155 auditores de controle externo no TCE/CE associados à ANTC/CE).

O questionário organiza-se em subescalas, cujos itens permitem avaliar as percepções dos auditores de controle externo quanto aos processos de GC do TCE/CE. Os processos em questão são: processos de aquisição do conhecimento; processos de partilha do conhecimento; processos de interpretação do conhecimento; memória organizacional; processos de recuperação do conhecimento e orientação cultural para o conhecimento. As opções de resposta estão centradas na expressão “aplica-se”, sendo apresentadas numa escala de Likert com cinco possibilidades de resposta (em que 1 corresponde a “Quase nunca se aplica” e 5 a “Aplica-se quase totalmente”).

Os dados foram tratados por meio do *software* estatístico SPSS que permitiu analisar preliminarmente a estrutura fatorial de cada uma das variáveis e a sua consistência em relação aos constructos. Na fase da análise dos dados, utilizou-se a análise de correlação e análise fatorial exploratória (análise de componente principal), para avaliar as percepções dos auditores sobre a existência de processos relacionados à GC em relação à orientação cultural para o conhecimento.

3.4 Resultados

No Quadro 2, em apêndice, apresentam-se os valores mínimo (Mín.) e máximo (Máx.), os valores médios (M), os desvios-padrão (DP) e a Mediana (Me) das variáveis estudadas sobre os processos de GC e orientação cultural do TCE/CE. Os resultados apontam para a aplicação ao TCE/CE à generalidade dos processos de GC.

O valor médio mais baixo referente aos processos GC foi da partilha de conhecimento (item 13, $M = 2,23$), indicando que os auditores no processo formal de transmissão de seus conhecimentos e informações partilham pouco. Já o valor médio mais elevado foi da recuperação do conhecimento (item 37, $M = 3,87$) onde os auditores utilizam suas informações guardadas em seus meios informáticos para a condução de suas atividades.

Ainda, no processo de partilha de conhecimento pelo processo informal, os auditores apresentam-se integrados e partilham dados, informações e conhecimento de forma espontânea e fora do ambiente de trabalho. Então, a ação de partilha de conhecimento no processo informal prevalece em relação à partilha formal.

Relativamente à memória, os participantes consideram que a missão a cumprir de suas atividades está muito presente em suas concepções e no seu ideal, valor médio (item 29, $M = 3,74$), portanto sabem da importância do exercício do controle externo perante o jurisdicionado e à sociedade, já o menor valor médio foi em relação ao registro das informações e conhecimento mais relevantes para os auditores (item 25, $M = 2,74$).

No que se refere à aquisição de conhecimento, os auditores relataram e têm o conhecimento da razão pela qual

o Tribunal de Contas existe e de suas competências (item 9, $M = 3,77$). Quanto ao aspecto de aprendizado com os outros setores da Corte de Contas (item 4, $M = 2,51$), os participantes relataram haver oportunidade para contínua integração dentro da organização.

Quanto à interpretação do conhecimento, os auditores compreendem o sistema de normas e valores do Tribunal (item 19, $M = 3,84$), os quais têm iniciativas para perceber a razão pela qual o trabalho ocorre com êxito (item 21, $M = 3,64$) e a compreensão do que é o mais importante e o que está acontecendo dentro da Corte de Contas, como organização, e o seu entendimento como agente transformador da sociedade (item 20, $M = 3,41$).

Por fim, a orientação cultural é o processo que apresenta uma pontuação média mais alta (item 40, $M = 4,16$), em que se evidencia que os auditores percebem e agem com princípios (item 41, $M = 3,12$). É natural que os valores referentes à orientação cultural sejam mais elevados, porquanto a cultura organizacional baseada na GC e seus processos influenciam esta estratégia corporativa.

Avalia-se, agora, a interdependência dos processos de GC e a orientação cultural para o conhecimento. O Quadro 3 ilustra a matriz de correlações entre os processos da GC, em apêndice.

As correlações foram todas estatisticamente significativas (em nível de 5%) e de magnitude majoritariamente elevada. Considerando a classificação de Cohen (1988), as magnitudes elevadas situam-se a partir de 0.371, as moderadas entre 0.243 e 0.371 e as baixas de 0.100 até 0.243.

As associações entre os processos de memória do conhecimento e os processos de aquisição de conhecimento apresen-

taram a maior correlação 0.78, já os processos de partilha de conhecimento e processo de aquisição de conhecimento, bem como entre a memória do conhecimento e a orientação cultural para o conhecimento apresentaram correlações acima de 0.72. Seguida da correlação entre os processos de interpretação e processos com aquisição, com 0.70. As intercorrelações mais fracas situam-se ao nível da recuperação do conhecimento e partilha do conhecimento 0.43 e interpretação do conhecimento 0.47.

Nesta fase, também, realizou-se a análise fatorial exploratória com o intuito de analisar a variância total da percepção dos auditores de controle externo sobre os processos de GC em relação à orientação cultural. A fiabilidade foi avaliada calculando indicadores de alfa de Cronbach iguais e superiores a 0,70, ver Quadro 3 no apêndice, recomendado pela literatura (LISBOA; AUGUSTO; FERREIRA, 2012). O alfa de Cronbach geral foi 0.958 dos 42 itens, evidenciando alta fiabilidade dos itens de medidas do questionário da pesquisa.

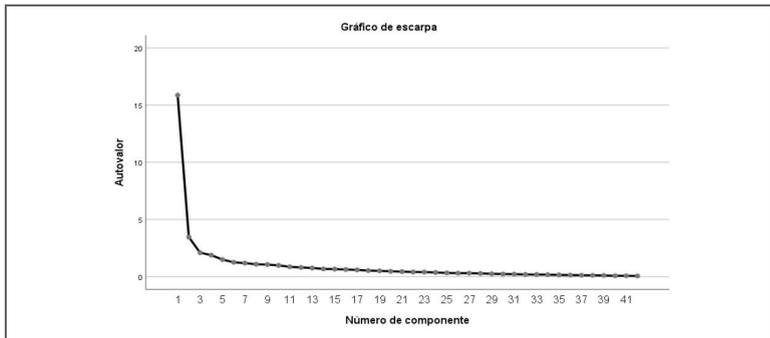
Diante disto, realizou-se uma análise dos componentes principais. O teste de KMO e Bartlett resultou em 0.881, portanto, um bom índice da análise fatorial (LISBOA; AUGUSTO; FERREIRA, 2012).

A estratégia de rotação utilizada pela pesquisa foi o método “varimax” que tem por objetivo maximizar a variabilidade dos fatores. Pretendeu-se obter um padrão de pesos das variáveis em cada fator que seja o mais disperso possível, facilitando, assim, a sua interpretação.

Em virtude da supracitada literatura e da análise dos dados, evidenciou-se no Quadro 4, em apêndice, que os 6 componentes retêm uma parte significativa da variância acumulada das variáveis originais, que representam 0.62113 (62,113%)

(HAIR ET. AL., 2013). Conforme o Gráfico 1, a seguir, observa-se que a partir do sexto componente não mais ocorre a queda significativa dos valores próprios.

Gráfico 1 – Gráfico de Escarp



Fonte: Elaborado pelos Autores, 2018.

Observa-se que os resultados se coadunam com a literatura, pois a porcentagem de extração da variância extraída total reflete o referencial teórico utilizado. Evidencia-se, assim, que os processos de GC se convergem por meio de uma orientação cultural do conhecimento, bem como que as práticas desenvolvidas pelo TCE/CE utilizam os conhecimentos dos auditores como um ativo estratégico para maximizar os seus resultados como instituição.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo voltou-se ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará que possui iniciativa formal e institucional de GC, prevista no seu planejamento estratégico. Constatou-se

que os cinco processos básicos de GC – aquisição, partilha de conhecimento (formal e informal), interpretação, memória organizacional e recuperação do conhecimento, todos de forma geral ocorrem na organização estudada.

Utilizou-se a análise fatorial exploratória de dados que permitiu explorar um modelo teórico orientador do estudo, na qual os processos da gestão do conhecimento promovem a orientação cultural, possibilitando uma cultura organizacional voltada para o conhecimento.

Para tanto, com base no modelo conceitual de Cardoso (2007b), desenvolveu-se um modelo que considerou que a orientação cultural para o conhecimento delinea os processos de aquisição de conhecimento, de partilha de conhecimento, de memória de conhecimento, de recuperação de conhecimento e de aquisição de conhecimento.

Analizando a cultura organizacional, mais especificamente a orientação cultural para o conhecimento, verificou-se que esta é percebida pelos auditores do TCE/CE, o que demonstra que a Corte de Contas dá atenção aos processos da aquisição de conhecimento, a sua compreensão e interpretação, assim como a sua retenção, preservação e memorização interna, com o intuito de melhorar a qualidade dos serviços prestados. Verificou-se também que a percepção dos auditores sobre a orientação cultural para o conhecimento evidenciou uma forte relação com a memória da organização e que é importante o incentivo aos processos de partilha do conhecimento (formal e informal).

Os resultados demonstram a relevância das condições organizacionais ao desenvolvimento de uma cultura que sinalize a importância da aprendizagem e do conhecimento.

As limitações do estudo dizem respeito ao contexto de

a pesquisa ser unicamente aplicada em um único Tribunal de Contas. Outra limitação é o fato deste estudo não ser longitudinal, impossibilitando analisar e compreender a dinâmica da GC e de seus processos ao longo do tempo. Como sugestão para a futura pesquisa, replicar o estudo em todas as Cortes de Contas do Brasil e em outras organizações.

O estudo espera reforçar, para os demais Tribunais de Contas nacionais, com base na experiência percebida no TCE/CE, a importância de uma visão estratégica para a GC, que permita compreender as oportunidades e ameaças colocadas ao ambiente das organizações públicas e que impactam o seu desempenho.

No que se refere às implicações para a sociedade, a pesquisa contribui para a comunidade acadêmica em termos de geração de conhecimento, bem como para os Tribunais de Contas na otimização de seus recursos, com a obtenção de melhores resultados, atendendo às necessidades dos seus jurisdicionados e cidadãos.

REFERÊNCIAS

ACCORSI, F.L.A. **A Gestão do Conhecimento apoiada pela tecnologia: “connecting ba”**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2008.

BARQUIN, R. C. **What is Knowledge Management**. Journal of thr KMCI, [S.l.], v. 1, n. 2, jan. 2001.

BATISTA, F. F.; QUANDT, C. O. **Gestão do Conhecimento na Administração Pública: resultados da Pesquisa Ipea 2014** –

Práticas de Gestão do Conhecimento. Brasília, DF: Ipea, 2015.

BRITO, E. **Gestão do conhecimento e qualidade como vectores de competitividade na administração pública local**. Tese (Doutoramento em Psicologia) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra, 2010. Não publicado.

CARDOSO, L. **Gerir conhecimento e gerar competitividade: estudo empírico sobre a gestão do conhecimento e seu impacto no desempenho organizacional**. Penafiel: Editorial, nov. 2007a.

_____. **Gestão do conhecimento e competitividade organizacional: um modelo estrutural**. *Comportamento Organizacional e Gestão*, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 191-211, 2007b.

CARDOSO, L.; GOMES, D. Knowledge management and innovation: mapping the use of technology in organizations. In: MESQUITA, A. (Ed.). *Technology for creativity and innovation: tools, techniques and applications*. Hershey: IGI Global, 2011.

CARDOSO, L.; FERREIRA PERALTA, C. Gestão do conhecimento em equipas: Desenvolvimento de um instrumento de medida multidimensional. *Psychologica*, [S.l.], v. 55, p. 79-93, 2011.

COHEN, J. *Statistical power analysis for the behavioural sciences*. 2. ed. New York: Academic Press, 1988.

FERREIRA, C. L.; PILATTI, L. A. Analysis of the Seven Dimensions of Knowledge Management in Organizations. *Journal of*

Technology Management & Innovation, Amsterdam, v. 8, Special Issue ALTEC, p. 53-63, 2013.

FIGUEIREDO, E. Dinâmicas relacionais entre a gestão de recursos humanos e a gestão do conhecimento. Um estudo no setor dos serviços – subsetor Banca. Tese (Doutoramento em Psicologia) – Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Universidade de Coimbra. 2013. Não publicado.

GOODMAN, R. E.; CHINOWSKY, P. S. Preparing construction professionals for executive decision making, *Journal of Management in Engineering*, [S.l.], v. 13, n. 6, p. 55-61, 1997.

HAIR, J. F. et al. *A Primer on Partial Least Squares Structural Equation Modeling (PLS-SEM)*. Thousand Oaks: Sage, 2013.

JENEX, M. E.; OLFMAN, L. Organizational Memory. In: Holspple, C. W. (Ed.), *Handbook on Knowledge Management-KnowledgeMatters*. Springer-Verlag; Belin: Heidelberg, 2003. p. 207-234.

LAUER, T. W.; TANNIRU, M. Knowledge Management Audit – A methodology and Case Study. *Australasian Journal of Information Systems*, [S.l.], p. 23-41, nov. 2001.

MATOS, F. et. al. Knowledge Management in Brazilian, Portuguese and Polish Organizations: a Comparative Analysis. *Journal of Applied Knowledge Management*, [S.l.], v. 4, Issue 1, p. 29-41, 2016.

MONTEIRO, S.; CARDOSO, L. Configurações e dinâmicas gru-

pais em comunidades de prática e a co-construção de um sentido para a gestão do conhecimento – um estudo de investigação -ação. *Psychologica*, [S.l.], v. 47, p. 165-181, 2008.

PAIS, L. A pesquisa do conhecimento na administração pública Portuguesa: a Teoria, a prática e as lições aprendidas. In: _____. *Experiências internacionais de implementação da gestão do conhecimento no setor público*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 69-96.

PIRES, F. F. C. A Gestão do Conhecimento Aplicada ao Controle Externo: Estratégia Inovadora na Gestão Pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA – PAINEL 63, 2., 2009. *Anais...* Brasília, DF: Consad, 2009. p. 1-26.

ROCHA, E. S. B. et. al. Knowledge management in health: a systematic literature review. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, [S.l.], v. 20, n. 2, p. 392-400, mar./abr. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ. Planejamento Estratégico (2016 – 2020). Fortaleza: TCE, [2016?]. p. 1-45. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/publicacoes/publicacoes/send/98-publicacoes-institucionais/3469-planejamento-estrategico-2016-2020>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

WIIG, K. M. Knowledge management in public administration. *Journal of Knowledge Management*, [S.l.], v. 6, n. 3, p. 224-239, 2002.

_____. Application of knowledge management in public ad-

ministration. Taipei: ROC, 2000. Disponível em: <www.krii.com/downloads/km_in_public_admin_rev.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018. Paper prepared for public administrations of the city of Taipei.

APÊNDICE

Quadro 1 - Caracterização da Amostra

Gênero		
Feminino	38	33%
Masculino	77	67%
Idade		
18 a 24 anos	1	1%
25 a 34 anos	32	28%
35 a 49 anos	69	60%
50 a 64 anos	12	10%
Mais de 65 anos	1	1%
Formação		
Doutorado	1	1%
Especialização	76	66%
Graduação	8	7%
Mestrado	30	26%
Anos de Trabalho		
Entre 1 a 10 anos	92	80%
Entre 10 a 20 anos	13	11%
Entre 20 a 30 anos	7	6%
Mais de 30 anos	1	1%
Menos de 1 ano	2	2%
Departamentos		
Área Administrativa	3	3%
Fiscalização	75	65%
Gabinetes de Conselheiros / gabinetes de Conselheiro Substituto	5	4%
outros	12	10%
Secretaria de Controle Externo	20	17%
Total	115	100%

Fonte: Elaborado pelos Autores, 2018.

Quadro 2 - Estatísticas Descritivas, usando as observações 1 - 115

Itens	Variáveis e as perguntas	Média	Mediana	D.P.	Mín	Máx	Alpha
Variável: Processos de aquisição do conhecimento							
1	Colaboramos com outras organizações para adquirir mais informação	3,05	3	1,18	1	5	0,857
2	Somos encorajados a tomar a iniciativa	2,66	3	1,17	1	5	0,841
3	Assistimos a seminários/conferências. Lemos e contratamos especialistas	3,16	3	0,979	1	5	0,849
4	Aprendemos com os setores do nosso Tribunal de Contas que funcionam melhor	2,51	2	1,12	1	5	0,842
5	Frequentamos cursos de formação ou temos formação no posto de trabalho	3,4	4	1,11	1	5	0,852
6	Procuramos estar a par das mudanças que vão acontecendo	3,76	4	0,97	1	5	0,84
7	Aproveitamos os conhecimentos que novos colaboradores nos trazem	3,3	3	1,16	1	5	0,842
8	Estamos atentos ao que as outras câmaras municipais vão fazendo	3,13	3	1,15	1	5	0,852
9	Conhecemos as ideias pelas quais as câmaras municipais existem	3,77	4	1,18	1	5	0,854
Variável: Processos de partilha do conhecimento							
10	Juntamo-nos em grupo para resolver alguns problemas	3,14	3	1,12	1	5	0,862
11	Passamos informação em reuniões de trabalho	3,24	3	1,23	1	5	0,872
12	Fazemos circular a informação entre nós	3,24	3	1,19	1	5	0,871
13	São recompensados aqueles que partilham o que sabem	2,23	2	1,08	1	5	0,880
14	Conversamos sobre trabalho quando casualmente nos encontramos	3,56	4	0,966	1	5	0,864
15	Contamos uns aos outros, histórias engraçadas que se passaram no trabalho	3,75	4	0,944	1	5	0,869
16	Falamos de trabalho em momentos de descontração	3,56	4	0,984	1	5	0,869
17	Falamos do nosso Tribunal de Contas	3,63	4	1,1	1	5	0,862
18	Falamos das nossas funções de	3,46	4	1,15	1	5	0,862

Controle Externo							
Variável: Processos de interpretação do conhecimento							
19	Procuramos perceber as regras da nossa organização	3,84	4	0,951	1	5	0,725
20	Procuramos perceber porque correu tão bem determinado trabalho	3,41	3	1,07	1	5	0,727
21	Procuramos perceber o que de mais importante vai acontecendo no Tribunal de Contas	3,64	4	1,04	1	5	0,694
22	Falamos sobre assuntos que não compreendemos bem	3,14	3	1,12	1	5	0,891
Variável: Memória							
23	Sabemos o que se espera de cada um de nós e do nosso Tribunal de Contas	3,2	3	1,21	1	5	0,846
24	O que sabemos vê-se na forma como trabalhamos	3,26	3	1,13	1	5	0,854
25	Temos meios para registrar o mais importante que sabemos/aprendemos	2,74	3	1,08	1	5	0,855
26	É na forma como fazemos as coisas que encontramos soluções para novos problemas	3,44	3	1,04	1	5	0,861
27	O que sabemos vê-se naquilo que fazemos melhor do que outros Tribunais de Contas	2,94	3	1,04	1	5	0,858
28	Sabemos como está o TCE/CE está pensado/organizado	2,77	3	1,1	1	5	0,855
29	Cada um de nós tem uma função a cumprir	3,74	4	1,08	1	5	0,855
30	Sabemos que lá fora algumas pessoas sabem se a nossa situação é boa ou má	3,07	3	1,19	1	5	0,861
31	Os colegas que saem levam opinião sobre nós	3,56	4	1,03	1	5	0,858
32	Sabemos que os nossos jurisdicionados/municípios têm uma ideia a nosso respeito	3,68	4	1,14	1	5	0,861
Variável: Recuperação do conhecimento							
33	Pensamos na forma como resolvemos problemas no passado	3,32	3	1,06	1	5	0,791
34	Perguntamos aos colegas como resolveram problemas parecidos	3,86	4	0,999	1	5	0,773
35	Agimos de acordo com a forma como estamos organizados	3,38	3	0,979	1	5	0,796
36	Usamos os registros que fomos	3,46	4	1,22	1	5	0,786

	fazendo ao longo do tempo						
37	Utilizamos informação guardada nos nossos meios informáticos	3,87	4	1,04	1	5	0,800
Variável: Orientação cultural para o conhecimento							
38	Procuramos informação que possa melhorar a qualidade do que fazemos	4,03	4	0,95	1	5	0,774
39	Todos somos responsáveis pelo que devemos saber para trabalhar com qualidade	3,92	4	0,984	1	5	0,754
40	Agimos de acordo com certos princípios	4,16	4	0,961	1	5	0,735
41	Os nossos chefes aliam-nos para o que é importante saber	3,12	3	1,13	1	5	0,808
42	O que sabemos é uma "arma" fundamental para ultrapassar os Tribunais de Contas	3,27	3	1,21	1	5	0,796

Fonte: Elaborado pelos Autores, 2018.

Quadro 3 - Matriz de Correlação entre processos da GC

Processos de GC	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
Processos de Aquisição de Conhecimento [1]	1					
Processos de Partilha de Conhecimento [2]	0,728158846	1				
Processos de Interpretação do Conhecimento [3]	0,701365107	0,697091191	1			
Processos de Memória do Conhecimento [4]	0,785959379	0,621620614	0,681467581	1		
Processos de Recuperação do Conhecimento [5]	0,536842206	0,430198805	0,473824963	0,648620425	1	
Orientação Cultural para o Conhecimento [6]	0,608833058	0,459243071	0,578627086	0,724474869	0,679982168	1

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018. $p < 0,05$ (significância 95%)

Quadro 4 - Variância total explicada

Componentes	Autovalores iniciais			Somas de rotação de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumulativa	Total	% de variância	% cumulativa
1	15,881	37,812	37,812	4,818	11,472	11,472
2	3,462	8,243	46,055	4,37	10,406	21,878
3	2,1	4,999	51,054	4,294	10,224	32,102
4	1,886	4,491	55,545	3,803	9,054	41,156
5	1,499	3,569	59,114	3,208	7,639	48,795
6	1,26	2,999	62,113	2,788	6,637	55,432
7	1,19	2,834	64,947	2,253	5,363	60,796
8	1,089	2,593	67,54	2,228	5,305	66,101
9	1,062	2,527	70,068	1,666	3,967	70,068

Método de Extração: análise de Componente Principal.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2018.

Da Aplicação de Sanção Pecuniária pelos Tribunais de Contas no Caso da Interposição de Embargos de Declaração com Intuito Protelatório

On the application of pecuniary sanction by Audit Courts in the case of bringing Amendment of Judgment with the objective of postponing

Andrea Barreto de Souza¹
Thiago Rodrigues de Azevedo²

RESUMO

A interposição de Embargos de Declaração com intuito protelatório tornou-se prática corriqueira no âmbito dos Tribunais de Contas, sendo notório que expedientes dessa natureza desestabilizam a marcha processual e comprometem a razoável duração do processo. Nada obstante, ainda é incipiente a coibição ao desvio dos aclaratórios de sua específica função jurídicoprocessual, notadamente porque a legislação que norteia os processos administrativos de contas, com raras exceções, não prevê esse tipo de situação. Pautando-se em pesquisa doutrinária, jurisprudencial e consulta à legislação pertinente, objetivase demonstrar que algumas Cortes de Contas solucionaram essa questão estabelecendo sanção pecuniária no caso da interposi-

1 Especialista em Auditoria e Controladoria pela Universidade da Amazônia. Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia e em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Pará. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: andrea.barreto@tce.ce.gov.br

2 Especialista em Administração Pública pelo Centro Universitário Estácio do Ceará. Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza. Assessor Técnico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. E-mail: thiago.azevedo@tce.ce.gov.br

ção de Embargos protelatórios, enquanto outras optaram pela aplicação subsidiária do Novo Código de Processo Civil, que também prevê sanção nesse sentido. Desse modo, acredita-se contribuir para a discussão de medidas que importem na efetividade e na higidez dos processos administrativos de contas.

Palavras-Chave: Embargos de declaração. Tribunais de Contas. Penalidade pecuniária. Aplicação subsidiária. Novo Código de Processo Civil.

ABSTRACT

The interposition of Amendment of Judgement with a delaying intent has become an everyday practice within the scope of Courts of Accounts, being notorious that records of this nature destabilize the procedural gait and compromise the reasonable duration of the process. Nevertheless, it is still incipient the restraint to the deviation of the explanatory explanations of its specific juridical-procedural function, especially because the legislation that guides the administrative processes of accounts, with rare exceptions, do not predict this type of situation. Guiding itself by doctrinal research, jurisprudential and consultation to the pertinent legislation has as objective to demonstrate that some Court of Auditors have solved this issue by establishing a pecuniary penalty in the case of the interposition of Provisional Dilatory Embargoes, while others opted for the subsidiary application of the New Code of Civil Procedure, which also provides for sanctions in this regard. Thus, it is believed to contribute to the discussion of measures that affect the effectiveness and in the soundness of administrative accounting procedures.

Keywords: Declaratory Embargoes. Courts of Accounts. Pe-

cuniary Penalty. Subsidiary application. New Code of Civil Procedure.

Recebido: 13/07/2018

Aprovado: 14/08/2018

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos de envergadura constitucional com a relevante atribuição de auxiliar o Poder Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, conforme o caso) no exercício do controle externo. Para tal fim, promovem a fiscalização, a inspeção, a auditoria e o controle das contas públicas em todo o território nacional.

No exercício de suas funções, o Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) e os Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs) proferem decisões administrativas no âmbito das competências elencadas nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal. Esses artigos são aplicados por simetria aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, o que inclui o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta. Também inclui as contas daqueles que dão causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

Tais deliberações, como de resto todas as decisões de natureza judicial e/ou administrativa, estão sujeitas aos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), podendo

assim ser questionadas por quem vier a ter seu patrimônio jurídico atingido, mediante interposição de recurso.

O recurso, por sua vez, pode ser entendido como um instrumento, previsto em lei, utilizado de forma voluntária pela parte prejudicada para provocar o reexame da decisão proferida, a fim de reformá-la, invalidá-la, esclarecê-la ou integrá-la.

Dentre os recursos ordinariamente existentes, seja na legislação processual civil ou administrativa, interessa para o exame em foco caracterizar apenas os Embargos de Declaração, para em seguida discutir o manejo dessa espécie recursal no contexto do processo administrativo no âmbito dos Tribunais de Contas.

Este trabalho tem o objetivo principal de apresentar, com base em pesquisa na doutrina, jurisprudência e legislação correlatas, o estudo acerca do manuseio dos Embargos de Declaração com intuito meramente protelatório e os mecanismos de coibição no âmbito dos Tribunais de Contas contra esses atos atentatórios à lealdade processual, inclusive com a possibilidade de utilização subsidiária de disposições do Código de Processo Civil para esse fim.

2 DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Os Embargos de Declaração têm origem no Direito português, precisamente nas Ordenações Filipinas, publicadas em 1603, no Livro III, Título 66, § 6^o3.

No Direito brasileiro, os Embargos de Declaração foram normatizados pela primeira vez no Regulamento nº 737, do

3 Sobre a origem e evolução histórica dos embargos de declaração conferir em Panjota (2013)

ano de 1850 (primeira lei de caráter eminentemente processual), e na Consolidação Ribas de 1876, sendo também adotados nos Códigos de Processos estaduais e legislações posteriores.

Na legislação internacional atual, há institutos específicos para suprir a necessidade de esclarecimento, correção e complementação de decisões judiciais, porém a natureza desses mecanismos difere de país para país. Isso ocorre, por exemplo, na França (Código de Processo Civil, arts. 461 e seguintes), na Alemanha (Código de Processo Civil – *Zivilprozessordnung* – ZPO) e em Portugal (Código de Processo Civil, arts. 666 e seguintes).

Na atual legislação processual civil brasileira, o recurso em exame está previsto no art. 1.022 do Código de Processo Civil (CPC)⁴ e tem como objetivo esclarecer ou integrar a decisão que apresente qualquer omissão, obscuridade, contradição ou erro material⁵.

Theodoro Júnior (2005, p. 551) conceitua os Embargos de Declaração como o “recurso destinado a pedir ao juiz ou tribunal prolator da decisão que afaste obscuridade, supra omissão ou elimine contradição existente no julgado”. De igual modo, Didier e Cunha (2016, p. 117) conceituam que os Embargos de Declaração servem a impugnação de decisão que seja obscura, contraditória, omissa ou em que haja erro material, como indicado no art. 1.022 do CPC.

Nesse contexto, ressalta-se que omissão refere-se a ausência de questão relevante sobre a qual o julgador deveria se manifestar e não o fez. Obscuridade decorre da falta de precisão na decisão, prejudicando a clareza jurídica das questões

4 No Código de Processo Civil, os Embargos de Declaração estão disciplinados nos arts. 1.022 a 1.026, de aplicação subsidiária nos processos de controle externo, por expressa previsão do art. 15 do CPC.

5 O Código de Processo Civil inseriu uma nova hipótese de cabimento de embargos de declaração, que diz respeito ao erro material, conforme art. 1022, III.

apresentadas. Já contradição estará presente sempre que houver proposições inconciliáveis entre si, de modo que o acatamento de uma afirmação implique a negação de outra. Por fim, erro material refere-se a equívoco relacionado a aspectos objetivos, como ocorre na ausência de palavras, troca de nomes etc., afastando desse conceito o entendimento de um magistrado acerca de determinada matéria.

2.1 Dos requisitos de admissibilidade dos Embargos de Declaração

Para que os Embargos de Declaração tenham seu mérito analisado, é necessário avaliar, de forma preliminar, a presença dos requisitos de admissibilidade, ou seja, tempestividade, legitimidade e adequação do apelo.

No que diz respeito a tempestividade, a prática do ato processual deve observância ao prazo fixado em lei, sob pena de não conhecimento do recurso em face da preclusão temporal. A título exemplificativo, no processo civil, o prazo para a oposição dos embargos – por meio de petição escrita dirigida ao relator da decisão – é de cinco dias (art. 1.023 do CPC), a contar do primeiro dia útil seguinte à intimação do acórdão recorrido. No âmbito das Cortes de Contas, por outro lado, o prazo não é uniforme. Para que se tenha uma ideia, no Tribunal de Contas da União, o interessado dispõe de dez dias⁶ para tanto; no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o prazo é de trinta dias⁷; ao passo que no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo o recurso deve ser interposto em até cinco dias, con-

6 Art. 34, § 1º, da Lei 8.443/92.

7 Art. 31 da Lei Estadual nº.12.509/95.

tados da publicação da decisão⁸.

Em relação a legitimidade, deve-se avaliar se quem recorre está assim autorizado pela lei a fazê-lo. Nas Cortes de Contas, como regra geral, têm legitimidade para opor Embargos de Declaração as pessoas que tiveram seu patrimônio jurídico atingido pela decisão proferida, assim como os membros do Ministério Público de Contas. Para estes, o interesse processual decorre de sua condição de *custos legis*, enquanto guardião da lei e fiscal da sua correta aplicação.

Quanto a adequação, a oposição dos embargos de declaração se mostrará viável quando o apelo pretender esclarecer, integrar e aclarar a decisão proferida (com obscuridade, contradição e/ou omissão), para que dela se extraia uma motivação capaz de atender às regras previstas no art. 93, X, da Constituição Federal.

Estando presentes todos os pressupostos recursais, o recurso será conhecido. Em seguida, analisar-se-á a existência propriamente dita de eventual omissão, obscuridade e contradição e, em caso de procedência dos fatos alegados, promover-se-á a correção do vício constatado.

Por outro lado, a ausência de ao menos um desses elementos conduzirá ao não conhecimento do apelo, impedindo a análise de mérito da peça recursal apresentada.

2.2 Dos efeitos decorrentes da interposição de Embargos de Declaração nas Cortes de Contas

Regra geral, a interposição de Embargos de Declaração no âmbito dos Tribunais de Contas tem por consequência imediata suspender os efeitos da decisão atacada até que se decida

8

Art. 67 da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

sobre o cabimento e/ou mérito do recurso em referência.

Além disso, com os aclaratórios, o prazo para a interposição do recurso principal/subsequente (v.g., recurso de reconsideração, recurso de revisão etc.) também se suspende. Nesse caso, para a certificação da tempestividade do recurso principal, caso este venha a ser apresentado, descontar-se-á o tempo decorrido entre a decisão embargada e a interposição dos embargos. É como se observa, por exemplo, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Senão vejamos:

TCU

Lei Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992.

Art. 34. Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida. [...]

§ 2º Os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição dos recursos previstos nos incisos I e III do art. 32 desta Lei.

TCE/CE

LEI ESTADUAL Nº 12.509, DE 06 DE DEZEMBRO DE 1995.

Art. 31 – Cabe recurso de embargos de declaração, no prazo de 30 (trinta) dias, contra decisão definitiva do Tribunal, para corrigir obscuridade, omissão ou contradição do acórdão ou resolução recorridos, conflito de jurisprudência, ausência da fundamentação legal ou fundamentação legal defeituosa.

Parágrafo único – Os embargos de declaração podem ser apostos por escrito pelo responsável ou interessado e suspendem os prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição de recurso.

TCE/SP

LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 709, DE 14 DE JANEIRO DE 1993.

Artigo 69 – Os embargos de declaração suspendem o prazo para a interposição de outros recursos.

Hipoteticamente, consideremos uma decisão inicial do TCU que tenha julgado a prestação de contas de determinado Ministério federal. Intimado o responsável da decisão ou publicado o Acórdão pertinente, automaticamente começarão a correr dois prazos: o dos Embargos Declaratórios, de dez dias, e o do Recurso de Reconsideração, de quinze dias.

Se houver erro material, omissão, contradição ou obscuridade na decisão, a parte deverá interpor, antes do Recurso de Reconsideração, o recurso de Embargos de Declaração, o qual tornará suspenso o prazo para interposição do Recurso de Reconsideração. Os Embargos serão decididos, e somente aí continuará a fluir o prazo para interposição do Recurso de Reconsideração.

Em outros tribunais, como na Corte de Contas mineira, os aclaratórios interrompem o prazo para o cumprimento da decisão e para a interposição do recurso principal subsequente:

TCE/MG

Lei Complementar Estadual nº 102 de 17 DE JANEIRO DE 2008. Art. 102 – Das decisões definitivas proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras caberá recurso ordinário, que terá efeito suspensivo e devolutivo.

Art. 103 – O recurso ordinário será interposto em petição escrita contendo os fundamentos de fato e de direito e o pedido de nova decisão, no prazo de trinta dias contado da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno.

§ 1º – O recurso ordinário será apreciado pelo Tribunal Pleno, e a sua distribuição não poderá recair no Relator do acórdão recorrido.

§ 2º – Se o recurso ordinário for interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal, os demais in-

interessados serão intimados para, caso queiram, impugná-lo ou assisti-lo, no prazo de quinze dias.

[...]

Art. 106 – Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição em acórdãos proferidos pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras, formulados por escrito e dirigidos ao Relator do acórdão, no prazo de dez dias contado da data da ciência da decisão, na forma estabelecida no Regimento Interno.

Parágrafo único – **A interposição de embargos de declaração interrompe a contagem dos prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição de outros recursos.** (grifo nosso)

Nesse caso, opostos os Embargos de Declaração contra o Acórdão que julgou determinada prestação de contas, a contagem do prazo de trinta dias para interposição do recurso ordinário será reiniciada após a decisão acerca dos aclaratórios. Ou seja, diversamente da suspensão, a interrupção não desconta o tempo decorrido entre a decisão embargada e a interposição dos Embargos, de modo que nesse caso o interessado disporá do prazo completo para apresentação do recurso principal subsequente, em sua integralidade.

A esse respeito, Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p. 958) reforçam que somente ocorrerá interrupção para interposição de outros recursos se houver, cumulativamente, o reconhecimento de obscuridade, contradição, omissão ou erro material e dos outros requisitos de admissibilidade recursal.

3 DA INTERPOSIÇÃO DE EMBARGOS COM INTUITO PROTETATÓRIO NO ÂMBITO DAS CORTES DE CONTAS

Provavelmente em razão dos efeitos discutidos no tópico anterior, passou a ser comum o manuseio desmedido dessa espécie recursal com fins diversos de sua essência (corrigir vícios relativos a obscuridade, omissão ou contradição nas decisões proferidas), o que inequivocamente caracteriza má-fé processual, falta de lealdade na relação processual estabelecida e atenta contra a eficiência e credibilidade dos órgãos julgadores.

Para Nery e Nery (2007, p. 196), a lealdade processual trata-se, na realidade, de um dever a ser observado pelo jurisdicionado. Está intimamente ligada ao princípio da probidade processual, segundo o qual cabe às partes sustentarem suas razões dentro da ética e da moral, não se utilizando de chicana e fraude processual. Divide-se em probidade no dever de agir de acordo com a verdade, dever de agir com lealdade e boa-fé e dever de praticar somente atos necessários a sua defesa.

Nesse sentido, a parte que se utiliza de meios escusos para prolongar deliberadamente o andamento do processo age em desconformidade com o dever jurídico de lealdade, configurando a litigância de má-fé, conforme previsão expressa no art. 80 do CPC. Este inclui entre as condutas assim consideradas a interposição de recurso com intuito manifestamente protetatório.

Conforme será exposto a seguir, na rotina de julgamentos das contas públicas (em sentido amplo), notadamente quando da avaliação de embargos declaratórios, é possível identificar condutas processuais que visivelmente se encaixam nesse perfil e que, por isso, exigem reprovação imediata por parte dos magistrados sob pena de colocar em xeque a própria reputação

dos Órgãos de Controle Externo.

3.1 Da discussão acerca do mérito da decisão embargada

Os Embargos Declaratórios possuem como característica principal a necessidade de fundamentação vinculada, ou seja, as razões recursais devem se ajustar precisamente às hipóteses taxativas previstas em lei, o que implica a necessidade de se indicar eventual omissão, obscuridade ou contradição na decisão impugnada.

Acerca da finalidade da espécie recursal em questão, Freitas e Mileski (2013, p. 117) destacam: “pelos Embargos Declaratórios não se reexamina o mérito da questão, mas tão somente se aclara a obscuridade, supre-se a omissão ou se desfaz a contradição, sem produzir um rejuízo do mérito”. Tendo por base tal premissa, afasta-se do alcance dos Embargos de Declaração o debate acerca do mérito da decisão recorrida, o qual deve ser combatido mediante a espécie recursal adequada ao caso.

Nesse sentido, a 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 9.228/16, destacou que os aclaratórios não podem ser desviados de sua específica função jurídico-processual para serem utilizados com o propósito de instaurar rediscussão acerca dos fundamentos do acórdão impugnado.

Assim também se manifestou o Pleno da Corte de Contas Federal, em 18 de abril de 2018, ao prolatar no Acórdão nº 832/18, cujo excerto se reproduz a seguir:

7. Em sintonia, aliás, com o entendimento do STJ no bojo dos Edcl Resp 351490 (DJ 23/09/2002), a estreita via dos *embargos* declaratórios destina-se a expungir, da deliberação embargada, os vícios inerentes à contradição, à obscuridade e à *omissão*,

caracterizando-se essa falha como “aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão da causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transversal a impugnar os fundamentos da decisão recorrida”.

8. Por essa linha, no seu Curso Didático – Direito Processual Civil (Lumen Iuris, 11ª Ed., p. 516), Elpidio Donizetti anotou que: “Há obscuridade quando a redação da decisão não é suficientemente clara, dificultando sua compreensão ou interpretação; ocorre contradição se o julgado apresenta proposições inconciliáveis, tornando incerto o provimento jurisdicional; e, por fim, há omissão nos casos em que determinada questão ou ponto controvertido deveria ser apreciado pelo órgão julgador, mas não o foi”.

9. Os embargos devem ser manejados, então, para corrigir a eventual obscuridade, omissão ou contradição nas deliberações do TCU, mas não para proporcionar o novo julgamento das questões já debatidas nos autos, e, assim, devem servir apenas para esclarecer, interpretar ou completar o pronunciamento anteriormente emitido pelo Tribunal, em benefício da sua melhor compreensão ou inteireza (v. g.: Acórdão 434/2018-TCU-Plenário, entre outros); ficando evidente, todavia, que, no presente caso concreto, os ora embargantes buscaram indevidamente apenas rediscutir o mérito do feito.

No Supremo Tribunal Federal (STF) também é pacífica a jurisprudência no sentido de não admitir a revisão de mérito do julgado em sede de Embargos de Declaração com manifesto caráter infringente. Senão vejamos:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO HABEAS CORPUS. PENAL E PROCESSUAL PENAL. DESACATO. ARTIGO 543-A, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E ARTIGO 327, § 1º, DO RISTF. INEXISTÊNCIA DE AMBIGUIDADE, OBSCURI-

DADE, CONTRADIÇÃO OU OMISSÃO. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. CARÁTER PROTETÓRIO DO RECURSO. DETERMINADA A CERTIFICAÇÃO DO TRÂNSITO EM JULGADO COM A CONSEQUENTE BAIXA IMEDIATA DOS AUTOS. EMBARGOS DECLARATÓRIOS NÃO CONHECIDOS. (HC 122863 ED-ED, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 13/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 14-11-2016 PUBLIC 16-11-2016)

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA APRECIADA PELO TRIBUNAL. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DESPROVIDOS. 1. A omissão, contradição ou obscuridade, quando incorrentes, tornam inviável a revisão em sede de embargos de declaração, em face dos estreitos limites do art. 535 do CPC/1973. 2. O magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. 3. A revisão do julgado, com manifesto caráter infringente, revela-se inadmissível, em sede de embargos (Precedentes: AI n. 799.509-AgR-ED, Relator o Ministro Marco Aurélio, 1ª Turma, DJe de 8/9/2011; e RE n. 591.260-AgR-ED, Relator o Ministro Celso de Mello, 2ª Turma, DJe de 9/9/2011). 4. In casu, o acórdão embargado restou assim ementado: “AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ADMINISTRATIVO. ANISTIA. MILITAR. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE ALTEROU PARTE DO ACÓRDÃO RECORRIDO PARA ADEQUAR À NOVA INTERPRETAÇÃO CONFERIDA AO ART. 8º DO ADCT. PROVIMENTO QUE NÃO IMPLICOU A PROMOÇÃO DO RECLAMANTE NO CARGO DE OFICIAL DA MARINHA. PROMOÇÃO A CARREIRA DIVERSA. IMPOSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA PELO PLENÁRIO VIRTUAL NO ARE

799.908-RG. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA". 5. Embargos de declaração desprovidos. (Rcl 16859 AgR-ED, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-110 DIVULG 30-05-2016 PUBLIC 31-05-2016)

Como ressaltam Didier e Cunha (2016, p. 267), a decisão do magistrado em matéria de Embargos deve se restringir a suprir uma omissão, eliminar uma contradição, esclarecer uma obscuridade ou corrigir um erro material, sob pena de, caso contrário, se incorrer em *erro in procedendo*, ante os limites impostos pelo art. 1.022 do CPC.

3.2 Da contradição externa

A contradição que autoriza a interposição dos embargos de declaração é aquela existente no próprio texto da decisão embargada, ou seja, contradição entre relatório e fundamentação, entre fundamentação e dispositivo, entre dispositivo e ementa etc.⁹ Ocorre, porém, que se tornou prática comum o manuseio indevido dos Embargos apontando contradição externa, é dizer, entre a decisão embargada e as provas contidas nos autos, bem como entre aquela e dispositivos de leis ou jurisprudência firmada em outros tribunais, ou no mesmo órgão, porém em julgamento diverso.

Casos dessa natureza ensejam a rediscussão do mérito da decisão, incabível de se fazer pela via estreita dos Embargos, oca-

9 Código de Processo Civil, art. 489: "São elementos essenciais da sentença: I – o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo; II – os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito; III – o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem".

sionando assim o improvimento do apelo, conforme destacado no seguinte julgado do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO ENTRE DECISÕES DO TCU. REDISSCUSSÃO DO MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE. OMISSÃO NO JUÍZO DE VALOR NO QUANTUM SANCIONATÓRIO. CONHECIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES. REFORMA DA DELIBERAÇÃO RECORRIDA APENAS PARA DIMINUIR OS VALORES DAS MULTAS IMPOSTAS AOS RESPONSÁVEIS, EM OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E DA VEDAÇÃO DE IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE ADMINISTRATIVA COM EFEITO CONFISCATÓRIO. 1. Rejeitam-se embargos de declaração quando não forem demonstradas contradições ou obscuridades na deliberação recorrida. 2. Os embargos de declaração não se prestam à rediscussão de questões de mérito já devidamente apreciadas pelo acórdão embargado. 3. A contradição passível de embargos deve estar contida na própria decisão recorrida; não havendo como discutir, na via dos aclaratórios, a presença de suposta contradição entre manifestações ou decisões do TCU. 4. A admissão dos embargos declaratórios com efeitos infringentes é medida excepcional, justificada no presente caso ante a constatação de que a multa aplicada aos responsáveis não observou os princípios da razoabilidade e da proibição da imputação de sanção administrativa com possível efeito confiscatório. (TCU- TC-024.006/2006-9, AC-1847-28/11-P Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes)

Nesse mesmo sentido, confira-se decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, ao apreciar os Embargos de Declaração nº 0011675-61.2014.8.06.0119 CE (Processo nº

0011675-61.2014), em que se condenou o recorrente a multa processual por litigância de má-fé, em razão do manifesto propósito protelatório da peça recursal. Senão vejamos:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. AÇÃO CAUTELAR DE BUSCA E APREENSÃO. PRETENSÃO DE EVITAR O RECONHECIMENTO DO CARÁTER SATISFATIVO DA MEDIDA PARA ACO-LHER A NATUREZA PREPARATÓRIA. VÍCIO ALE-GADO QUE NÃO ESTÁ CONTIDO NO ASPEC-TO INTERNO DO ACÓRDÃO, REVELANDO-SE DE FORMA EXTERNA. MANIFESTO PROPÓSITO PROTTELATÓRIO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 80 E 81 DO N. CPC. MULTA EQUIVALENTE A 10% SOBRE O VALOR ATUALI-ZADO DA CAUSA, MENSURADO INICIALMEN-TE EM CEM REAIS. INDEVIDA INDENIZAÇÃO À CONTRAPARTE PORQUE NÃO PROVADOS OS PREJUÍZOS. RECURSO CONHECIDO, TODAVIA NÃO ACOLHIDO. MULTA PROCESSUAL APLICA-DA AO EMBARGANTE. ACÓRDÃO: Vistos, rela-tados e discutidos estes autos, acorda a 1ª Câmara Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, à unanimidade, em conhecer dos embargos de declaração e não os acolher, aplicando, outros-sim, multa processual por litigância de má-fé, nos termos do voto do em. Relator. DIREITO PROCES-SUAL CIVIL. APELAÇÃO EM AÇÃO CAUTELAR DE BUSCA E APREENSÃO DE DOCUMENTOS. EXAMES LABORATORIAIS. CARÁTER SATISFA-TIVO. POSSIBILIDADE. INDICAÇÃO DA LIDE PRINCIPAL. ART. 801, III, DO CPC/73. DESNECES-SIDADE. I – O art. 801, III, do CPC/73 prescreve que o requerente pleiteará a medida cautelar em petição escrita, indicando, dentre outros requisitos, a lide e seu fundamento. II – Em hipóteses excep-cionais é possível conferir natureza satisfativa à ação cautelar e, portanto, desvinculada da propo-situra de ação principal, como na hipótese dos au-tos em que a exibição dos resultados dos exames

laboratoriais exaure o objetivo da lide em si mesma, não havendo que se falar em inobservância ao dispositivo legal supramencionado. III – Recurso conhecido e não provido; sentença confirmada. (TJ-CE – ED: 00116756120148060119 CE 0011675-61.2014.8.06.0119, Relator: Desembargador Paulo Aírton Albuquerque Filho, 1ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 18/04/2017)

3.3 Dos embargos sucessivos

Outra forma de procrastinar indevidamente o feito é a repetição dos Embargos de Declaração ou a interposição de “embargos dos embargos”. Com efeito, a apresentação de segundos Embargos de Declaração só se mostra possível caso os vícios apontados se refiram à decisão que julgou os primeiros embargos, e não quando se pretende reapresentar argumentos já declinados nestes últimos (STF, ED em ED em Agr. Reg. nº 210.773-6/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, DJ 25/06/1999).

O manejo de embargos sucessivos decorrente de mero inconformismo em relação ao não acolhimento da tese defendida nos primeiros embargos demonstra indisfarçável intenção protelatória para promover o reexame de matéria já enfrentada pelo órgão julgador e acarretar o atraso intolerável do feito. Assim tem entendido a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, da qual se extraíram os excertos a seguir:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO. NÃO CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DA AVENÇA. CITAÇÃO. GLOSA PARCIAL DA PARCELA IMPRESTÁVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. ALEGAÇÕES RECURSAIS

INSUFICIENTES PARA MODIFICAR O ACÓRDÃO RECORRIDO. CONHECIMENTO. NEGADO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO. CONHECIMENTOS DOS NOVOS EMBARGOS. REPETIÇÃO DE ARGUMENTOS ANTERIORMENTE APRESENTADOS. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. EMBARGOS MERAMENTE PROTETATÓRIOS. REJEIÇÃO. DECLARAÇÃO DE QUE A OPOSIÇÃO DE NOVOS EMBARGOS NÃO SUSPENDERÁ A CONSUMAÇÃO DO TRÂNSITO EM JULGADO DO ACÓRDÃO 6.399/2013 – 1ª CÂMARA Os embargos de declaração devem ser conhecidos quando atendidos os requisitos gerais do art. 34, § 1º, da Lei 8.443/1992, observando-se a singularidade, a tempestividade, a adequação do documento, a legitimidade do recorrente e o interesse em recorrer. Verificada a inexistência das omissões, obscuridades e contradições alegadas, devem ser rejeitados os embargos de declaração. Não cabe, em sede de embargos de declaração, a rediscussão da matéria decidida, para modificar o julgado em sua essência ou substância. Configurado o intuito meramente protetatório dos embargos de declaração, o TCU pode declarar que a oposição de novos embargos não suspenderá a consumação do trânsito em julgado da deliberação original. (TCU. Processo: 03690120113, Relator: Ministro José Múcio Monteiro, Data de Julgamento: 17/11/2015)

RECURSO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO, RECEBIDO COMO PEDIDO DE REEXAME ACERCA DE INSPEÇÃO ORDINÁRIA. CONHECIMENTO. OMISSÃO NÃO CARACTERIZADA. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. NÃO CABIMENTO. RECURSO PROTETATÓRIO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. O recurso de Embargos de Declaração possui natureza integrativa destinada a desfazer obscuridades, sanar

contradições ou suprir omissões, nos termos do art. 33 da Lei Complementar nº 154/96. Não existindo omissão no enfrentamento das teses defensivas devem ser rejeitados os embargos, mantendo-se na integralidade os termos da decisão recorrida. 2. Não cabe recurso de Embargos de Declaração para re-discussão de matéria já apreciada na decisão embargada; e, somente será admitida a interposição de segundo recurso de Embargos de Declaração caso tenha ocorrido a omissão nos fundamentos de análise dos primeiros embargos. (TJ-MS – ED: 3040 MS 2005.003040-0/0001.02, Relator: Des. Oswaldo Rodrigues de Melo, Data de Julgamento: 06/02/2006, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: 22/02/2006). 3. A interposição de segundo recurso de Embargos de Declaração, reprisando as mesmas razões recursais do primeiro, demonstra o intuito manifestamente protelatório para o cumprimento do acórdão condenatório, ensejando a cominação de multa ao recorrente, nos termos do art. 34-A c/c art. 55, caput, da Lei Complementar nº 154/96. (TCE-RO. Processo: 000212/16, Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, Data de Julgamento: 27/04.2016)

3.4 Do não enfrentamento de todas as teses ofertadas pela defesa

Outro argumento recorrente no manuseio dos Embargos se refere a uma eventual omissão da decisão por não ter enfrentado, uma a uma, todas as teses de defesa ofertadas nos autos.

Sobre esse aspecto, vale destacar que, no âmbito do Poder Judiciário, é consolidado o entendimento de que o julgador não é obrigado a enfrentar todas as questões argumentadas pelas partes, podendo apreciar apenas aquelas capazes de infirmar sua decisão, conforme os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA ORIGINÁRIO. INDEFERIMENTO DA INICIAL. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE, ERRO MATERIAL. AUSÊNCIA.

1. Os embargos de declaração, conforme dispõe o art. 1.022 do CPC, destinam-se a suprir omissão, afastar obscuridade, eliminar contradição ou corrigir erro material existente no julgado, o que não ocorre na hipótese em apreço.

2. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.

3. No caso, entendeu-se pela ocorrência de litispendência entre o presente mandamus e a ação ordinária n. 0027812-80.2013.4.01.3400, com base em jurisprudência desta Corte Superior acerca da possibilidade de litispendência entre Mandado de Segurança e Ação Ordinária, na ocasião em que as ações intentadas objetivam, ao final, o mesmo resultado, ainda que o polo passivo seja constituído de pessoas distintas.

4. Percebe-se, pois, que o embargante maneja os presentes aclaratórios em virtude, tão somente, de seu inconformismo com a decisão ora atacada, não se divisando, na hipótese, quaisquer dos vícios previstos no art. 1.022 do Código de Processo Civil, a inquirir tal decism.

5. Embargos de declaração rejeitados. (STJ – Primeira Seção – EDcl no MS 21315/DF – Min. Diva Marli – DJe 15/06/2016) (g.n.)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDORES DO ESTADO DE SANTA CATARINA. GRATIFICAÇÃO COMPLEMENTAR DE VENCIM

MENTO. § 6º DO ARTIGO 1º DA LEI ESTADUAL Nº 9.503/94. OMISSÃO INEXISTENTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. Não padece de omissão o acórdão proferido de forma clara, precisa e suficientemente fundamentada, pois é cediço que o Juiz não está obrigado a responder, um a um, aos argumentos expendidos pelas partes. Matéria de fundo dirimida em conformidade com a jurisprudência do Plenário e de ambas as Turmas do STF. Precedentes: RE 426.059, 422.154-AgR, 426.058-AgR, 426.060-AgR e 433.236-AgR. Embargos de declaração rejeitados” (RE 465.739-AgR-ED, Rel. Min. Ayres Britto, Primeira Turma, DJ 24.11.2006).

Esta linha também tem sido adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Senão vejamos:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO ORDINÁRIO. CONHECIMENTO. OMISSÃO E OBSCURIDADE INEXISTENTES. INTUITO DE REDISCUSSÃO DO CONTEÚDO DA DECISÃO PROFERIDA. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS MANIFESTAMENTE PROTETATÓRIOS. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Os embargos de declaração visam ao saneamento de eventual omissão, obscuridade ou contradição ou, ainda, conforme construção jurisprudencial, à correção de erro material, não sendo admissíveis quando as alegações suscitadas demonstram apenas inconformismo ou intenção de revolver a matéria fática e os fundamentos da decisão desfavorável.
2. O julgador não está obrigado a responder a todas as questões suscitadas pelas partes, quando já tenha encontrado motivo suficiente para proferir a decisão. A prescrição trazida pelo art. 489 do CPC/2015 veio confirmar a jurisprudência já sedimentada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sendo dever do julgador apenas enfrentar as questões capazes de infirmar a conclusão adotada na decisão recorrida.
3. Embargos Declaratórios que visam rediscutir, pela terceira vez, matéria já apreciada e decidida,

com o claro intuito de atrasar a execução da decisão embargada, deve ser declarado como manifestamente protelatório, aplicando-se, ao embargante, a multa legalmente prevista.. (TCE-MG. Emb Processo 1015805. Rel. CONS. Adriene Andrade. Data do julgamento: 20/09/2017. Data da publicação: 02/10/2018)

4 DA APLICAÇÃO DE SANÇÃO PELAS CORTES DE CONTAS NO CASO DA INTERPOSIÇÃO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO COM INTUITO PROTTELATÓRIO

A interposição de Embargos de Declaração com intuito meramente protelatório tornou-se prática corriqueira no âmbito do Poder Judiciário, a ponto de as recentes mudanças realizadas no CPC trazerem dispositivos específicos que reprimem o uso de expedientes dessa natureza. Elas não apenas desestabilizam a marcha processual, mas também comprometem a razoável duração do processo e desrespeitam o devido processo legal (art. 5º, LXXVIII e LV, da Constituição Federal). Com efeito, o art. 1.026, §§2º e 3º, do CPC autoriza o juiz ou o tribunal, em decisão fundamentada, a aplicar multa ao embargante de até 2% sobre o valor atualizado da causa, podendo esse percentual ser majorado até 10% no caso de reiteração de embargos de declaração manifestamente protelatórios.

No âmbito dos Tribunais de Contas, algumas Cortes passaram a trazer em sua respectiva Lei Orgânica previsão expressa de penalidade para quem interpor Embargos de Declaração manifestamente protelatórios. É o caso, por exemplo, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que no art. 85, XI, da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 dispõe:

Art. 85 – O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante: [...]

XI – até 10% (dez por cento), pela interposição de embargos declaratórios manifestamente protelatórios.

De igual modo, no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a matéria está prevista no art. 129, §§ 4º e 5º, do Regimento Interno pertinente:

Art. 129. Cabem embargos de declaração quando houver, na decisão, obscuridade, contradição ou omissão que devam ser sanadas. [...]

§ 4º Quando manifestamente protelatórios os embargos, o órgão julgador poderá aplicar multa ao embargante, conforme artigo 135 e 137, inciso II, deste Regimento.

§ 5º Na reiteração de embargos protelatórios, a multa é elevada a até 10% (dez por cento), ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito do valor respectivo.

Nos casos em que a legislação da Corte de Contas for omissa, o fundamento legal que permite a aplicação de multa àqueles que atentem contra a lealdade processual, desvirtuando a finalidade dos Embargos de Declaração, tem amparo no emprego de forma subsidiária do Código de Processo Civil, conforme autoriza o art. 15 da Lei Adjetiva Civil, *in verbis*:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Nesse sentido, quando do julgamento do Processo TC 003.746/2011-9 – Acórdão nº 593/2017, o Plenário do Tribunal de Contas da União supriu a lacuna legislativa em alusão mediante a aplicação subsidiária do CPC (art. 58 da Lei nº 8.443/92 c/c o art. 1.026, §2º, do Novo Código de Processo Civil, na forma do art. 298 do RI/TCU) e imputou multa ao embargante, em face da interposição sucessiva de Embargos de Declaração manifestamente protelatórios:

15. No caso concreto, ao analisar o comportamento do recorrente, percebe-se o nítido intento de dificultar o exercício das competências constitucionais por este Tribunal, mediante reiteração de expedientes recursais para os quais já houve apreciação da matéria impugnada, com negativa do pleito.

16. Maliciosamente, o recorrente tem forçado o reexame da matéria por sucessivos embargos de declaração, tumultuando o processo e furtando do corpo técnico desta Casa e dos membros deste colegiado tempo que poderia estar sendo utilizado em processos de maior materialidade e relevância.

17. Não é demais lembrar que a intervenção de particulares nos processos do TCU se dá exclusivamente como fenômeno derivado do direito de defesa, objetivando a preservação de situação jurídica já constituída, o que, aliás, tem lugar em qualquer processo, independentemente da natureza da jurisdição.

18. Portanto, a instância administrativa que constitui o TCU não é o ambiente próprio para o particular guerrear contra o Estado para ter reconhecido um direito subjetivo que no seu sentir faz *jus*, dado que pertence ao Poder Judiciário a cognição exauriente.

19. Em face do princípio da inafastabilidade de jurisdição, se o interessado entender que seu direito encontra-se obstado por ilegalidade ou inconstitucionalidade, poderá provocar o poder judiciário, ao invés de dar aos embargos de declaração fim nitidamente ilícito.

20. Ao debruçar sobre os nossos normativos, notei que a temática do abuso de direito recursal ainda não foi objeto de regulamentação no âmbito desta Casa. Contudo, nem por isso o ilícito será premiado com a impunidade, já que, em lacunas, é plenamente cabível a aplicação subsidiária do regramento do CPC, conforme autorização do art. 298 do RI/TCU: [...]

21. A lacuna apta a ensejar a aplicação subsidiária é vislumbrada pela inexistência de penalidade específica nos normativos do TCU. Por outro lado, o mesmo comportamento se subsumi à conduta prevista no §2º do art. 1.026 do NCPC, que prevê como consequência jurídica multa ao embargante:

“§ 2º Quando manifestamente protelatórios os embargos de declaração, o juiz ou o tribunal, em decisão fundamentada, condenará o embargante a pagar ao embargado multa não excedente a dois por cento sobre o valor atualizado da causa.”

22. O Novo CPC ainda eleva a multa em caso de reiteração (art. 1.026, §3º) e proíbe terceira oposição com igual objetivo, a teor do §4º:

“§ 3º Na reiteração de embargos de declaração manifestamente protelatórios, a multa será elevada a até dez por cento sobre o valor atualizado da causa, e a interposição de qualquer recurso ficará condicionada ao depósito prévio do valor da multa

§ 4º Não serão admitidos novos embargos de declaração se os 2 (dois) anteriores houverem sido considerados protelatórios.”

23. A aplicação de dispositivos da norma geral processual nesta Corte deverá se dar com a adequada compatibilização. Por isso, devemos observar que, nos processos do TCU, quanto não há condenação em débito, a multa a ser aplicada é a constante do *caput* do art. 58 da Lei Orgânica do TCU. E é o que ocorre no presente caso. Logo, a leitura do §2º do art. 1.026 do NCPC deve ser integrada com o referido dispositivo, como orienta o Regimento Interno.

No *decisum*, o embargante também foi alertado de que

a interposição de qualquer novo recurso ficaria condicionada ao depósito prévio do valor da referida sanção pecuniária, sem prejuízo da elevação dessa última, nos termos do §3º do art. 1.026 do NCPC c/c o art. 298 do RI/TCU:

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos por F.B.S. ao Acórdão 7307/2016 -TCU-1ª Câmara.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. receber o expediente em questão como mera petição e negar acolhimento ao pleito, em razão da preclusão consumativa e do disposto no artigo 278, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU, e nos termos do art. 50, § 3º, da Resolução-TCU 259/14;

9.2. aplicar a F.B.S. (001.422.203-53) a multa prevista no caput do art. 58 da Lei nº 8.443/1992 c/c o §2º do art. 1.026 do Novo Código de Processo Civil (NCPC), na forma do art. 298 do RI/TCU, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em razão da interposição sucessiva de embargos de declaração manifestamente protelatórios, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea "a", do RI/TCU, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação vigente;

9.3. esclarecer ao embargante que, nos termos do §3º do art. 1.026 do NCPC c/c o art. 298 do RI/TCU, a interposição de qualquer recurso ficará condicionada ao depósito prévio do valor da multa, sem prejuízo da elevação;

9.4. determinar à Sefip que:

9.4.1. abstenha-se de atuar como recurso expedientes apresentados por F.B.S. (001.422.203-53) com inobservância deste acórdão;

9.4.2. adote as providências cabíveis para devolução dos valores indevidamente percebidos pelo recorrente após a notificação do Acórdão 3245/2015-TCU-1ª Câmara, conforme seu item 9.3.2, dando pleno cumprimento ao acórdão;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, atualizadas monetariamente a partir do dia seguinte ao término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, caso não atendidas as notificações;

9.6. dar ciência da presente deliberação ao embargante, na pessoa dos representantes legalmente constituídos nos autos, e ao Senado Federal.

(TCU. Processo TC 003.746/2011-9. Relator: Ministro Bruno Dantas. Data da Sessão: 29/3/2017)

A despeito disso, decisões dessa natureza ainda são escassas, pois, quando deparam com a apresentação de embargos protelatórios, algumas Cortes de Contas têm apenas adotado a providência de alertar ao embargante quanto à possibilidade de ele vir a ser apenado com multa em caso de reiteração da prática do ato, em vez de aplicar-lhe imediatamente a sanção pecuniária em referência. Senão vejamos:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. DESVIO DE FINALIDADE. CITAÇÃO DA EX-PREFEITA E DO MUNICÍPIO. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. ABERTURA DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA O MUNICÍPIO RECOLHER OS VALORES IMPUGNADOS. NÃO RECOLHIMENTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. ALERTA QUANTO À POSSIBILIDADE DE MULTA EM CASO DE EMBARGOS DECLARATÓRIOS PARA

FINS PROTRELATÓRIOS. (TCU – Tomada de Contas Especial. Processo 02604220142, Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues, Data de Julgamento: 08/05/2018, Primeira Câmara)

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DECISÃO PROFERIDA NOS AUTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. SUPOSTA CONTRADIÇÃO COM DECISÃO DO TRF/1ª REGIÃO. INEXISTÊNCIA DO VÍCIO ALEGADO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. ALERTA SOBRE A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA. (TCU-PC: 02037520064, Relator: Ministro Marcos Bemquer, Data de Julgamento: 27/03/2018, Segunda Câmara)

Em verdade, o que se depreende das razões de folhas 02 a 16 é que o Gestor visa à reapreciação e à rediscussão da decisão proferida no mencionado Recurso de Embargos nº 4802-02.00/15-8, pontualmente no que tange ao julgamento de suas contas. Nesse aspecto, os presentes Embargos ora examinados poderiam, em tese, evidenciar algum viés protelatório, tendo em vista que da simples leitura do Voto acolhido pelo egrégio Plenário, resta evidente inexistir qualquer omissão na decisão atacada.

No particular, convém lembrar que o atual Regimento Interno desta Casa estabelece, em seu § 4º do artigo 129, que “quando manifestamente protelatórios os embargos, o órgão julgador poderá aplicar multa ao embargante, conforme artigo 135 e 137, inciso II, deste Regimento.” Quanto aos efeitos infringentes, resta prejudicado o pedido face à ausência das alegadas omissões na Decisão embargada. Por todo o exposto, vota-se pelo conhecimento destes Embargos de Declaração e, no mérito, pelo seu não provimento. (TCE-RS: Embargos de Declaração nº 009753-02.00/16-6, Relator: Conselheiro Pedro Figueiredo, Data de Julgamento: 10/08/2016, Tribunal Pleno)

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. IM-

POSSIBILIDADE DE MANEJO DO INSTRUMENTO FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NA LEI ORGÂNICA DO TCE E DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INEQUÍVOCA HIPÓTESE DE NÃO CABIMENTO. NÃO CONHECIMENTO. AFASTAMENTO DE QUAISQUER EFEITOS PROCESSUAIS DECORRENTES DA SUA INTERPOSIÇÃO. Vistos, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos pelo Sr. José Ney de Lima, contra o Acórdão nº 411/2016 – TC, que apreciou outros embargos de declaração em face de decisão anterior contida no Acórdão n. 311/2016-TC, e que, por sua vez, julgou pedido de reconsideração pelo improvimento e confirmou decisão proferida no Acórdão n. 80/2015-TC, esclarecendo que na sessão 77ª/2016, datada em 11.10.2016, o Conselheiro Relator ` Antônio Ed Souza Santana (auditor em Substituição Legal), após proferir seu voto, o Conselheiro Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro (auditor em Substituição Legal), solicitou vista do mencionado processo, ficando portanto a Decisão Sobrestada, sendo reapresentado em 19.10.2016, com despacho do referido Conselheiro, declarando-se suspeito por motivo de foro íntimo nos termos do art. 103 caput e parágrafo único da Resolução nº 009/2012-TC, assim sendo, concordando integralmente com o Parecer proferido oralmente pelo ilustre representante do Ministério Público Especial na sessão (77ª/2016), ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, com suspeição do Conselheiro Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro (auditor em Substituição Legal), julgar pelo não conhecimento dos embargos de declaração interpostos pelo Sr. José Ney de Lima, contra o Acórdão nº 411/2016 – TC, recebendo o documento protocolado pelo responsável como simples petição, afastando quaisquer efeitos processuais decorrentes da sua interposição, por inequívoca hipótese de não cabimento, como também pelo reconhecimento da nulidade da certidão que reconheceu o trânsito em julgado da condena-

ção com efeitos a partir de 12/08/2016, para determinar que seja emitida nova certidão reconhecendo que o trânsito em julgado se deu no dia 19/08/2016, data em que se encerrou o prazo para interposição do recurso cabível contra o Acórdão 411/2016 – TC, considerando que esta decisão faz coisa julgada tão-somente formal, sem efeitos sobre a coisa julgada material, já estabilizada em razão do não conhecimento desses embargos nitidamente protelatórios, e por fim, pela expedição de recomendação à Diretoria de Atos e Execuções deste Tribunal para que, doravante, passe a observar o prazo existente para a interposição de novos embargos de declaração quando da certificação do trânsito em julgado dos processos em tramitação nesta Corte. (TCE-RN. ACÓRDÃO No. 574/2016 – TC, Relator(a): ANTONIO ED SOUZA SANTANA, Data de julgamento: 18/10/2016, Pleno)

5 CONCLUSÃO

Sabe-se que a Constituição Federal assegura aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, LV).

Nesse contexto, o recurso de Embargos de Declaração constitui importante instrumento voltado à impugnação de decisões que se mostrem obscuras, contraditórias, omissas ou em que haja erro material. Todavia, a interposição dos aclaratórios sem a presença dos requisitos legais que lhes dão ensejo tem sido prática comum no âmbito dos processos judicial e administrativo, o que tem prejudicado a eficácia das decisões proferidas pelos respectivos órgãos julgadores. Muito além disso, a oposição de forma abusiva e reiterada de Embargos de

Declaração constitui um ilícito processual que tumultua o feito, constituindo uma verdadeira anarquia processual passível de reprimenda pelos magistrados.

Especificamente nos Tribunais de Contas – a quem cabe o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta e das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário –, viu-se que os efeitos deletérios decorrentes dessa prática recursal começam a ser sentidos. Em certa medida, a suspensão dos efeitos da decisão recorrida, conjugada à suspensão ou à interrupção do prazo para interposição de outros recursos (de natureza principal), contribui para a utilização indevida dos aclaratórios.

Todavia, mediante consulta à doutrina e à jurisprudência nacionais, demonstrou-se que é possível reprimir os embargos protelatórios com a atualização da legislação interna dos Tribunais de Contas (prevendo a aplicação de sanção pecuniária a quem se utilizar desse expediente) ou ainda por meio da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, conforme autoriza o seu art. 15, que contém dispositivo específico nesse tocante.

Com essa postura, tem-se conferido às Cortes de Contas uma importante ferramenta para a garantia e concretização de um processo célere e efetivo, sem se descuidar do atendimento aos demais princípios decorrentes do devido processo legal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo. Brasília, DF: 17 jul. 1992. Disponível em: <<https://bit.ly/2idjoMe>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo. Brasília, DF: 13 mar. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/1CpD2H2>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão em Embargos de declaração no MS 21.315/DF – STJ-Primeira Seção**. Relator: Min. Diva Malerbi. Brasília, DF: 15 jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2wc7l0c>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão Embargos de Declaração no Agravo Regimental na Reclamação - Rcl 16.859 AgR-ED/RJ-STF-Primeira Turma**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: 10 maio 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2MSw1Ht>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão Embargos de Declaração nos Embargos Declaratórios no HC 122.863/MG-STF-Primeira Turma**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF: 13 set. 2016. Disponível em <<https://bit.ly/2MWzipi>>. Acesso em: 20 de jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário**

465.739-STF- Primeira Turma. Relator: Min. Ayres Britto. Brasília, DF: 24 nov. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2wan-zwk>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 593/2017-TCU- Plenário.** Relator: Min. Bruno Dantas. Brasília, DF: 29 mar. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2BlQza7>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 832/2018-TCU-Plenário.** Relator: André de Carvalho. Brasília, DF: 18 abr. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2N0J6hS>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 871/2018-TCU-Segunda Câmara.** Relator: Min. Marcos Bemquer. Brasília, DF: 27 mar. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2MkWTnb>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.847/2011-TCU.** Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília, DF: 13 jul. 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2wcWqbZ>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 4.469/2018-TCU-Primeira Câmara.** Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF: 08 maio 2018. Disponível em <<https://bit.ly/2MYOemH>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 7.484/2015-TCU-Primeira Câmara.** Relator: Min. José Mú-

cio Monteiro. Brasília, DF: 17 nov. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2w6xt1G>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, **Acórdão nº 574/2016 – TC**, Relator: Cons. Antonio de Souza Santana. Natal: 18 out. 2016. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br/Jurisprudencia/AbrirArquivo>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Lei nº 12.509, de 6 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Assembleia Legislativa do Ceará. Fortaleza: 7 dez. 1995. Disponível em: <<https://bit.ly/2B1KPx4>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Primeira Câmara de Direito Público. **Acórdão nos Embargos de Declaração CE 0011675-61.2014.8.06.0119**. Relator: Des. Paulo Airton Albuquerque Filho. Fortaleza: 18 abr. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2Mklxo5>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

DIDIER JÚNIOR, F.; CUNHA, L. C. d. **Curso de direito processual civil**. 13. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

FREITAS, Juarez; MILESKI, Hélio Saul. **Manual de boas práticas processuais dos Tribunais de Contas**. Brasília, DF; Cuiabá: Atricon; Palmas: Instituto Rui Barbosa; Florianópolis: TCE-SC, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2MzVWqG>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

MARINONI, Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Acórdão nos Embargos de Declaração 1.015.805-TCE/MG-Pleno**. Relator: Conselheira Adriene Andrade. Belo Horizonte: 20 set. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2L2MiYG>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado**, Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo Horizonte: 18 jan. 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/2L7s4NG>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

NERY JUNIOR, N.; NERY, R. M. A. **Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor**. 10. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

PANTOJA, L. S. O. **Embargos de Declaração Natureza Jurídica de Recurso**. Monografia (Especialização em Processo Civil)– Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Resolução nº 1.090, de 06 de junho de 2018. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Eletrônico do TCE**. Porto Alegre: 11 jun. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2OIwaxG>>.

Acesso em: 20 jun. 18.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Embargos de Declaração nº 009753-02.00/16-6**. Relator: Cons. Pedro Figueiredo. Porto Alegre: 10 ago. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2wdGhCX>>. Acesso em: 07 de jun. 2018.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Embargos de Declaração no Processo: 000212/16**. Relator: Cons. Valdivino Crispim de Souza. Porto Velho: 27 abr. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2nKNDdn>>. Acesso em: 07 de jun. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Lei Complementar nº 979, de 8 de dezembro de 2005. Dispõe sobre a criação de cargos de Auditor do Tribunal de Contas no Quadro da Secretaria do Tribunal e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. São Paulo: 9 dez. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2Piu9cQ>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. **Diário Oficial do Estado**, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. São Paulo: 15 jan. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2Piu9cQ>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

THEODORO JUNIOR, H. **Curso de direito processual civil**. 42 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

Uma análise da extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios à luz da Constituição Federal

An analysis of the extinction of the Courts of Accounts of the
Municipalities in the light of the Federal Constitution

Daniele Ferreira de Almeida Vieira Holanda¹

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de analisar as particularidades dos Tribunais de Contas como entes possuidores de autonomia administrativa e funcional e órgãos de auxílio aos Poderes Legislativos, ressaltando o quão importante são essas Cortes para o equilíbrio e controle da gestão das finanças públicas. Para tanto, tem o propósito de buscar conhecer a história dos Tribunais de Contas no Brasil, sua natureza jurídica, finalidades, a posição estatal do órgão, a investidura e o estatuto de seus membros e as competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas, bem como a essência e eficácia de suas decisões. Para isso, este estudo se utilizou do método descritivo-analítico desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, por intermédio de explicações baseadas em trabalhos publicados sob a forma de revistas, livros, artigos, leis e julgamentos de Tribunais Superiores, que trouxeram à tona o tema em análise, seja

¹ Especialista em Gestão Pública com foco em Auditoria e Controle Externo no Setor Público pela Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro. Especialista em Gestão Pública, pela Faculdade Entre Rios. Graduada em Direito e Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Fortaleza (Unifor). E-mail: daninhavie2003@yahoo.com.br

de forma direta ou indireta. Conclui-se pela necessidade de uma Emenda Constitucional que esclareça de forma específica e republicana a respeito da possibilidade de extinção dos Tribunais de Contas, incluindo os Tribunais de Contas dos Municípios, instituídos e mantidos pelos Estados, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Palavras-Chave: Tribunais de Contas. Natureza Jurídica. Competências. Extinção.

ABSTRACT

The objective of this article was to analyze the particularities of the Courts of Auditors as entities that possess administrative and functional autonomy, and as organs of assistance to Legislative Branches, highlighting how important these Courts are for the balance and control of the administration of public funds. For such, we sought to know the history of the Courts of Auditors in Brazil, its legal nature, purposes, the position of the body within the State, the investiture and status of its members, the competences that were constitutionally assigned to them, as well as the nature and effectiveness of their decisions. This article used the descriptive-analytic method developed through exploratory bibliographic research, through explanations based on published studies in the form of journals, books, articles, laws and judgments of Superior Courts, which enlightened the analyzed subject, directly or indirectly. We concluded that a Constitutional Amendment is needed to clarify, in a specific and republican manner, the possibility of extinction of the Au-

dit Courts, including the Municipal Courts of Auditors, instituted and maintained by the states, to contribute to the improvement of Public Administration.

Keywords: Budget. Courts of Auditors. Juridical Nature. Competencies. Extinction.

Recebido: 19/02/2018

Aprovado: 16/04/2018

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, é pacífico o entendimento sobre a importância da criação e aperfeiçoamento dos sistemas de efetivo controle daqueles que se responsabilizam pela gestão de valores, bens e recursos públicos, motivo pelo qual a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu, nos artigos 70 a 75, a forma de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) como ente que atua auxiliando o Congresso Nacional no controle externo da administração pública direta e indireta a nível federal e estendendo, de forma simétrica, as mesmas características aos Tribunais de Contas Estaduais (TCE) e Conselhos de Contas e Tribunais Municipais (TCM), sendo possível pequenas adequações às características locais (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a CF da República se refere às Cortes de Contas estaduais como órgãos permanentes que dão auxílio ao Poder Legislativo no controle externo, podendo as contas dos seus municípios serem controladas com o auxílio do próprio TCE ou pelo Conselho ou TCM, caso exista, o qual também é órgão estadual.

Cabe ressaltar que, embora o § 4º do art. 31 da CF de 1988 proíba a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, resguardando aqueles existentes anteriormente à promulgação da Carta Magna, não há no seu texto o tratamento, de forma clara e objetiva, referente a criação ou extinção de tribunais, conselhos ou órgãos de contas estaduais, o que tem gerado diferentes posicionamentos da doutrina e jurisprudência a respeito do tema – surgindo a questão a respeito do alcance do § 1º do art. 31 da CF quanto à possibilidade de extinção, pelos estados-membros, dos TCE destinados à fiscalização orçamentária e financeira dos municípios, nos locais em que existirem (BRASIL, 1988).

Dessa forma, por se tratarem de órgãos de controle de fundamental importância – cujas competências constitucionalmente atribuídas lhes cabem de forma exclusiva, não podendo ser realizadas por outro órgão estatal com exceção do Poder Judiciário, o qual pode se manifestar apenas quando provocado e no estrito exame da legalidade –, é que foi desenvolvida uma investigação descritiva-analítica realizada por meio de pesquisa bibliográfica de natureza exploratória, com o objetivo geral de analisar as particularidades dos Tribunais de Contas como entes detentores de autonomia administrativa e funcional e como órgãos de auxílio aos Poderes Legislativos, ressaltando o quão importante são essas Cortes para o equilíbrio e controle da gestão das finanças públicas. Identifica, de forma específica, o histórico e a essência jurídica desses órgãos e refletindo a respeito de sua finalidade e importância, bem como procura examinar o caráter e a eficácia de suas decisões, além de analisar, à luz da CF, a possibilidade de extinção das Cortes estaduais que fiscalizam os municípios de um Estado.

Este artigo foi desenvolvido em três momentos: no primeiro, discorre-se sobre a história dos Tribunais de Contas no Brasil, sua natureza jurídica, o modo de investidura de seus membros e os requisitos a serem preenchidos para a realização de suas funções no controle da gestão dos recursos públicos. No segundo, são abordadas as funções constitucionalmente atribuídas a esses órgãos, sendo também examinadas a natureza e eficácia das decisões das Cortes de Contas. Finalmente, no terceiro momento, trata-se a respeito dos TCE e TCM, verificando que as garantias e prerrogativas direcionadas ao TCU são igualmente dirigidas a essas Cortes, demonstrando que o controle externo exercido por esses órgãos é semelhante àquele exercido pelo TCU, adentrando ainda na questão cerne deste trabalho, concernente à interpretação da extensão dos artigos 31 § 1º e 75 da CF no que tange à possibilidade da extinção, pelos estados-membros, dos Conselhos ou TCE, responsáveis pelas fiscalizações financeira e orçamentária de seus respectivos municípios.

2 DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Historicamente, conforme Simões (2014, p. 55), sabe-se que as primeiras tentativas de implantação de uma Corte de Contas no Brasil ocorreram no período imperial (1822-1889) com a Constituição de 1824, quando D. Pedro I atribuiu ao ministro das Finanças a incumbência de apresentar o balanço sobre a receita e a despesa da Fazenda Nacional a um tribunal a que chamou de Tesouro Nacional, sem, no entanto, haver o conhecimento de uma instituição de fiscalização superior.

A criação do Tribunal do Tesouro Nacional, nessa fase,

sinalizava a inquietude do governo em relação ao controle financeiro do Estado, sendo esse órgão presidido pelo ministro da Fazenda. Mas somente após muitas propostas sem sucesso, durante aquele período, foi que novamente um ministro das Finanças, Rui Barbosa, logo após a instalação da República, lançou a proposta de implantação de um Tribunal de Contas, fazendo crítica ao sistema de contabilidade aplicada ao setor público da época por considerá-lo falho no seu mecanismo e insuficiente na sua execução (SILVA, M. M., 2014, p. 7).

Assim, explicam Fontes e Câmara (1985, p. 21) que foi pelo Decreto nº 966-A, de 7 de setembro de 1890, que o jurista Rui Barbosa, instituiu o Tribunal de Contas do Brasil, ficando esse órgão no lugar do já citado Tribunal do Tesouro Nacional, existente ao período do Império, sendo qualificado como órgão autônomo e independente, especializado na missão de auxiliar o Poder Legislativo.

Mileski (2011, p. 233) acrescenta que, apesar de o decreto instituidor do Tribunal de Contas nunca ter sido posto em prática nem regulamentado, ele foi de grande importância para fortalecer e solidificar a ideia de ser primordial a existência de uma instituição com poder de controlar os atos sujeitos a criação de despesa ou de interesse das finanças da República que estava sendo inserida – tendo sido com a Constituição de 1891 que a Corte de Contas foi efetivamente institucionalizada no país ao estabelecer no seu art. 89 a instituição de um Tribunal de Contas responsável pela liquidação das receitas e despesas, verificando sua legalidade, antes de sua prestação ao Congresso, devendo seus membros serem nomeados pelo presidente da República após aprovação do Senado Federal, apenas perdendo seus postos por sentença.

A partir daí, durante mais de meio século, o Tribunal de Contas não apresentaria maiores alterações, tendo lugar assegurado em todas as Constituições: na de 1934 (artigos 99 e 100), 1937 (art. 114), 1946 (art. 77), 1967 (art. 71) e 1988 (artigos 70 a 75), levando ao aperfeiçoamento da instituição, tendo como preocupação inicial o controle de legalidade dos atos de índole financeira da Administração e, em seguida, seu resultado econômico (BRASIL, 1934; 1937; 1946; 1967; 1988).

Assim sendo, conforme consta no art. 70 da CF de 1988, o TCU passou a ser o maior ente de auxílio ao Congresso Nacional no controle externo da gestão pública federal, competindo-lhe a fiscalização dos atos administrativos nos registros contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais de todos os entes da administração direta e indireta, considerando sua legalidade, legitimidade e economicidade, inclusive na aplicação das subvenções e renúncia de determinadas receitas (BRASIL, 1988).

2.1 Da natureza jurídica dos Tribunais de Contas

As Cortes de Contas são órgãos administrativos autônomos, auxiliares do Legislativo no controle externo, com atribuições de caráter fiscalizatório que garantem que a administração pública direta e indireta esteja operando de acordo com os princípios estabelecidos no art. 37, *caput* da CF de 1988, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, controlando as atividades dos entes dessa administração pública.

Nas palavras de Moacir Marques da Silva (2014, p. 49), esse auxílio ao Poder Legislativo não pode ser confundido com subordinação, pois “o Tribunal de Contas é órgão de con-

trole externo com autonomia administrativa e financeira e não tem qualquer subordinação com outros órgãos ou Poderes da Administração”.

Nesse diapasão, Medauar (2014, p. 153) explica que a Constituição não menciona o termo “órgão auxiliar”, mas determina que o controle externo do Congresso Nacional terá que ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme está expresso no art. 71 da CF de 1988, cabendo a esse órgão exercer suas funções de forma conjunta, em apoio ao Legislativo, nunca a ele subordinado ou inserido na sua estrutura, sendo-lhe também garantido pela própria Constituição as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, não sendo cabível confundir a função da Corte de Contas, de auxílio ao Congresso Nacional, com sua natureza de autonomia e independência.

Desse modo, embora atue como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas não faz parte de sua estrutura orgânica e muito menos lhe é subordinado, agindo de maneira desvinculada, devido à autonomia que lhe foi concedida pela CF.

Quanto à sua autonomia administrativa e financeira, Citadini (1995, p. 78) afirma que esses órgãos têm independência para organizar seus serviços e administrar seu orçamento, ponto crucial a ser destacado para o exercício de suas competências, o que garante seu regular funcionamento.

Nesse azo, Mileski (2011, p. 257) aponta que a Carta Magna confere a esses órgãos idênticas garantias oferecidas aos Tribunais do Poder Judiciário naquilo que for cabível, o que significa a aplicação do art. 96 da CF, com adequação às características institucionais do Tribunal de Contas, o que abrange a elaboração de regimentos internos, com disposição da competência e funcionamento dos respectivos órgãos.

2.2 Da investidura e do estatuto dos membros dos Tribunais de Contas

O art. 73 e seus parágrafos da CF de 1988 dispõem a respeito da constituição do órgão, sua jurisdição, competência de organização, garantias e prerrogativas a seus membros. Esse dispositivo decorre da autonomia que os Tribunais de Contas possuem, fator de suma importância para as tarefas que lhes são destinadas constitucionalmente (MILESKI, 2011, p. 254-255).

Na atual composição constitucional do órgão, houve um saudável progresso na forma de indicação dos membros do Tribunal de Contas, uma vez que na época da Constituição de 1967 todos os membros dos Tribunais de Contas eram escolhidos apenas pelo chefe do Poder Executivo (presidente da República) ou por ele nomeado após aprovação do Legislativo (Senado Federal).

Atualmente, na escolha desses membros há atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, de forma que três deles (1/3) são escolhidos pelo chefe do Executivo (presidente da República) e por ele nomeados – após aprovação do Legislativo (Senado Federal), sendo um escolhido diretamente pelo chefe do Executivo e dois escolhidos por ele, entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao órgão –, e seis (2/3) escolhidos pelo Congresso Nacional,² compondo assim nove ministros no Distrito Federal (DF), em Brasília, contando com quadro de pessoal e jurisdição para atuar em todo o território brasileiro, conforme determina o art. 73, *caput* da CF (BRASIL, 1988).

A Constituição determina que a escolha desses ministros incida sobre brasileiros com idade entre 35 e 65 anos, com ilibada reputação e idoneidade moral, conhecimentos notórios

2 Cf. art. 73 § 2º (BRASIL, 1988).

nas áreas jurídica, contábil, econômica e financeira ou de administração pública e mais de uma década de prática da função ou atividade profissional que exige os devidos conhecimentos,³ estando garantidos aos membros do TCU “as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”,⁴ que são: irredutibilidade de vencimentos, inamovibilidade e vitaliciedade.

3 DO REGIME DE COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DA NATUREZA E EFICÁCIA DAS SUAS DECISÕES

As disposições do *caput* do art. 70 da CF atribuem ao Congresso Nacional a competência para fiscalizar, em sede de controle externo e interno dos Poderes, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais dos entes da administração direta e indireta. O parágrafo único do mesmo dispositivo estabelece que devem prestar contas qualquer pessoa (física ou jurídica), do setor público ou privado, que seja responsável por recursos, bens e valores públicos ou pelos quais a União tenha responsabilidade (BRASIL, 1988).

Dessa forma, todas as instituições que fazem parte da administração pública, bem como aquelas entidades privadas que auferirem bens ou dinheiro público, são obrigadas a fazer prestação de contas dos recursos postos à sua disponibilidade. São elas: administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista); fundos especiais de despesas e entes do terceiro setor que rece-

3 Cf. art. 73 § 1º (BRASIL, 1988).

4 Cf. art. 73 § 3º (BRASIL, 1988).

berem recursos públicos.

Conforme cartilha elaborada pelo TCU, estão também incluídos no rol de jurisdição do órgão em estudo aqueles que acarretarem qualquer ato ou irregularidade que cause prejuízo ao erário e ainda os encarregados por entes dotados de capacidade jurídica de direito privado e que recebam de alguma forma contribuições parafiscais, além de desempenharem serviço de interesse público ou social, assim como de todos aqueles que a lei cobra prestar contas ou cujos atos estejam submetidos à fiscalização (BRASIL, 2011).

Já o art. 71 da CF delega expressamente ao Tribunal de Contas a tarefa de executar o controle externo da administração pública como ente máximo de auxílio ao Poder Legislativo, dispondo o seguinte: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Conta da União” (BRASIL, 1988).

Desse modo, é cabível neste momento detalhar as competências impostas pela CF ao TCU que, conforme consta no art. 75, “aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”, abrangendo, assim, necessariamente, os outros Tribunais de Contas (BRASIL, 1988).

3.1 Das funções e atribuições exercidas pelos Tribunais de Contas

A primeira competência das Cortes de Contas consta no art. 71, inciso I (BRASIL, 1988) e diz respeito à emissão de prévio parecer na apreciação das contas anuais prestadas pelo Pre-

sidente da República. Quanto ao assunto, explica André Garcia Xerez Silva (2015, p. 71) que, nessa análise “da prestação de contas anual do chefe do Executivo”, o Tribunal de Contas exerce apenas o papel de auxiliar do Poder Legislativo, uma vez que cabe ao Congresso Nacional fazer o julgamento de tais contas, conforme o teor do art. 49, IX da CF. Isso ocorre porque as despesas públicas realizadas pelo Executivo dependem de prévia autorização do Legislativo a cada ano, por meio da Lei Orçamentária Anual, cabendo, assim, somente ao próprio Legislativo, que foi quem autorizou tais despesas, o ultimato quanto ao efetivo cumprimento dos dispêndios por parte do gestor do dinheiro público.

Vale salientar que o parecer prévio emitido pela Corte de Contas, embora seja considerado peça importante na análise realizada pelo correspondente Poder Legislativo da unidade da federação, não gera efeito vinculante para sua decisão, ou seja, mesmo que o parecer prévio opine pela desaprovação das contas do chefe do Executivo, o Legislativo pode entender por aprovar as contas, bem como desaprová-las quando o parecer sugerir pela sua aprovação.

A competência disposta no inciso II do art. 71 prevê o julgamento das contas de gestão de todo aquele responsável pela guarda, recebimento ou dispêndio de dinheiro público, atingindo não apenas as entidades públicas, mas também as privadas que gerenciam recursos públicos (BRASIL, 1988). Tal dispositivo trata da principal atividade desenvolvida pelos Tribunais de Contas, visto que lhes cabe, em última instância administrativa, tomar a decisão quanto à regularidade ou não das prestações de contas.

Outra competência atribuída aos Tribunais de Contas está

disposta no inciso III do art. 71 e trata da apreciação, para registro, no que concerne à legalidade das admissões de pessoal, dos consentimentos de aposentadorias, pensões e reformas, tanto na administração pública direta como na indireta, incluindo-se aí as fundações criadas e mantidas pelo poder público, com exceção das nomeações para cargos comissionados (BRASIL, 1988).

Medauar (2014, p. 147) explica que essa atribuição, seja nos atos de admissão de pessoal ou em matéria de aposentadorias, pensões e reformas, representa a averiguação da regularidade dos atos e processos (concursos) administrativos. No caso de aposentadorias, pensões e reformas, esclarece André Garcia Xerez Silva (2015, p. 27) que cabe às Cortes de Contas, inclusive, corrigir o montante fixado pelo órgão de origem, caso entenda incompatível com sua legalidade.

Assim, se for apurado que o ato sujeito a registro não se coaduna com a legalidade, pode o Tribunal, além de não realizar seu registro, estabelecer prazo para que o órgão ou entidade ao qual está vinculado o servidor adote as medidas necessárias para sanar a ilegalidade, segundo atribuição do art. 71, IV da CF (BRASIL, 1988).

Conforme visto, apesar de as competências estabelecidas nos três primeiros incisos do art. 71 indicarem que a atuação do Tribunal de Contas costuma ocorrer somente após a realização da despesa pública, o inciso IV prevê ser possível uma operação prévia e de iniciativa do próprio Tribunal, por meio de inspeções e auditorias que podem ser de aspectos contábeis, financeiros, operacionais e patrimoniais.

André Garcia Xerez Silva (2015, p. 28) elucida ainda que, constatando-se alguma irregularidade no momento da inspeção, deve ser assinado prazo para que o responsável tome as

providências cabíveis para seu regulamento, com a imediata comunicação do fato ao Poder Legislativo.

O inciso V do art. 71 trata da competência para fiscalização das contas dessas empresas, desde que elas tenham parte do seu capital social vinculado à União, apreensão que poderia ser entendida em decorrência do inciso II (BRASIL, 1988).

De igual modo, o inciso VI traduz que os recursos que a União tenha repassado a estados, DF ou municípios ou que os estados tenham repassado aos municípios mediante convênio, ajuste, acordo ou instrumento congêneres estará sujeito a fiscalização do Tribunal de Contas (BRASIL, 1988).

De outra parte, conforme o art. 71, VII, compete aos Tribunais de Contas, por se tratarem de órgãos auxiliares do Poder Legislativo, preservada sua autonomia, fornecer ao Poder Legislativo as informações solicitadas referente ao controle externo da Administração Pública (BRASIL, 1988).

Finalmente, os incisos VIII, IX, X e XI cuidam de como o Tribunal garante a efetiva realização de sua competência e a eficácia de suas decisões, competindo-lhe, portanto, aplicar multa em proporção ao dano eventualmente causado ao ente⁵ e determinar prazo para que a entidade ou órgão adote as medidas cabíveis para o cumprimento da lei,⁶ bem como interromper, se não atendido, a realização do ato que está sendo impugnado,⁷ além de relatar ao Poder que seja competente a respeito de irregularidade ou abuso encontrado, especificamente ao Ministério Público comum.

No que concerne à relação entre sociedade e controle externo, é facultado ao cidadão, aos sindicatos ou associações e

5 Cf. art. 71, VIII (BRASIL, 1988).

6 Cf. art. 71, IX (BRASIL, 1988).

7 Cf. art. 71, X (BRASIL, 1988).

aos partidos políticos denunciar ilegalidades ou irregularidades ao TCU e, de modo extensivo, aos demais Tribunais de Contas, conforme consta nos artigos 74, § 2º, e 75 da CF (BRASIL, 1988).

3.2 Da natureza e eficácia das decisões dos Tribunais de Contas

Conforme estudado, verificou-se que as atribuições que a Constituição reservou ao Tribunal de Contas são basicamente de fiscalização sobre a função financeira do Estado, sendo de grande valia examinar a respeito da natureza das decisões dessas Cortes, sejam elas legislativas, jurisdicionais ou administrativas (MILESKY, 2011, p. 246).

Não é cabível dizer que as atividades dos Tribunais de Contas têm caráter legislativo, pois embora as Cortes de Contas sejam órgãos de auxílio ao Poder Legislativo, não possuem função legislativa formal, já que não formulam leis propriamente ditas, como aquelas que regem as relações sociais ou entre Estado e indivíduos, sendo essa uma atividade da competência exclusiva do Legislativo. O órgão em análise colabora contribui para a elaboração das leis que são de seu interesse, como a de criação de seus cargos.

A doutrina majoritária tem compreendido que as atividades do Tribunal de Contas são de natureza administrativa pela razão de, no Brasil, vigorar o sistema de unidade de jurisdição, estando o domínio da tutela jurisdicional sob a responsabilidade do Poder Judiciário, cuja competência no ordenamento jurídico está disposta no inciso XXV do art. 5º da CF (BRASIL, 1988).

De forma efetiva, não se pode considerar que as atribuições das Cortes de Contas sejam de caráter jurisdicional, com

a mesma natureza judicial de definitividade, fazendo coisa julgada, visto que os seus provimentos podem ser revistos pelo Poder Judiciário. Desse modo, mesmo quando os Tribunais de Contas avaliam as contas dos responsáveis por valores e bens públicos, realizando atribuição constitucional exclusiva, própria e indelegável, ainda assim não há como contestar a natureza administrativa das suas funções (MILESKI, 2011, p. 249).

Contudo, face às peculiaridades das competências dos Tribunais de Contas, nas quais estão incluídas as de julgar as contas dos responsáveis ou administradores de valores e bens públicos, não é possível afirmar que essas atribuições possuem natureza meramente administrativa.

Desse modo, as Cortes de Contas exercem jurisdição administrativa, com formato judicial, em face da exigência de que suas decisões sejam cumpridas, na medida em que dizem o direito, direcionando a atividade financeira da administração pública ao interesse público, em atendimento aos princípios constitucionais da legitimidade, legalidade e economicidade, objetivando o regular e bom emprego do recurso público, devendo essa jurisdição administrativa ser seguida pelos jurisdicionados administradores, sob pena de haver a negativa do próprio sistema de controle.

Quanto aos efeitos das decisões, estas dependerão da ocorrência em questão. No caso de parecer prévio, seu efeito será apenas opinativo, apesar de apresentar exame orçamentário, financeiro, técnico e legal das contas prestadas. Na hipótese do exame dos atos de registro de admissão de pessoal, bem como da concessão de pensão ou aposentadoria, a ratificação ou não desses atos somente se dará se for declarada sua legalidade pelo Tribunal de Contas. Assim, esse exame de legalidade

pode ter como efeito o registro do ato ou, na hipótese de ilegalidade, sua anulação. Contudo, esta não será feita pelo próprio Tribunal de Contas, mas sim pela unidade gestora que contratou ou concedeu o benefício. Da anulação pode-se gerar a devolução, pelo interessado, de recursos recebidos de forma indevida, considerando sua boa-fé e a data em que a autoridade tenha tido conhecimento do posicionamento do Tribunal de Contas.

No que concerne aos julgamentos feitos às contas de gestão, os efeitos são bem mais abrangentes. Nesses, o juízo pode ocasionar imputação de débito e aplicação de multa nos casos de atos antieconômicos e executados de forma ilegal, que causem dano eventual ao erário, além de constatar e indicar possíveis condutas especificadas como criminosas ou de improbidade administrativa, devendo, nessas hipóteses, o Tribunal relatá-las ao Ministério Público comum, para que este tome as medidas necessárias.

A execução desses julgados, no entanto, não é realizada pelos Tribunais de Contas. Seus provimentos beneficiam o erário, o qual está a verificar, seja ele federal, estadual, distrital ou municipal, sendo da respectiva Fazenda a competência para realizar o lançamento da multa cominada ou do débito imputado e de efetivar a correspondente cobrança, seja pela via judicial ou extrajudicial.

Assim, as decisões dos Tribunais de Contas possuem eficácia de título executivo, não podendo, contudo, serem executadas por iniciativa desses órgãos, devendo a ação de cobrança ser oferecida pelo ente público que for o beneficiado da condenação que foi atribuída pelo Tribunal de Contas e por seus procuradores que atuam com o órgão jurisdicional competente.

3.3 Do controle jurisdicional nas decisões dos Tribunais de Contas

Em face do que consta no art. 5º, inciso XXXV da CF, o qual determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988), qualquer ação de entidade pública ou pessoa privada apta a ameaçar o direito ou alguma decisão desses entes com a mesma intenção pode ser debatida em juízo pelo interessado – ainda quando possa ser ou após já ter sido objeto de preliminar discussão extrajudicial ou administrativa.

Nessa linha de raciocínio, as atribuições do Tribunal de Contas listadas nos diversos incisos do art. 71 da Constituição, enquanto deliberações ou determinações, que venham gerar ou causar lesão ou ameaça ao direito de entidade ou pessoa, poderão ser impugnadas pela via judicial.

Nesse diapasão, explica Mascarenhas (2011, p. 269) que não há divergência quanto ao possível reexame judicial dos atos dos Tribunais de Contas em casos de vício formal do processo administrativo, ou seja, nos casos de uso de provas ilícitas, violação do contraditório e da ampla defesa ou de não ser dada a oportunidade de interposição de recurso, havendo sim divergência jurídica no que concerne à anulação por ilegalidade no exame das contas (mérito) ou exagero na aplicação de sanções.

Doutrina minoritária entende que o Judiciário não pode entrar no mérito da decisão e determinar sua anulação, tendo em vista que a menção do verbo “julgar” no texto da Constituição e a especialidade contábil e técnica dos Tribunais de Contas fazem com que o órgão realize uma jurisdição espe-

cífica e determinada, cujo mérito não pode ser reexaminado pelo Poder Judiciário.

Contudo, atualmente a doutrina majoritária tem permitido a anulação, pelo Judiciário, de decisões dos Tribunais de Contas, no caso de abuso de poder ou ilegalidade, somando-se a essa ilegalidade a inconstitucionalidade por ofensa a direitos fundamentais e de reputação do gestor. Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), em consonância com a proposição da Súmula 473,⁸ também admite que atos dos Tribunais de Contas sejam anulados pelo Poder Judiciário, no caso de ilegalidade manifesta.

Também o fato de os atos dos Tribunais de Contas possuírem mérito contábil e técnico não torna inviável o exame judicial pelo motivo de que a inconstitucionalidade ou ilegalidade pode estar permanecida no mérito técnico do ato e não na forma, servindo essa especificidade técnica para esclarecer outro ponto, que é o de que o Poder Judiciário pode anular a decisão, mas não emitir juízo de valor quanto à aprovação das contas, ficando impedido de retirar ou reduzir sanções, podendo no máximo indicar a ilegalidade ou inconstitucionalidade, material ou formal, e anular o provimento, determinando ao Tribunal de Contas um novo exame, cujos motivos da decisão judicial tornam-se vinculantes para o novo julgamento.

Portanto, conclui-se que a atribuição constitucional de “julgar” destinada aos Tribunais de Contas não torna suas decisões não passíveis de apreciação e anulação judicial, uma vez que não fazem coisa julgada na acepção do inciso XXXVI do art. 5º da CF.

⁸ “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (BRASIL, 1969).

4 DA POSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DOS CONSELHOS OU TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

A CF, no seu art. 75, determina que as regras constitucionais pertinentes ao TCU “aplicam-se no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” (BRASIL, 1988). Acrescenta ainda o texto da Carta Magna que as “Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.

Assim sendo, os TCE e TCM existentes seguem uma disposição simétrica ao modelo criado pela União, inclusive na organização administrativa, nas competências e na natureza, sendo possível pequenas adequações às características locais.

Nesse diapasão, o art. 75 da Carta Magna estabelece que os membros dos TCE e TCM devem possuir os mesmos requisitos exigidos para os ministros do TCU, cabendo às Constituições estaduais determinarem a respeito de seus Tribunais, que devem ser constituídos por sete conselheiros, sendo escolhidos pelo chefe do Executivo do estado (governador) e pelo respectivo Poder Legislativo estadual (Assembleia Legislativa), bem como pelo chefe do Executivo do DF e seu Poder Legislativo (Câmara Legislativa).

4.1 Das atribuições dos Tribunais de Contas estaduais e municipais

As atribuições dos TCE e TCM, muito se assemelham àquelas determinadas pela CF ao TCU, com exceção especifi-

camente do julgamento das contas de governos dos prefeitos, cuja sistematização se distingue daquela prevista pela CF para o julgamento das contas de governo do presidente da República.

Conforme observado anteriormente, compete ao TCU⁹ elaborar análise e prévio parecer das contas do Governo Federal, cabendo, porém, ao Congresso Nacional a competência de realizar seu julgamento.¹⁰ No que concerne ao julgamento das contas de governo dos governadores, os TCE seguem a mesma sistematização das contas do presidente da República verificada pelo TCU.

No caso das contas de governo prestadas de forma anual pelos prefeitos, entretanto, o parecer prévio aprovado pelo TCE ou TCM, de acordo com o caso, “só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.¹¹ Os pareceres prévios expedidos pelo TCU e pelos TCE, referentes às contas do presidente da república e dos governadores, apenas se tornam efetivos se forem julgados (aprovados) pelo Congresso Nacional ou pelas Assembleias Legislativas, respectivamente. No que tange às contas de governo anuais prestadas pelos prefeitos, o parecer expedido pelo Tribunal de Contas se faz efetivo, independentemente da confirmação pela Câmara de Vereadores. Ao contrário, esta apenas desconstitui o parecer aprovado pelo Tribunal de Contas desde que se dê por decisão de 2/3 de seus membros.

Conforme determina a constituição de cada estado brasileiro, existirá um único TCE com atribuição para fiscalizar as prestações de contas do estado e dos municípios ou poderão ser instituídos dois Tribunais de Contas, um para tratar das contas estaduais e outro para exercer o mesmo cuidado no que

9 Cf. art. 71, inciso I (BRASIL, 1988).

10 Cf. art. 49, inciso IX (BRASIL, 1988).

11 Cf. art. 31, § 2º (BRASIL, 1988).

concerne às contas dos municípios.

Todavia, o § 4º, do art. 31 da Carta Magna proíbe a instituição de conselhos, órgãos ou Tribunais de Contas municipais, resguardando os já existentes anteriormente à promulgação da Constituição da República. Apenas os municípios de Rio de Janeiro e São Paulo têm seus próprios Tribunais de Contas e fazem sua fiscalização orçamentária e financeira, sendo cabível, portanto, demonstrar a diferença entre Tribunal de Contas municipal (ou de município) e Tribunal de Contas dos Municípios.

No primeiro caso, em que se observa a vedação, o município instituiria Tribunal de Contas para fazer a fiscalização da gestão municipal; no segundo caso, possibilidade autorizada pela Carta Magna, o estado institui Tribunal de Contas para fazer a fiscalização da gestão de todos os seus municípios.

Portanto, os municípios podem ter suas contas fiscalizadas pelo TCE ou TCM, quando existentes, sendo, em qualquer caso, instituídos e mantidos pelos estados.

4.2 Da possibilidade de extinção dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios

A Constituição da República de 1988 não prenuncia, de forma direta, a criação de Tribunais de Contas nos Estados. Trata do tema de forma indireta nos artigos 31 e 75 (BRASIL, 1988), quando determina que essas instituições devem dar auxílio ao controle externo da administração pública direta e indireta dos estados, uma vez que esta é da competência de suas respectivas Assembleias Legislativas, e quando estatui que suas Constituições devem dispor a respeito do Tribunal de Contas respectivo, que será composto por sete conselheiros.

Desse modo, em alguns estados, as contas municipais são controladas com a assistência do próprio TCE e, em outros, o controle é feito pelo Conselho ou TCM, que também é órgão estadual.

Com efeito, considerando que a Constituição da República se refere às Cortes de Contas Estaduais como órgãos permanentes que dão auxílio ao Poder Legislativo no controle externo, surge a questão a respeito do alcance do § 1º do art. 31 da Carta Magna, que assim dispõe: “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” (BRASIL, 1988).

Segundo a visão de Martins (1992) sobre o tema, o citado dispositivo acarretou a perpetuação dos Tribunais de Contas existentes, quer com alcance único – em relação ao município em que está situado –, quer com abrangência maior, a alcançar todos os municípios que existem no estado.

No seu entendimento, o constituinte, ao estabelecer no art. 31 § 4º o impedimento da criação de novos órgãos municipais, assegurou, definitivamente, a indissolubilidade dos Tribunais de Contas existentes, impossibilitando que o Poder Legislativo os extinguisse por lei infraconstitucional.

Com efeito, explica o jurista que, ao vedar a instituição de novas Cortes de Contas e impor o controle externo das finanças municipais pelos Tribunais que já existem, retirou o constituinte do Poder Legislativo municipal e estadual a chance de modificar os preceitos formadores da sua estrutura, entendendo que, caso fossem permitidas tais modificações, estaria consentindo na intervenção direta no próprio sistema federativo, podendo no máximo serem criados novos Tribunais nos preceitos

da lei maior (MARTINS, 1992).

Desse modo, ao vedar a instituição de novos órgãos e conservar os que já existem, foi criada, pela CF, uma conformação inalterável pelas constituições de municípios e estados, apenas consentindo modificação por emenda à Constituição, da forma como apresenta seu art. 60, que dispõe:

A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (BRASIL, 1988)

Assim, os TCE estariam examinando as contas prestadas de outros entes federativos, sendo, pois, na atual Carta Magna instituições que correspondem a dois entes federativos, pertencendo aos estados, mas fiscalizando as contas de seus respectivos municípios.

No entanto, o tema é controverso, uma vez que a jurisprudência do STF não vê dessa forma a extensão da norma do art. 31, § 1º, da CF. Em decisão determinada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 867-6/MA – relatada pelo ministro Marco Aurélio e impetrada contra a Emenda Constitucional (EC) nº 9, de 25 de março de 1993, da Constituição do Maranhão, que extinguiu o TCM daquele estado (BRASIL, 1995; MARANHÃO, 1993) –, entendeu a Corte Suprema, por votação unânime, que os estados se regem e se organizam pela Constituição e leis que a seguirem, e que a Carta Magna, no parágrafo único do art. 75, dá aos estados autonomia para dispor a respeito dos respectivos Tribunais de Contas, dentre estes os dos municípios, contanto que

o façam pelas próprias constituições estaduais, não se podendo ter como configurado no § 1º do art. 31 em análise um impedimento à extinção, por norma de caráter constitucional, de TCM.

O entendimento teve como referência a decisão determinada na ADI nº 154/RJ, relatada pelo ex-ministro Octávio Galloti, cuja visão foi de que nenhum preceito da atual CF proíbe a criação ou extinção de Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, como órgãos que integram a estrutura orgânica dos estados-membros, de modo que a matéria está inserida inteiramente no campo de discricionariedade do legislador estadual constituinte (BRASIL, 1991).

Entende a Corte Suprema que a Carta Magna torna obrigatória a existência de uma Corte de Contas para a fiscalização financeira e orçamentária do próprio Estado, que, de forma ordinária, é também incumbida de dar auxílio no controle externo dos municípios, podendo, contudo, a fiscalização das finanças municipais ser destinada a um Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios, como órgão que integra a estrutura orgânica do próprio estado-membro.

Assim sendo, a orientação estabelecida pelo STF no julgamento da ADI nº 154/RJ foi a de que o que a Carta Magna proíbe, no § 4º do art. 31, é a instituição de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas pelos próprios municípios, estabelecidos na estrutura destes, não vedando aos estados a criação de Tribunal ou Conselho com jurisdição sobre as contas dos municípios, não havendo qualquer limitação na Constituição da República quer quanto à criação quer quanto à extinção, de Conselho, órgão ou Tribunal de Contas, pelos estados, com abrangência sobre contas municipais. Entendeu assim o STF que, ao extinguir o TCM do Maranhão pela emenda nº 9/1993,

o legislador constituinte estadual se limitou a praticar prerrogativa própria da autonomia do estado, sem qualquer afronta à Lei Maior, já que, havendo a extinção desse órgão, a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios passou a ser realizada pelo TCE, como determina a aludida emenda, em consonância com a regra do § 1º do art. 31 da CF, que assim dispõe: “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” (BRASIL, 1988).

Recentemente, em decisão determinada na ADI nº 5.763, em 26 de outubro de 2017, e relatada pelo Ministro Marco Aurélio, vencidos os ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, o STF, forte nos precedentes anteriormente mencionados e fazendo menção ao que foi decidido na ADI nº 154/RJ, julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade à Carta de República da EC nº 92, de 16 de agosto de 2017, do estado do Ceará, a qual extinguiu o TCM desse ente federativo (BRASIL, 2017; CEARÁ, 2017).

Diante do exposto, vê-se que a interpretação sistêmica dos §§ 1º e 4º, do art. 31 e do art. 71, parágrafo único da CF provoca controvérsias quanto à possibilidade de extinção de órgãos, Conselhos ou TCE, pelos estados-membros, destinados à fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, quer tenham sido instituídos antes ou depois da Constituição da República de 1988, motivo pelo qual conclui-se pela necessidade de uma EC que esclareça de forma específica e republicana a respeito da possibilidade de extinção desses importantes órgãos de controle, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

5 CONCLUSÃO

Este artigo teve o objetivo de analisar as particularidades dos Tribunais de Contas como entes possuidores de autonomia administrativa e funcional e órgãos de auxílio aos Poderes Legislativos, ressaltando o quão importante são essas Cortes para o equilíbrio e controle da gestão das finanças públicas.

Para tanto, teve o propósito de buscar conhecer a história dos Tribunais de Contas no Brasil, sua natureza jurídica, suas finalidades, a posição estatal do órgão, a investidura e o estatuto dos seus membros e as competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas, bem como a natureza e eficácia das suas decisões.

Constatou-se que a Carta Magna conferiu a esses órgãos autonomia administrativa e financeira, sem vínculo com qualquer dos Poderes do Estado, estendendo ainda aos seus membros as mesmas garantias e prerrogativas oferecidas à magistratura, atribuindo-lhes competências, sobretudo, de caráter fiscalizatório, por meio da fiscalização dos atos administrativos nos seus aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais de cada ente da administração direta e indireta, inclusive quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções, bem como à renúncia de receitas.

Assim sendo, verificou-se que as análises das prestações de contas dos gestores públicos têm como corolário único uma decisão que envolve juízo de valor com relação aos atos e fatos que foram dispostos para apreciação, fazendo assim a coisa julgada não somente quanto ao seu sentido administrativo, mas também levando em conta que tais decisões devem ser cumpridas pelo órgão administrativo controlado, sob pena de este

ser responsabilizado.

Por força do que consta no art. 75 da CF, os TCE e TCM seguem como paradigma as formas de organização, composição e de fiscalização fixadas para o TCU, sendo possíveis pequenas adequações às características locais, motivo pelo qual a análise dos textos maiores desses entes federados não pode ser feita sem que haja associação analógica com o art. 75 da CF de 1988.

Desse modo, as constituições estaduais devem determinar a existência de um único TCE com atribuição para fiscalizar as prestações de contas do estado e dos municípios, ou poderão ser instituídos dois Tribunais de Contas, um para tratar das contas estaduais e outro para exercer o mesmo cuidado no que concerne às contas dos municípios.

Todavia, o § 4º do art. 31 da CF de 1988, proíbe a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais, resguardando aqueles existentes anteriormente à promulgação da Carta Magna (BRASIL, 1988), tendo apenas os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro Tribunais de Contas próprios, que fazem a fiscalização de suas respectivas contas.

Com efeito, considerando que a Constituição da República se refere às Cortes de Contas estaduais como órgãos permanentes que dão auxílio ao Poder Legislativo no controle externo, surge a questão a respeito do alcance de seu § 1º do art. 31, que determina que o controle externo do Poder Legislativo municipal (Câmara Municipal) será realizado pela cooperação dos TCE ou do Tribunal de Contas do Município ou ainda dos Conselhos ou TCM, em lugares nos quais eles existirem, permanecendo uma questão em aberto, que exige maior aprofundamento, tanto doutrinário, quanto jurisprudencial, no que toca à possibilidade da extinção, pelos estados-membros, dos

Conselhos ou TCE, responsáveis pela fiscalização financeira e orçamentária dos seus respectivos municípios.

Conforme demonstrado durante o desenvolvimento do estudo, a doutrina e a jurisprudência pátria divergem quanto à perpetuação dos Tribunais de Contas existentes, quer com alcance único – em relação ao município em que está situado –, quer com abrangência maior, a alcançar todos os municípios que existem no estado.

Assim, parte da doutrina entende que o constituinte, ao estabelecer no art. 31, § 4º o impedimento da criação de novos órgãos municipais, assegurou, definitivamente, a indissolubilidade dos Tribunais de Contas existentes, impossibilitando que o Poder Legislativo, os extinguisse, por lei infraconstitucional – instituindo, assim, uma conformação imodificável pelas leis supremas condicionadas de municípios e estados, só sendo possível o consentimento de alteração por intermédio de EC, nos termos do art. 60 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Contudo, a jurisprudência do STF não vê dessa forma a extensão da norma do art. 31, § 1º da CF, por asseverar que os estados se regem e se organizam pela Constituição e leis que a seguirem e entender que a Carta da República, no parágrafo único do art. 75, dá aos estados autonomia para dispor a respeito de seus respectivos Tribunais de Contas, dentre estes os dos municípios, contanto que o façam pelas próprias constituições estaduais.

Assim sendo, diante do que foi prolatado neste trabalho, conclui-se pela necessidade de uma EC que contribua para o aperfeiçoamento do controle da administração pública e esclareça, de forma específica e republicana, a respeito da possibilidade de extinção dos Tribunais de Contas, incluindo os TCM,

instituídos e mantidos pelos estados e responsáveis pela fiscalização orçamentária e financeira dos respectivos municípios, tendo em vista que a Constituição de 1988 tratou da proibição de os municípios criarem outros tribunais,¹² mas não de regulamentar a respeito da extinção desses órgãos, que são essenciais ao controle externo da administração pública.

REFERÊNCIAS

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 10 dez. 1969. Disponível em: <<https://bit.ly/2HM3DIR>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 154/RJ. Relator: ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 11 out. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2jqehWN>>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 867-6/MA. Relator: ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 3 mar. 1995. Dispo-

12 Cf. art. 31, § 4º (BRASIL, 1988).

nível em: <<https://bit.ly/2KyNrrN>>. Acesso em: 11 ago. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. Brasília, DF: TCU, 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.763/CE. Relator: ministro Marco Aurélio, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 26 out. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2JNkw2e>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

CEARÁ (Estado). Emenda Constitucional nº 92, de 16 de agosto de 2017. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, n. 157, p. 105-106, 21 ago. 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2JOT-9Vj>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

CITADINI, A. R. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

DAL POZZO, G. T. B. P. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FONTES, E.; CÂMARA, A. P. S. **Pequena história do Tribunal de Contas do Ceará**. Fortaleza: Imprensa Oficial, 1985.

MARANHÃO (Estado). Emenda Constitucional nº 9, de 25 de março de 1993. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Luís, 30 mar. 1993. Disponível em: <<https://bit.ly/2rhFdwd>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

MARTINS, I. G. S. As cortes de contas são instituições permanentes de impossível extinção nos termos da Constituição Federal: sua competência é imodificável por legislação. In: _____. **Direito constitucional interpretado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 35-52. Disponível em: <<https://bit.ly/2FEpL-Pm>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

MASCARENHAS, M. **Tribunal de Contas e o Poder Judiciário: o sistema jurisdicional adotado no Brasil e o controle judicial sobre atos dos tribunais de contas**. São Paulo: Conceito, 2011.

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

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, A. G. X. **Tribunais de contas e inelegibilidade: limites da jurisdição eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SILVA, M. M. **Controle externo das contas públicas: o processo nos Tribunais de Contas do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.

SIMÕES, E. **Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.

Eficiência técnica dos serviços públicos de saúde e educação nos municípios cearenses

Technical efficiency of public health and education services in municipalities from the state of Ceará

Antonio Rodrigues Albuquerque Filho¹
Maria Maciléya Azevedo Freire²

RESUMO

Este estudo teve por objetivo analisar a eficiência técnica dos serviços públicos de saúde e educação nos municípios cearenses. Para tal, realizou-se pesquisa descritiva e documental, com abordagem quantitativa dos dados. Utilizou-se o método de análise envoltória de dados (*data envelopment analysis*) para calcular a eficiência. A amostra reuniu 158 municípios, contudo, devido às grandes disparidades entre eles, optou-se por analisar as macrorregiões do estado, numa tentativa de homogeneizar as unidades de referência. O estado do Ceará é composto pelas macrorregiões: Sobral/Ibiapaba, Litoral Oeste, Sertão Central, Litoral Leste, Sertão dos Inhamuns e Cariri/Centro Sul. Os resultados denotaram que a maioria dos municípios não atingiu a fronteira de eficiência, ou seja, apresentam ineficiência técnica. Observou-se também que a macrorregião que mais se destacou com relação à eficiência de seus municípios foi Sertão Central,

1 Mestrando em Administração e Controladoria e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC), especialista em Controladoria e Auditoria Contábil e bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). E-mail: antoniofilhoufc@hotmail.com

2 Mestranda em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e bacharela em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). E-mail: macileya@hotmail.com

ao passo que Cariri/Centro-Sul foi a macrorregião de menor destaque. Ao final, concluiu-se que, para elevar a eficiência técnica dos serviços destinados à população, há necessidade de mudanças na gestão dos recursos públicos dos municípios cearenses.

Palavras-chave: Eficiência técnica. Macrorregiões. Municípios cearenses.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the technical efficiency of public health and education services in the municipalities of Ceará. For this, a descriptive, documentary and quantitative data research was carried out. Was used the Data Envelopment Analysis (DEA) method to calculate the efficiency. The sample gathered 158 municipalities in Ceará, however, since there are great disparities between municipalities, the analysis was carried out through the macroregions of Ceará, in an attempt to homogenize the reference units. In this way, the state of Ceará was divided in the macroregions: Sobral Ibiapaba, Litoral Oeste, Sertão Central, Litoral Leste, Região dos Inhamuns and Cariri Centro Sul. The results showed that a large majority of municipalities did not reach the efficiency frontier, this way, presented technical inefficiency. It was also observed that the macroregion that most stood out in relation to the efficiency registered by its municipalities was the Sertão Central, while the least evidenced in this characteristic was the macroregion Cariri Centro Sul. In the end, it was concluded that there is some urgency in the change of the management of the public resources in the municipalities of Ceará, with the purpose of promoting an increase of the technical efficiency in the provision of the services destined to the population.

Keywords: Technical Efficiency. Macroregions. Municipalities of Ceará.

Recebido: 29/06/2018

Aprovado: 30/07/2018

1 INTRODUÇÃO

O desequilíbrio do recolhimento monetário dos cofres públicos dos entes municipais, aliado aos maiores dispêndios, vem crescendo em intensidade (RIGHI; CERETTA, 2015). As receitas governamentais, no parâmetro de arrecadação e aplicação, apresentam-se como desafios fundamentais e contínuos na gestão das finanças públicas municipais, para melhor servir a população e suas demandas (SOARES; FLORES; CORONEL, 2014).

A arrecadação municipal apresenta-se em receitas próprias e em transferências da união e estados e sua vinculação pode ser denotada pelos municípios em dependência dos repasses constitucionais (RIGHI; CERETTA, 2015).

A execução correta dos recursos é fundamental para maximizar a utilidade e resultados e minimizar custos, convertendo em maior eficiência, eficácia e efetividade das receitas públicas (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017). As estratégias e as formas como são direcionados os recursos arrecadados estão diretamente ligadas à eficiência da administração, refletindo nas ações da gestão (MUKOKOMA; DIJK, 2013).

Segundo Lazarin, Mello e Bezerra (2014), a eficiência dos gastos públicos é apontada como elemento relevante no equilíbrio das finanças governamentais, incidindo sobremaneira nas decisões do gestor. Dessa forma, a gestão pública possui grande

ligação com a vida das pessoas e seu meio, influenciando positivamente a maximização dos recursos e a maior utilidade das atividades realizadas (SILVA et al., 2017).

A partir dessa discussão, emerge a seguinte questão de pesquisa: Qual é a eficiência técnica dos serviços públicos de saúde e de educação nos municípios cearenses? Nessa perspectiva, traçou-se como objetivo analisar a eficiência técnica desses serviços públicos nos municípios cearenses.

Este estudo se justifica por sua relevância temática no âmbito governamental e pela necessidade de minimizar falhas na eficiência dos recursos (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008). Diante disso, a correta utilização do patrimônio e as políticas públicas são elementos primordiais de estudo, considerando as necessidades diárias da gestão (BEUREN; MOURA; KLOEPPEL, 2013). Ademais, por conta das decisões que tomam, é relevante que os gestores utilizem informações precisas sobre o andamento das receitas e despesas (RIGHI; CERETTA, 2015). Diante de tais elementos, Silva e colaboradores (2017) apontam que os gastos inerentes ao atendimento das necessidades da sociedade devem se equiparar à eficiência da execução das receitas, potencializando os indicadores socioeconômicos.

Entende-se que a eficiência técnica municipal proporciona fatores intrínsecos que influenciam no exercício da administração, refletindo sobremaneira na sociedade e maximização de suas necessidades.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Federalismo e gestão de políticas públicas

Segundo Silva e colaboradores (2013), o federalismo é um modo de organização político-territorial do Estado que apresenta como base o compartilhamento tanto das decisões coletivas como da legitimidade entre mais de um nível de governo. Os autores mostram ainda a ideia de compromisso entre as partes, destacando que cada ente federativo – União, estados-membros e municípios – possui atribuições de competência privativa e cooperativa entre si, além de apresentar autonomia político-econômico-administrativa dentro de sua circunscrição.

Na concepção de Shikida, Milton e Araujo Júnior (2007), o federalismo denota-se como um conjunto de vários estados que se reúnem em uma só nação, sem que ocorra a perda de sua autonomia fora dos negócios de interesse comum. Nessa perspectiva, a União, estados e municípios representam os diferentes níveis de governo que fornecem bens e serviços, possuindo autonomia para tomar decisões políticas, legislativas, administrativas e financeiras.

No tocante ao federalismo fiscal, Righi e Ceretta (2015) caracterizam-no como correspondente à divisão de responsabilidade dos gastos públicos e à descentralização das receitas entre os entes da federação, principalmente em relação aos municípios. Os autores destacam ainda, que cabe ao governo local assumir e definir suas políticas públicas, ressaltando o papel significativo que os municípios assumiram, principalmente quando se refere ao provimento dos serviços públicos sociais.

Shikida, Milton e Araujo Júnior (2007) ponderam três ti-

pos de fatores que promovem a descentralização fiscal: econômicos, geográficos, e culturais, políticos e institucionais. Os fatores econômicos resultam da busca contínua por alocar mais eficientemente os recursos disponíveis, mediante a proximidade da população ao governo local. Os fatores geográficos facilitam o caminho para os governos subnacionais atenderem às demandas da população local por algum tipo de serviço público, uma vez que, quanto maior for a área do território nacional, maiores podem ser os ganhos de eficiência com a descentralização, ou seja, maiores os ganhos de escala. Por último, os fatores culturais, políticos e institucionais, segundo os quais uma descentralização gera maior integração social, envolvendo mais a população na determinação dos objetivos locais, reduzindo eventuais efeitos negativos oriundos dessa integração, advindos de maior centralização.

Assim, nas bases da teoria das finanças públicas, destaca-se que o aumento da eficiência na alocação de recursos, a promoção da competitividade entre níveis de governo e a realização de novos métodos e inovações no fornecimento de bens e serviços são argumentos favoráveis que refletem na descentralização fiscal e administrativa.

O gasto público é uma das temáticas mais relevantes da área de finanças públicas e é um conceito que está sob a visão crítica dos economistas que defendem maior eficiência. Ademais, adquirir conhecimentos para saber como alocar os recursos do governo adequadamente é de grande valia para a sociedade, por isso, toma-se o produto interno bruto (PIB) como uma forma de acompanhar a eficiência dos gastos governamentais (REZENDE; SLOMSKI; CORRAR, 2005).

Para Rezende, Slomski e Corrar (2005), a política fiscal do

governo atua de acordo com três funções: a função alocativa, relativa ao fornecimento de bens públicos; a função estabilizadora, que visa manter o nível de emprego, o crescimento econômico e a estabilidade de preços; e a função distributiva, relacionada à distribuição de renda de forma justa. A efetivação dessas funções econômicas permite atender às necessidades da sociedade e cumprir com suas expectativas, desenvolvendo o Estado.

Destacadas tais informações, é função da gestão pública prover os municípios de serviços como saúde, educação, moradia, segurança e previdência social. Dessa forma, uma gestão eficaz é aquela que consegue oferecer todos esses serviços, com qualidade e na quantidade demandada pela sociedade, utilizando os recursos eficientemente.

2.2 Estudos anteriores sobre a aplicação da análise envoltória de dados em políticas públicas

Embora ainda recente no país, há uma quantidade significativa de trabalhos que aplicaram a análise envoltória de dados – *data envelopment analysis* (DEA) – no campo das políticas públicas. O estudo feito por Faria, Jannuzzi e Silva (2008) analisou a eficiência dos gastos públicos nos municípios fluminenses nos anos de 1999 e 2000. Os autores selecionaram os indicadores de despesas per capita com educação e cultura, saúde e saneamento como inputs. Os outputs escolhidos foram: a taxa de alfabetização de crianças de idades entre 10 e 14 anos; proporção de domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário adequado; proporção de domicílios particulares permanentes com saneamento adequado; o inverso da taxa de mortalidade por causas hídricas; a proporção de crianças de dois a cinco anos

matriculadas em creches ou escolas de educação infantil.

O objetivo dos autores era verificar se os municípios estavam utilizando corretamente seus recursos orçamentários e como isso refletia em seus indicadores sociais, em especial na saúde e na educação. Os resultados demonstraram “boas práticas” no que se refere à eficiência das políticas públicas, uma vez que os municípios alcançaram resultados satisfatórios na alocação de seus recursos nas áreas da saúde e da educação.

Machado Junior, Irffi e Benegas (2011) avaliaram a eficiência técnica dos gastos municipais per capita em educação, saúde e assistência social de municípios cearenses, referente a 2005. Os autores, utilizando a DEA

orientada pelos insumos e retornos constantes de escala, [...] [buscaram] estimar a eficiência técnica relativa, a eficiência escalar, bem como classificar os municípios analisados segundo essas medidas e, ainda, apontar os municípios que são considerados como *benchmark* para cada modelo. Os resultados [...] [mostraram] que o modelo gasto público, que agrega insumos e produtos dos serviços de educação, saúde e segurança, apresenta 55% dos municípios sobre a fronteira de eficiência relativa. Por outro lado, os modelos específicos de saúde, educação e segurança [...] [apontaram] baixa eficiência técnica no gasto público social. (MACHADO JUNIOR; IRFFI; BENEGAS, 2011, p. 87)

Silva e Almeida (2012), por sua vez, desenvolveram um trabalho cujo objetivo foi mensurar a eficiência de 167 municípios do Rio Grande do Norte na utilização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e relacionar essa eficiência com indicadores da avaliação educacional de 2005. Para

realizar essa mensuração, foram estimadas duas fronteiras de produção, a DEA e o *free disposal hull*. Os autores detectaram uma baixa eficiência dos gastos públicos na educação municipal. Denotaram também que o município mais ineficiente, que apresentava o menor número de escolas, de salas de aula, de alunos matriculados e de professores contratados, recebia mais recursos do Fundef que o município mais eficiente. Verificou-se ainda que o município mais ineficiente obteve os mais altos níveis de reprovação e de evasão escolar.

Mazon, Mascarenhas e Dallabrida (2015), em seus estudos, avaliaram a eficiência técnica na utilização dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) em sete municípios que compõem a 25ª Região de Saúde de Santa Catarina. A região se destacava por apresentar o Índice de Desenvolvimento Humano mais baixo do estado e demonstrava os menores indicadores no Índice de Desempenho do SUS. Nessa pesquisa, aplicou-se a DEA e calculou-se o Índice de Eficiência Técnica em Saúde, proposto por Mendes. Os resultados apontaram que a região investia, em saúde, percentuais superiores às médias catarinenses, mas não apresentava a mesma redução que o estado nos indicadores de mortalidade geral, possibilitando reflexões sobre a ineficiência técnica desses municípios.

Silva e colaboradores (2017) analisaram a influência dos gastos na eficiência da gestão pública nas Unidades da Federação (UF) no período de 2003 a 2013. Utilizaram DEA para calcular a eficiência; teste Mann-Whitney para calcular a diferença entre médias; e, para as estimações estatísticas, o modelo de regressão Tobit. Os resultados evidenciaram redução do número de UF eficientes durante os anos analisados e diferenças entre as médias de algumas variáveis, considerando as UF maiores e

menores. Os resultados denotaram que o gasto mínimo influenciou negativamente a eficiência nos anos de 2003 e 2013, o endividamento influenciou positivamente a eficiência, também nos anos de 2003 e 2013 e o capital humano influenciou positivamente a eficiência apenas em 2013.

Nota-se então que boa parte das pesquisas utiliza a DEA para analisar a eficiência com relação aos gastos públicos destinados à população, havendo outros exemplos, como os estudos de Rodrigues (2004) e Massardi e Abrantes (2016). Nesse sentido é crucial verificar se os gestores estão utilizando as verbas com o propósito de elevar a eficiência técnica no provimento dos serviços destinados à população, já que a falta de recursos não é motivo suficiente para não alcançar a eficiência.

2.3 Eficiência técnica

De acordo com Encinas (2010), é frequente que os conceitos de produtividade e eficiência sejam incorretamente entendidos como sinônimos. O autor pondera que a produtividade pode ser entendida como a relação entre o valor produzido (outputs) e a quantidade de insumos empregados na produção (inputs), ao passo que a eficiência se configura como a capacidade de uma unidade produtiva alcançar um melhor rendimento com o menor custo.

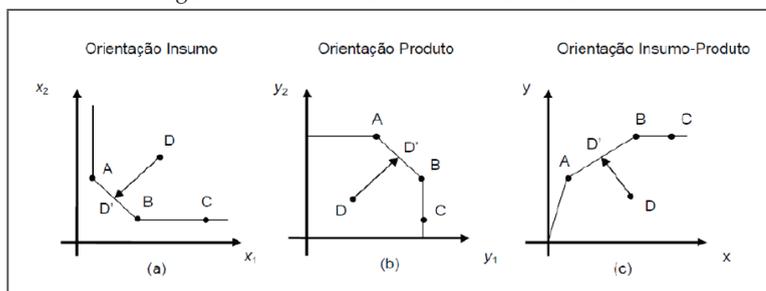
Conforme Rafaeli (2009), existem algumas classificações com relação ao tipo de eficiência, sendo elas: eficiência técnica, eficiência de escala e eficiência alocativa. Com relação à eficiência técnica, trata-se da habilidade de a firma produzir mais outputs usando uma determinada quantidade de inputs, podendo ser caracterizada também como capacidade de a fir-

ma alcançar o máximo de produção dada certa quantidade de insumos. A eficiência de escala é obtida a partir da eficiência técnica, sendo a empresa um agente capaz de otimizar o tamanho de suas operações. Por fim, a eficiência alocativa refere-se à habilidade de a firma dispor de seus insumos em ótimas proporções, dados seus respectivos preços.

De acordo com Araújo, Martins e Silva (2008), a eficiência técnica é medida por uma escala, ou seja, quando há aumento da eficiência, a produtividade também deve aumentar, pois se produz mais utilizando menores quantidades de insumos. A orientação da eficiência técnica para insumos mede a fração de insumos que pode ser reduzida se a quantidade de produtos se mantiver constante. Já na orientação para produtos, a eficiência técnica mede a fração de produtos que pode ser aumentada se a quantidade de insumos se mantiver.

Na Figura 1 podemos observar as diferenças desses termos:

Figura 1: Fronteira de eficiência nos modelos.



Fonte: Silva et al. (2013).

Na orientação insumo (a), observa-se que as empresas A, B e C encontram-se sobre a isoquanta. No entanto, somente A e B são eficientes. Percebe-se que a empresa D é ineficiente, e para

se tornar eficiente tecnicamente, deve reduzir o nível de insumos de X1 e X2 até D', que é sua projeção na fronteira de eficiência. A empresa C deve reduzir o nível de insumos X1 até igualar seu nível à empresa B. Já na orientação produto (b), a empresa D deve aumentar o nível de produtos Y1 e Y2 até D', para se tornar eficiente tecnicamente, enquanto a empresa C deve aumentar o nível do produto Y2 até igualar sua produção à do produtor B.

Na orientação insumo-produto (c), a empresa D deve reduzir o nível de consumo de X e aumentar o nível de produto Y até D', para se tornar eficiente tecnicamente. Já a empresa C, para se igualar ao nível da empresa B, deve reduzir o nível de insumos X.

Assim, Coelli e colaboradores (2005) dizem que eficiência é uma medida de produtividade e pode ser representada pela seguinte razão:

$$PRODUTIVIDADE = \frac{PRODUTO}{INSUMO} \quad (1)$$

A eficiência econômica é essencial para avaliar o desempenho das organizações, uma vez que a eficiência de uma unidade tomadora de decisão – *decision making unit* (DMU) – pode ser obtida através da razão entre o que ela produz e os recursos utilizados na consecução dessa produção, levando-se em conta o custo de oportunidade inerente ao processo de produção (PRATA; ARRUDA, 2007).

Assim, considerando o custo de oportunidade, Silva e Almeida (2012) apresentam como modelo para medir a eficiência:

$$EFICIÊNCIA TÉCNICA = \frac{SOMA PONDERADA DOS PRODUTOS}{SOMA PONDERADA DOS INSUMOS} = \frac{\sum r (u_r y_r)}{\sum i (v_r x_i)} \quad (2)$$

Os U_i e V_i são os pesos, e medem o grau de importância que as organizações dão à quantidade Y_r do produto r e X_j , do insumo j , respectivamente. Segundo os autores, há um problema a ser enfrentado pelo modelo descrito, que é a determinação dos pesos, mesmo que ambos produzam em condições iguais, pois os produtores apresentam interpretações e visões diferentes sobre determinados assuntos, o que vai depender do custo de oportunidade considerado pela DMU, diferindo assim, eficiência de produtividade.

3 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo objetivo-descritivo de natureza quantitativa, e a coleta foi documental (COLLIS; HUSSEY, 2005). Este estudo teve por objetivo analisar a eficiência técnica dos serviços públicos de saúde e educação nos municípios cearenses, avaliando as políticas públicas desses municípios através da análise dos recursos (inputs) disponíveis e dos resultados, ou seja, o impacto dos serviços (outputs) prestados.

A amostra da pesquisa reuniu os 184 municípios cearenses. Contudo, dado que há grandes disparidades entre eles, a análise foi realizada por macrorregiões, numa tentativa de homogeneizar as unidades de referência, uma vez que, segundo Meza, Gomes e Biondi Neto (2005), o conjunto de DMU deve ser homogêneo e possuir o dobro de variáveis (insumos e produtos) utilizadas no modelo, além de realizar as mesmas tarefas e com os mesmos objetivos. Dessa forma, o estado do Ceará foi dividido

4 Valores corrigidos pelo IGP-M (FGV) para dezembro de 2016.

5 Disponível em: <<https://goo.gl/Z6emAU>>. Acesso em: 4 ago. 2017.

nas regiões: Sobral/Ibiapaba, Região Metropolitana, Litoral Oeste, Sertão Central, Baturité, Litoral Leste, Sertão dos Inhamuns e Cariri/Centro Sul, cada uma com 29, 13, 27, 21, 13, 23, 16 e 42 municípios, respectivamente. Vale ressaltar que, para evitar baixos níveis de discriminação entre as unidades, as macrorregiões de Baturité e a Região Metropolitana foram excluídas da análise, não apenas por apresentarem poucos municípios em comparação com as demais macrorregiões, mas também pela ausência de determinadas variáveis para alguns de seus municípios. Assim, a amostra da pesquisa reuniu 158 municípios.

As variáveis deste estudo foram escolhidas com base na pesquisa de Sousa e Stošić (2005), que trazia como inputs: despesas correntes municipais (DESP); número de professores do município (NPROF); taxa de mortalidade infantil (MORT); unidades de saúde por mil habitantes (SAUD); e total de profissionais da saúde (PSA). As variáveis definidas como outputs foram: população alfabetizada de 15 anos ou mais (PALF); taxa de distorção idade-série (DISTOR); e domicílios permanentes com coleta de lixo (DCLIX). Foram utilizados dados do perfil básico municipal coletados pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará para o período de 2010 a 2013.

Na perspectiva da análise da gestão pública, considera-se a eficiência como um conceito capaz de medir os resultados obtidos pelas DMU com relação à alocação dos recursos públicos (FONSECA; FERREIRA, 2009). Assim, para mensurar a eficiência dos agentes ou mecanismos, utilizou-se a DEA, *buscando determinar os escores da eficiência técnica dos municípios cearenses*.

Como ponderado por Gupta e Verhoeven (2001) e por Reis, Silveira e Braga (2013), a metodologia DEA é uma das téc-

6 Diferença entre o total arrecadado e aplicado: R\$ 4.956.531.251,47 – R\$ 4.561.454.718,52 = R\$ 395.076.532,95.

nicas mais utilizadas para analisar a eficiência no setor público. Desenvolvida na década de 1980 por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), DEA consiste em uma metodologia não-paramétrica e analítica destinada a identificar as melhores práticas no uso dos recursos. Trata-se de uma técnica que usa a programação linear para determinar a fronteira de eficiência de um grupo de organizações que apresentam as mesmas características, além de comparar os recursos usados e os resultados obtidos por cada uma das unidades produtivas avaliadas.

Na literatura, são abordados dois modelos referentes à DEA, um evidenciado pelos estudos de Charnes, Cooper e Rhodes (1978), que condiz ao modelo de retornos constantes de escala – *constant returns to scale* (CRS) –, enquanto o outro foi proposto por Banker, Charnes e Cooper (1984) e corresponde ao modelo de retornos variáveis de escala – *variable return to scale* (VRS).

O CRS está apresentado em (1). Nesse modelo, são incluídas as variáveis de decisão, que são os pesos U_i e V_j .

$$\text{Min } h_0 = \sum_{r=1}^s u_r y_{ro} \quad (1)$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^r v_i x_{io} = 1 \quad (1.1)$$

$$\sum_{i=1}^m u_i y_{ij} - \sum_{i=1}^m v_i x_{ij} \leq 0, j = 1, \dots, n. \quad (1.2)$$

$$v_i, u_j \geq 0; \forall i, j \quad (1.3)$$

O modelo *Variable Return Scale* (VRS) substitui o axioma da proporcionalidade entre inputs e outputs pelo axioma

da convexidade. Ao inferir que a fronteira seja convexa, esse modelo permite que as DMU operantes com baixos valores de inputs tenham retornos crescentes de escala e as que operam com altos valores, retornos decrescentes de escala.

$$\text{Max } h_0 = \sum_{r=1}^s u_r y_{r0} + u_i (2)$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^m v_i x_{i0} = 1 (2.1)$$

$$-\sum_{i=1}^m v_i x_{ij} + \sum_{r=1}^s u_r y_{rj} u_r + u_i \leq 0, \forall k (2.2)$$

$$v_i u_r \geq 0, u_i \in R (2.3)$$

Para obter os resultados dos modelos, foi utilizado o software Data Envelopment Analysis (Computer) Version 2.1 (DEAP 2.1) tanto para retornos constantes de escala como para retornos variáveis de escala. A medida da eficiência técnica (TE) varia entre zero e um, sendo que, quanto mais próximo de um, mais eficiente será a DMU, além de poderem existir uma ou mais unidades de produção na fronteira técnica.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Esta seção contempla a apresentação e análise dos resultados obtidos. Primeiramente, apresenta-se a análise descritiva das variáveis da pesquisa. Na sequência, traz-se a análise da eficiência técnica, eficiência técnica pura e eficiência de esca-

la dos municípios cearenses, compilados em macrorregiões. E adicionalmente, apresentam-se os resultados dos *targets* para a variável despesas correntes, referentes às macrorregiões que menos se destacaram quanto a eficiência.

Na Tabela 1 é possível observar as médias das variáveis inputs e outputs da pesquisa.

Tabela 1: Estatística descritiva das variáveis.

Variáveis	MACRORREGIÕES					
	Média das variáveis da pesquisa					
	Sobral/ Ibiapaba	Litoral Oeste	Sertão Central	Litoral Leste	Sertão dos Inhamuns	Cariri/ Centro Sul
DESP	30424,86	28486,85	28994,71	28817,57	2600400	30595,79
NPROF	331,9655	364,1852	291,4762	249,3913	293,1875	314,6905
MORT	17,18034	12,11519	13,15312	12,43215	15,56875	16,62476
SAUD	0,618620	0,5896296	0,5857143	0,5856522	0,585000	0,7411905
PSA	194,2414	171,037	188,4762	191,3043	162,2500	230,0476
PALF	15332,59	16021,22	15355,38	16150,91	13115,39	17595,33
DISTOR	73,83448	77,47778	71,15714	71,76087	72,91875	70,59286
DCCLIX	4899,517	4401,1852	4394,905	5835,13	3949,625	5976,571

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Na Tabela 1 observa-se que DESP foi a variável que mais se destacou em todas as macrorregiões, apresentando os maiores valores médios da amostra. Tal resultado já era esperado, uma vez que é através das despesas que os governantes promovem as demandas da população. Em contrapartida, foi a variável que apresentou maior disparidade, mostrando que os valores das despesas evidenciadas pelos municípios apresentam-se dispersos entre si, ou seja, há municípios que registram valores pequenos, enquanto outros destacam valores vultosos.

Ademais, na Tabela 1, depreende-se que a segunda variável que mais se destacou na macrorregião Sobral/Ibiapaba foi PALF, ao passo que a menos evidenciada foi SAUD. Tal constatação está presente também nas demais macrorregiões.

Na Tabela 2 pode-se verificar a análise da eficiência técnica, eficiência técnica pura e eficiência de escala das macrorregiões do estudo.

Tabela 2: Eficiência média das macrorregiões.

Macrorregiões	Resultados				Retornos de escala
	Nº Municípios	Eficiência Técnica (CRS)	Eficiência Técnica "pura" (VRS)	Eficiência de Escala	
Sobral/Ibiapaba	29	0,873	0,898	0,972	Difere quanto aos municípios
Litoral Oeste	27	0,917	0,947	0,969	
Sertão Central	21	0,962	0,970	0,991	
Litoral Leste	23	0,951	0,967	0,983	
Sertão dos Inhamuns	16	0,957	0,974	0,983	
Cariri/Centro Sul	42	0,912	0,931	0,978	

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Pela Tabela 2, depreende-se que muitos municípios não apresentaram eficiência técnica dos governos locais na gestão dos recursos públicos, constatação essa refletida pelos percentuais de suas eficiências médias para as macrorregiões. No entanto, destaca-se que a maioria dos municípios estão próximos à fronteira de eficiência, enquanto outros atingiram a eficiência, refletindo assim, nas macrorregiões que apresentam médias próximas a 1. As macrorregiões Sobral/Ibiapaba, Cariri/Centro Sul, Litoral Leste, Sertão dos Inhamuns, Sertão Central e Litoral Oeste apresentaram algum tipo de ineficiência, seja ineficiência técnica "pura" ou ine-

eficiência de escala, uma vez que também não atingiram uma eficiência a 100%, ou seja, não atingiram a fronteira de produção.

Contudo, na Tabela 2, nota-se que a macrorregião que mais se destacou com ralação à eficiência técnica foi Sertão Central (0,962), enquanto Inhamuns foi a que apresentou maior eficiência técnica “pura” (0,974). Ademais, é evidente o destaque apresentado por Sertão Central quanto à eficiência de escala (0,991), denotando que os municípios dessa macrorregião foram os que alocaram os recursos públicos com mais eficiência.

Por outro lado, percebe-se que a macrorregião que menos se destacou quanto ao nível de eficiência técnica foi Cariri/Centro Sul, seguida por Sobral/Ibiapaba e Litoral Leste, que apresentaram menor eficiência técnica “pura” (0,873) e eficiência de escala (0,969), respectivamente.

Depreende-se da Tabela 2 que a CRS, para as macrorregiões, varia de 0,873 a 0,962 e a VRS, de 0,898 a 0,974, demonstrando que tais macrorregiões encontram-se próximas à fronteira de eficiência, ou seja, possuem alta eficiência na alocação dos recursos públicos.

De forma adicional, ao longo da modelagem da eficiência de cada macrorregião, também foi determinada a eficiência técnica de seus municípios, denotando-se que, na macrorregião Sobral/Ibiapaba, os municípios Croatá, Forquilha, Groaíras, Massapê, Pacujá, Pires Ferreira, São Benedito, Senador Sá, Sobral, Tianguá e Viçosa do Ceará apresentaram os maiores índices de eficiência técnica “pura”. Notou-se também que os municípios Croatá, Forquilha, São Benedito e Viçosa do Ceará, sob a hipótese de retornos constantes, foram os que apresentaram menor eficiência técnica. Isso mostra que para que esses municípios atinjam a fronteira de produção, eles precisam reduzir sua escala de

produção, sem necessidade de otimizar os gastos com insumos, uma vez que atuam na região de retornos decrescentes de escala.

Os municípios do Litoral Oeste que se mostraram eficientes tecnicamente foram: Granja, Itapipoca, Itarema, Martinópolis, Paraipaba, Trairi e Tururu, enquanto os demais não atingiram a eficiência na alocação de seus recursos. Ademais, dos municípios dessa macrorregião, 14 apresentam tanto ineficiência técnica “pura” como ineficiência de escala.

Quanto aos municípios de Sertão Central, pondera-se que mais da metade deles apresentaram eficiência técnica na alocação de recursos. Os municípios Choro e Pedra Branca foram os que tiveram maior ineficiência técnica, com 17,4% e 13%, respectivamente. Itatira foi o município que apresentou a menor ineficiência técnica, de 3,6%, encontrando-se em uma situação mais favorável que os demais municípios.

Do Litoral Leste, oito municípios apresentaram ineficiência técnica pura e ineficiência de escala. Dentre eles, pode-se citar Icapuí, com 13,5% de ineficiência técnica “pura” e 5,7% de ineficiência de escala. Destarte, quase todos os municípios dessa região apresentaram ineficiência na escala da produção, atuando com retornos crescentes de escala, com exceção de Pindoretama e Russas, que operaram com retornos decrescentes de escala.

Na macrorregião Sertão dos Inhamuns, observou-se que apenas os municípios Arneiroz, Catunda, Crateús, Independência e Ipueiras são eficientes tecnicamente, ao passo que os demais apresentaram algum tipo de ineficiência quanto a alocação de seus recursos. Depreendeu-se também, que a maioria dos municípios dessa região apresentaram eficiência técnica “pura”, o que seria um indicativo de que a região, na realidade, tem problemas de escala na oferta de serviços públicos.

Na macrorregião Cariri/Centro Sul, com relação ao modelo CRS, percebeu-se que 16 dos 42 municípios apresentam eficiência técnica. Sendo eles: Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Assaré, Aurora, Barro, Campos Sales, Catarina, Crato, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Nova Olinda, Quixelô, Tarrafas e Várzea Alegre. Em contrapartida, com relação ao modelo CCR, observou-se que os municípios que apresentaram eficiência técnica “pura” foram: Abaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Assaré, Aurora, Baixio, Barro, Campos Sales, Catarina, Crato, Ipaumirim, Jati, Juazeiro do Norte, Jucás, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Nova Olinda, Quixelô, Saboeiro, Tarrafas, Umari e Várzea Alegre.

De forma geral, notou-se que, embora as macrorregiões não tenham atingido a fronteira de eficiência, é importante ponderar que muitos de seus municípios já atingiram esse patamar na alocação de seus recursos, demonstrando que existe uma maior preocupação em relação à eficiência por parte dos gestores. Isso corrobora com os achados Giambiagi e Além (2000); Monteiro (2008); e Costa e colaboradores (2015), que também detectaram maior preocupação, em todas as esferas do federalismo, da necessidade de equilibrar o atendimento das demandas da sociedade com o rigor na alocação dos recursos públicos, maximizando os níveis de desenvolvimento socioeconômico e de bem-estar social (MACIEL; PIZA; PENOFF, 2009).

Por fim, na Tabela 3 apresentam-se os *targets* referentes à variável DESP, destaque para obter as outras variáveis, além de se destacar em relação à estatística descritiva (Tabela 1) para as macrorregiões Sobral/Ibiapaba e Cariri/Centro Sul, que apresentaram os menores níveis médios de eficiência (Tabela 2). Assim, na Tabela 3, encontram-se os *targets* dos municípios de menor

evidência nessas duas macrorregiões, com relação à alocação eficiente de seus recursos.

Tabela 3: Targets das despesas correntes para as regiões Sobral/Ibiapaba e Cariri/Centro Sul

SOBRAL/IBIAPABA		
Município	Targets	Despesas correntes (Mil R\$)
MUCAMBO	Eficiência	13261,412
	Ineficiência	16723
CARIRI/CENTRO SUL		
Município	Eficiência	46776,977
BARBALHA	Ineficiência	82359

Fonte: Elaborada pelos autores (2018).

Verifica-se que o município de Mucambo, pertencente à macrorregião Sobral/Ibiapaba, para chegar à fronteira de eficiência, deverá reduzir as despesas correntes municipais em 20,7%, em média, saindo de 16,7 milhões para 13,2 milhões de reais. No município de Barbalha, as despesas correntes municipais deverão ser reduzidas em 43,2% para que o município seja considerado eficiente, ou seja, deve haver uma alocação de recursos, reduzindo-se o valor de suas despesas, de 82,3 milhões para 46,7 milhões de reais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou a eficiência técnica dos serviços públicos de saúde e educação nos municípios cearenses e utilizou metodologia de pesquisa descritiva com abordagem quantitativa dos dados. Para obter a eficiência técnica, fez-se uso da

DEA, tanto para o modelo CRS como o VRS.

Os resultados revelaram que há municípios que não atingiram o nível de eficiência técnica dos governos locais na gestão dos recursos públicos quando comparados a municípios que se encontram na fronteira de eficiência, ou até mesmo àqueles que estão próximos da fronteira, refletindo na eficiência média das macrorregiões. As macrorregiões Sobral/Ibiapaba, Cariri/Centro Sul, Litoral Leste, Sertão dos Inhamuns, Sertão Central e Litoral Oeste apresentaram algum tipo de ineficiência, seja ineficiência técnica “pura” ou ineficiência de escala.

Sobral/Ibiapaba, Cariri/Centro Sul, Sertão dos Inhamuns e Litoral Oeste apresentaram elevada proporção de municípios com algum tipo de ineficiência, ou seja, que não atingiram a fronteira de eficiência, mas que se encontram próximos a ela. O modelo indicou que 75% dos municípios na macrorregião Sobral/Ibiapaba não atingiram a fronteira de eficiência, denotando que não alocaram seus insumos proveitosamente. Boa parte dos municípios das macrorregiões Cariri/Centro Sul (61%), Sertão dos Inhamuns (68%) e Litoral Oeste (74%) também apresentaram desafios para atingir a fronteira de eficiência. No Litoral Leste, 43% dos municípios são considerados ineficientes, e no Sertão Central, pouco mais de 42% apresenta essa condição.

Ao final, conclui-se que há uma crescente preocupação em relação à alocação dos recursos públicos por parte dos gestores. Contudo, é evidente que ainda é necessário melhorar a gestão dos recursos públicos destinados à população, já que a pesquisa mostrou que apesar de os municípios estarem próximos à fronteira de eficiência, eles precisam planejar a forma de utilização de seus recursos para atingir a eficiência. Assim, fica evidenciada uma preocupação em mudar a gestão dos recursos

públicos nos municípios cearenses para aumentar a eficiência técnica no provimento dos serviços destinados à população e que a falta de recursos não é motivo suficiente para não se alcançar a eficiência.

Como limitação do estudo, destaca-se o período que foi de quatro anos (2010 a 2013), dada a dificuldade na coleta dos dados para as respectivas variáveis analisadas. Como recomendações para trabalhos futuros, sugere-se estudar a eficiência técnica dos municípios cearenses utilizando outros inputs e outputs ou analisar os dados de outros estados.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2 ed. Brasília, DF: Gestão Pública, 2008. (Coleção de Finanças Públicas).

AMORIM, K. A. F.; DINIZ, J. A. D.; LIMA, S. C. A visão do controle externo na eficiência dos gastos públicos com educação fundamental. **Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 56-67, 2017.

ARAÚJO, C. E. F.; MARTINS, F. G. D.; SILVA, F. G. F. Análise exploratória da eficiência operacional de empresas do transporte rodoviário interestadual de passageiros por ônibus no Brasil. In: Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes, 22., 2008, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ANPET, 2008. p. 175-186.

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, Catonsville, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.

BEUREN, I. M.; MOURA, G. D.; KLOEPPPEL, N. R. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 421-441, 2013.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. **European Journal of Operational Research**, Amsterdam, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

COELLI, T. J. et al. **An introduction to efficiency and productivity analysis**. New York: Springer, 2005.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, C. C. M. et al. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1319-1347, 2015.

ENCINAS, R. **Oportunidades de aplicação da análise envoltória de dados em auditorias operacionais do Tribunal de Contas da União**. 2010. 33 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, 2010.

FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 155-177, 2008.

FONSECA, P. C.; FERREIRA, M. A. M. Investigação dos níveis de eficiência na utilização de recursos no setor de saúde: uma análise das microrregiões de Minas Gerais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 199-213, 2009.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GUPTA, S.; VERHOEVEN, M. The efficiency of government expenditure: experiences from Africa. **Journal of Policy Modeling**, Örebro, v. 23, n. 4, p. 433-467, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE). Perfil básico municipal. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/index.php/perfil-municipal>> Acesso em: 23 jun. 2018.

LAZARIN, M. F.; MELLO, G. R.; BEZERRA, F. M. A relação entre a dívida pública e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios paranaenses: evidências para o período de 2002 a 2010. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 13, n. 2, p. 719-736, 2014.

MACHADO JUNIOR, S. P.; IRFFI, G.; BENEGAS, M. Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses. **Planejamento e Políticas Pú-**

blicas, Brasília, DF, n. 36, p. 87-113, 2011.

MACIEL, V. F.; PIZA, C. C. T.; PENOFF, R. N. Desigualdades regionais e bem-estar no Brasil: quão eficiente tem sido a atividade tributária dos estados para a sociedade? **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 3, p. 291-318, 2009.

MASSARDI, W. O.; ABRANTES, L. A. Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Senhor do Bonfim, v. 1, n. 6, p. 173-187, 2016.

MAZON, L. M.; MASCARENHAS, L. P. G.; DALLABRIDA, V. R. Eficiência dos gastos públicos em saúde: desafio para municípios de Santa Catarina, Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, p. 23-33, 2015.

MEZA, L. A.; GOMES, E. G.; BIONDI NETO, L. Curso de análise de envoltória de dados. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 37., 2005, Gramado. **Anais...** Gramado: SBPO, 2005. p. 20520-2547.

MONTEIRO, D. A. A. M. **Alocação de recursos e eficiência na gestão do programa Bolsa Família**. 2008. 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2008.

MUKOKOMA, M. M. N.; DIJK, M. P. New public management reforms and efficiency in urban water service delivery in developing countries: blessing or fad? **Public Works Management & Policy**, Thousand Oaks, v. 18, n. 1, p. 23-40, 2013.

PRATA, B.; ARRUDA, J. B. F. Aplicação da análise envoltória de dados na avaliação de eficiência de municípios: o caso do estado do Ceará. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 39., 2007, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: SBPO, 2007.

RAFAELI, L. **A análise envoltória de dados como ferramenta para avaliação do desempenho relativo**. 2009. 166 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

REIS, P. R. C.; SILVEIRA, S. F. R.; BRAGA, M. J. Previdência social e desenvolvimento socioeconômico: impactos nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 623-646, 2013.

REZENDE, A. J.; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. A gestão pública municipal e a eficiência dos gastos públicos: uma investigação empírica entre as políticas públicas e o índice de desenvolvimento humano (IDH) dos municípios do estado de São Paulo. **Revista Universo Contábil**, Blumenau, v. 1, n. 1, p. 24-40, 2005.

RIGHI, M. B.; CERETTA, P. S. Análise Temporal das receitas da Prefeitura Municipal de Santa Maria. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 3, p. 120-130, 2015.

RODRIGUES, M. P. **Esforço fiscal próprio dos municípios catarinenses e transferências intergovernamentais**. 2004. 64 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

SHIKIDA, C. D.; MILTON, R. S. A.; ARAUJO JÚNIOR, A. F. Existe trade-off entre bem-estar e desigualdade? Um estudo de caso com municípios mineiros. **Revista de Economia e Administração**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 99-138, 2007.

SILVA, C. D. et al. Eficiência na alocação de recursos públicos na educação básica em Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2013. p. 1-16.

SILVA, C. R. M. et al. a influência dos gastos na eficiência da gestão pública nas unidades da federação brasileira. In: CONGRESSO LUSÓFONO DE COMPORTAMENTO ORGANIZACIONAL E GESTÃO, 4., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2017. p. 1-18.

SILVA, J. L. M.; ALMEIDA, J. C. L. Eficiência no gasto público com educação: uma análise dos municípios do Rio Grande do Norte. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 39, p. 219-242, 2012.

SOARES, C. S.; FLORES, S. A. M.; CORONEL, D. A. O comportamento da receita pública municipal: um estudo de caso no Município de Santa Maria (RS). **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 12, n. 25, p. 312-338, 2014.

SOUSA, M. C. S.; STOŠIĆ, B. Technical efficiency of the Brazilian municipalities: correcting nonparametric frontier measurements for outliers. **Journal of Productivity analysis**, New York,

v. 24, n. 2, p. 157-181, 2005.

Responsabilidade do prestador de serviço público por danos causados a terceiros

Liability of public service provider for damages caused to third-parties

André de Carvalho Sales Cavalcante¹

RESUMO

Este artigo científico, o qual é resultado de pesquisas em doutrinas e artigos relacionados à temática, além de análises jurisprudenciais, propõe uma visão geral sobre o desenvolvimento da responsabilidade civil estatal desde seus primórdios até o atual modo de tratamento desse assunto no ordenamento jurídico brasileiro. O objeto principal de observação é a questão da responsabilidade dos prestadores de serviço público, com destaque para a incidência ou não do disposto no diploma constitucional em casos de danos a não usuários. Nesse sentido, é apresentada, primeiramente, uma explanação sobre o histórico da responsabilidade civil do Poder Público, perpassando por um estudo sobre as teorias mais relevantes e utilizadas em nosso sistema jurídico (teoria do risco e da falta de serviço), até que se chegue ao tema objeto deste trabalho. Desse modo, busca-se, além de proporcionar ao leitor uma melhor compreensão sobre tão relevante matéria, expor as razões pelas quais é devida a incidência da modalidade objetiva de responsabilidade nas hipóteses de lesões provocadas por prestadores de serviço público

¹ Graduando em direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Ex-estagiário na Defensoria Pública da União/CE, ex-estagiário na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Município de Fortaleza (SEPOG), ex-diretor do Centro Acadêmico Clóvis Beviláqua, ex-bolsista do Programa de Iniciação Científica CAPS/CNPQ Jovens Talentos. E-mail: andre-carvalhosales@hotmail.com

a terceiros, demonstrando, por fim, que o atual posicionamento da Corte Suprema sobre tal assunto está em sintonia com o espírito constitucional.

Palavras-Chave: Responsabilidade. Prestadores. Serviço Público. Terceiros.

ABSTRACT

This scientific study – which is the result of research on doctrines and articles related to the theme, in addition to jurisprudential analyses – proposes an overview on the development of state civil liability from its origin to the way this subject is treated in the Brazilian legal system today. Our main object is the liability issue of public service providers, with emphasis on whether or not the provisions of the constitutional decree are applied to cases of damages to non-users. In this direction, an explanation about the history of civil liability of the government is presented first, going through a study on the most relevant and used theories in our legal system (theory of risk and lack of service), until the theme of this study is reached. In this way, we seek, in addition to providing the reader a better understanding of such an important subject, to explain the reasons behind the incidence of the objective liability mode in case of injury caused by public service providers to third parties, thus showing that the current position of the Supreme Court on this matter is in line with the constitutional spirit.

Keywords: Liability. Providers. Public Service; Third-parties.

Recebido: 22/02/2018

Aprovado: 27/03/2018

1 INTRODUÇÃO

A responsabilidade estatal pelos danos provocados aos indivíduos recebeu e continua a receber tratamento distinto conforme o tempo e o espaço, de modo que foram elaboradas diversas teorias – a exemplo da teoria da irresponsabilidade, da culpa anônima e do risco administrativo, que serão explicadas no decorrer deste trabalho – para fundamentá-la e até mesmo negar sua existência. Tal diversidade de tratamento resultou em um tema, da seara administrativa, muito relevante e interessante de ser analisado. Em nosso ordenamento jurídico, como reflexo dessa tão variada gama teórica, não há teoria única que abarque todas as hipóteses de responsabilidade, coexistindo nele algumas delas, a exemplo da teoria do risco e da culpa anônima, conforme se demonstrará no desenvolvimento deste trabalho.

Com o advento da Constituição de 1988, a responsabilidade objetiva foi estendida aos entes privados, o que corrobora com o viés democrático da referida Carta Política. Ocorre que, apesar do tão grande avanço, entendimento do Supremo Tribunal Federal terminou por limitar a citada modalidade de responsabilidade das prestadoras de serviços públicos apenas para os casos de danos provocados aos seus usuários² (BRASIL, 2014), o que consubstanciara verdadeira ofensa à *ratio* do dispositivo constitucional.

O que se busca com este trabalho, portanto, é apresentar os motivos pelos quais seria devida a aplicação da responsabilidade objetiva aos delegatários de serviços públicos nos casos de prejuízos a terceiros não usuários, além de proporcionar um panorama geral sobre a regulação da matéria no Direito brasileiro.

2 STF. RE 262651 SP, Relator Min. Carlos Velloso, Data de Julgamento: 16/11/2004, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 06/05/2005.

Procurou-se, então, – mediante pesquisa em doutrinas e artigos relacionados à temática, além de análises jurisprudenciais – apresentar, primeiramente, uma explanação geral sobre a evolução histórica da responsabilidade civil do Poder Público, perpassando por um estudo sobre as teorias mais relevantes e utilizadas em nosso sistema jurídico (teoria do risco e da falta de serviço, abordadas nas seções 3 e 4, respectivamente), até que se chegasse ao tema objeto deste trabalho, tratado na última seção, na qual serão expostos desde conceitos básicos, a exemplo da definição de serviço público, até ideias mais específicas, como a questão da existência de responsabilidade subsidiária e solidária em tais casos.

2 EVOLUÇÃO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL

Na época dos regimes absolutistas e despóticos, predominava a ideia de que o Estado, personificado pela figura do rei, não poderia ser responsabilizado diante de danos causados por atos de seus agentes a terceiros, tendo em vista premissas a muito ultrapassadas como “*the king can do no wrong*” (o rei não pode cometer erros). Vigorava, portanto, o princípio da irresponsabilidade estatal, o que representava uma negação do direito por aquele que deveria, precipuamente, protegê-lo, ou seja, o Estado. Há de se ressaltar que, no Brasil, não houve a existência de tal fase. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 848)

Em meados do século XIX, devido a influências do crescente liberalismo, a tese de irresponsabilidade estatal foi gradativamente enfraquecendo-se, de modo que foi desenvolvida a teoria civilista da culpa – assim chamada, pois era embasada

em princípios do Direito Civil ligados à ideia de culpa. (PIETRO, 2014, p. 717)

De acordo com escólio de José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 555), em um primeiro momento, distinguiu-se os atos praticados pela administração entre aqueles de império e de gestão, a fim de que a teoria da irresponsabilidade fosse mitigada. Nesse contexto, os de império representavam as condutas fundamentadas em privilégios do Estado, estando tal ente em condição de superioridade quando comparado ao particular. Desse modo, esses atos seriam aplicados coercitivamente e sem necessidade de qualquer autorização; enquanto que os atos de gestão seriam os praticados quando a administração não apresentasse qualquer prerrogativa especial e estivesse em igualdade de condições com o indivíduo comum. A partir dessa distinção, admitiu-se a responsabilidade da administração quando o dano decorresse apenas de atos de gestão, pois os de império seriam praticados pelo rei cuja pessoa era distinta do Estado.

Posteriormente, deixou-se de lado a referida classificação dos atos da administração, devido às críticas relativas, principalmente, à impossibilidade de se dividir a personalidade do Estado com a do monarca. Passou a prevalecer a teoria da culpa civil, segundo a qual a administração responderia pelos danos causados aos indivíduos sempre que seus agentes tivessem agido com dolo ou culpa, recaindo sobre o particular lesado a obrigação de demonstrar tais elementos. (PIETRO, 2014)

Desenvolveu-se, ainda, a teoria da culpa administrativa, a qual representa uma espécie de fase de transição entre a da culpa civil com sua base subjetiva e a do risco administrativo fundado na tese objetiva. Para tal doutrina, a obrigação de indenizar será devida caso o dano haja sido derivado de alguma

falta objetiva na prestação do serviço público, o que torna importante ressaltar que, apesar de não ser necessário perquirir a culpa subjetiva do agente administrativo, o dever de comprovar a falta de serviço recai sobre a vítima, sendo tal falta consubstanciada em alguma das três seguintes formas: inexistência, mau funcionamento ou retardamento, de acordo com o escólio de Hely Lopes Meirelles (2016).

2.1 Teoria do risco

Avançando na evolução histórica da responsabilidade estatal, foi desenvolvida a teoria do risco administrativo para a qual não é necessária a demonstração de culpa de determinado agente público ou a falta do serviço a fim de que se possa responsabilizar o Poder Público por prejuízo causado a terceiro. Assim, sendo constatada a simples existência do nexo de causalidade entre o dano e a ação administrativa, o Poder Público será incumbido da obrigação de indenizar. Consequentemente, o fundamento principal desse dever deixa de ser a culpa e passa a se concentrar no risco o que caracteriza a responsabilidade civil objetiva do Estado (FURTADO, 2012, p. 858).

Nos moldes dessa teoria, o particular que sofreu o dano não necessita comprovar a culpa do Estado ou de agente público, cabendo à administração pública o ônus probatório de demonstrar, como matéria de defesa, a existência de causas excludentes de responsabilidade. Dentre essas situações, podem ser citadas a culpa exclusiva da vítima ou de terceiro – sendo importante ressaltar que, na hipótese de culpa recíproca entre a vítima e a administração, a obrigação de indenizar será reduzida proporcionalmente ao grau de culpa de cada agente

causador –, o caso fortuito e a força maior, pois nesses casos não haverá a configuração do nexos causal entre a atividade administrativa e o dano ocorrido (MEIRELLES, 2016).

No Brasil, a teoria do risco administrativo foi adotada primeiramente pela Constituição de 1946, em seu artigo 194³, mantendo-se presente nos demais textos constitucionais desde então e estando contemplada na atual Carta Magna, no §6º do seu artigo 37⁴.

Como desdobramento da referida teoria, temos aquela do risco integral, a qual pode ser considerada uma modalidade extrema de responsabilização pelo risco da atividade realizada, uma vez que justifica o nascimento do dever reparatório, mesmo quando verificada alguma das escusas de responsabilidade (culpa exclusiva da vítima ou de terceiro, caso fortuito e força maior). Nesse contexto, para que surja a obrigação indenizatória, é necessária apenas a existência do evento danoso e do nexos causal. Este último pressuposto, vale advertir, é severamente mitigado, pois não se exige que a atividade desenvolvida seja causa direta e imediata do evento, bastando que tenha propiciado a ocasião para sua eclosão, conforme assevera Sergio Cavalieri Filho (2014).

Exemplo corriqueiro de aplicação da teoria do risco integral atine aos danos ambientais, consoante é reconhecido pela jurisprudência, como se pode constatar da ementa do seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

CIVIL. RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ROMPIMENTO DE BARRAGEM. “MAR DE

3 Art 194 – As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros

4 Art. 37 [...]§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

LAMA" QUE INVADIU AS RESIDÊNCIAS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. DANO MORAL IN RE IPSA. CERCEAMENTO DE DEFESA. VIOLAÇÃO AO ART. 397 DO CPC. INOCORRÊNCIA. 1. Inexiste violação do art. 535 do Código de Processo Civil se todas as questões jurídicas relevantes para a solução da controvérsia são apreciadas, de forma fundamentada, sobrevivendo, porém, conclusão em sentido contrário ao almejado pela parte. 2. O fundamento do acórdão estadual de que a ré teve ciência dos documentos juntados em audiência, deixando, contudo, de impugná-los a tempo e modo e de manejar eventual agravo retido (sendo atingido, portanto, pela preclusão), bem como o fato de ter considerado os documentos totalmente dispensáveis para a solução da lide, não foi combatido no recurso especial, permanecendo incólume o aresto nesse ponto. Incidência da Súmula 283/STF. 3. **É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, nos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade**, com expressa previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), **sendo, por conseguinte, descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao ambiente advinda de uma ação ou omissão do responsável**. 4. A premissa firmada pela Corte de origem, de existência de relação de causa e efeito entre o rompimento da barragem – com o vazamento de 2 bilhões de litros de dejetos de bauxita e o transbordamento do Rio Muriaé –, e o resultado danoso sofrido pela recorrida com a inundação de sua casa pela lama, é inafastável sem o reexame da matéria fática, procedimento vedado em recurso especial. Aplicação da Súmula 7/STJ. 5. Na hipótese, a autora, idosa de 81 anos, vendo o esforço de uma vida sendo destruído pela invasão de sua morada por dejetos de lama e água decorrentes do rompimento da barragem, tendo que deixar a sua morada às pressas,

afetada pelo medo e sofrimento de não mais poder retornar (diante da iminência de novo evento similar), e pela angústia de nada poder fazer, teve ofendida sua dignidade, acarretando abalo em sua esfera moral. 6. A admissibilidade do recurso especial, na hipótese da alínea c do permissivo constitucional, exige a indicação das circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, mediante o cotejo dos fundamentos da decisão recorrida com o acórdão paradigma, a fim de demonstrar a divergência jurisprudencial existente (arts. 541 do CPC e 255 do RISTJ). 7. Recurso especial a que se nega provimento.⁵ (BRASIL, 2013a, grifos nossos)

Vale ressaltar que, para fins de responsabilidade extracontratual do Estado, não há unanimidade na doutrina no que se refere à aplicação da teoria do risco integral. Contudo, alguns autores consideram que as obrigações de indenizar oriundas de danos causados por acidentes nucleares teriam fundamento nessa corrente doutrinária. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 851)

Diógenes Gasparini (2011, p. 1114), ao explicar de forma magistral e de fácil compreensão o que se entende por teoria do risco integral, expõe que:

Por teoria do risco integral entende-se a que obriga o Estado a indenizar todo e qualquer dano, desde que envolvido no respectivo evento. Não se indaga, portanto, a respeito da culpa da vítima na produção do evento danoso, nem se permite qualquer prova visando elidir essa responsabilidade. Basta, para caracterizar a obrigação de indenizar, o simples envolvimento do Estado no evento. Assim, ter-se-ia de indenizar a família da vítima de alguém que, desejando suicidar-se, viesse a se atirar sob as rodas de um veículo, coletor de lixo, de propriedade da

5 STJ. REsp 1374342 MG 2012/0179643-6, Relator Min. Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 10/09/2013, Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 25/09/2013.

Administração Pública, ou se atirasse de um prédio sobre a via pública. Nos dois exemplos, por essa teoria, o Estado, que foi simplesmente envolvido no evento por ser o proprietário do caminhão coletor de lixo e da via pública, teria de indenizar. Em ambos os casos os danos não foram causados por agentes do Estado. A vítima os procurou, e o Estado, mesmo assim, teria de indenizar.

Importa, outrossim, fazer referência à lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 716), na qual a ilustre autora aborda com maestria a evolução da responsabilidade estatal:

O tema da responsabilidade civil do Estado tem recebido tratamento diverso no tempo e no espaço; inúmeras teorias têm sido elaboradas, inexistindo dentro de um mesmo direito uniformidade de regime jurídico que abranja todas as hipóteses. Em alguns sistemas, como o anglo-saxão, prevalecem os princípios de direito privado; em outros, como o europeu-continental, adota-se o regime publicístico. A regra adotada, por muito tempo, foi a da irresponsabilidade; caminhou-se, depois, para a responsabilidade subjetiva, vinculada à culpa, ainda hoje aceita em várias hipóteses; evoluiu-se, posteriormente, para a teoria da responsabilidade objetiva, aplicável, no entanto, diante de requisitos variáveis de um sistema para outro, de acordo com normas impostas pelo direito positivo.

3 ANÁLISE DO §6º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A CONSAGRAÇÃO DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA

Consoante foi exposto anteriormente, tanto a doutrina como a jurisprudência entendem de forma pacífica que a Constituição Federal de 1988 acolheu no §6º do seu artigo 37 a

teoria do risco administrativo como fundamento do dever reparatório estatal. Tal preceito constitucional evidencia a consagração da responsabilidade objetiva do Poder Público nos casos de danos ocasionados de conduta comissiva, ou seja, decorrentes da atuação dos agentes públicos ou dos prestadores de serviços públicos. (SCATOLINO; TRINDADE, 2016)

O principal fundamento da aplicação dessa modalidade de responsabilidade é a ideia de que a atividade administrativa apresenta riscos inerentes ao seu exercício, os quais são assumidos por todos. Assim, os danos que podem advir da atuação estatal devem ser repartidos entre os membros da coletividade, ou seja, os potenciais beneficiários dos serviços públicos (ALEXANDRINO; PAULO, 2016). Sua adoção evidencia, portanto, o viés democrático da atual Carta Política, ao promover, nesse aspecto, a concreção do princípio da igualdade.

Um dos pontos do aludido dispositivo constitucional de maior destaque foi a extensão da responsabilidade objetiva aos entes privados, tanto aqueles integrantes da Administração Indireta (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado), quanto aos delegatários de serviços públicos (concessionários, permissionários e autorizatários), atendendo antigos anseios que remontam à época de Constituições passadas – 1946, 1967 e 1969 –, nas quais essa espécie de responsabilidade era aplicável apenas às pessoas jurídicas de Direito Público.

Ao abordar o tema, Sergio Cavalieri Filho (2014, p. 302) sintetiza em uma frase a razão da extensão do ônus reparatório aos entes privados citados no §6º do art. 37: “quem tem os bônus deve suportar os ônus”, citando, ainda, valoroso e elucidativo ensinamento de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 785):

Em edições anteriores, influenciados pela letra da norma constitucional, entendemos excluídas da aplicação desse princípio as pessoas físicas e as pessoas jurídicas que exerçam funções públicas delegadas, sob a forma de entidades para-estatais ou de empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Todavia, evoluímos no sentido de que também estas respondem objetivamente pelos danos que seus empregados, nessa qualidade, causarem a terceiros, pois [...], não é justo e jurídico que a só transferência de execução de uma obra ou de um serviço originariamente público a particular descaracterize sua intrínseca natureza estatal e libere o executor privado das responsabilidades que teria o Poder Público se o executasse diretamente, criando maiores ônus de prova ao lesado.

Superada essa questão, passemos agora ao exame dos pressupostos da responsabilidade objetiva da administração e dos prestadores de serviço público – a saber, ação ou omissão administrativa (neste último caso quando o Estado estiver na posição de garante), dano e nexo causal.

O primeiro requisito, que é denominado de oficialidade da conduta ou de fato administrativo, cinge-se basicamente na atuação de algum agente público que aja nessa qualidade ou a pretexto de exercê-la, incluindo-se também os empregados de entes prestadores de serviços públicos mesmo que não integrantes da administração pública, segundo ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014).

Não interessa perquirir se a atuação foi lícita ou ilícita, mas tão somente se o agente, desde que apresentando algum vínculo jurídico com a administração, ainda que eivado de nulidade, tenha atuado dentro de suas atribuições ou com o fito de praticá-las. Exemplo de vínculo maculado pela nulidade é o caso do fun-

cionário de fato, termo usado para designar aquele que, apesar de não apresentar uma investidura formal e regular, executa alguma função pública em nome do Estado (CARVALHO FILHO, 2014). Desse modo, o Poder Público não pode ser responsabilizado por atos que sejam estranhos à sua condição funcional do agente que os praticou. É o que se pode extrair de julgado da Suprema Corte cujo relator foi o ministro Carlos Britto:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. LESÃO CORPORAL. DISPARO DE ARMA DE FOGO PERTENCENTE À CORPORACÃO. POLICIAL MILITAR EM PERÍODO DE FOLGA. Caso em que o policial autor do disparo não se encontrava na qualidade de agente público. Nessa contextura, não há falar de responsabilidade civil do Estado. Recurso extraordinário conhecido e provido.⁶ (BRASIL, 2008a)

De acordo com o entendimento do relator do aresto em alusão, a administração não pode ser responsabilizada pelos danos que seus agentes provoquem quando atuem fora das atribuições de seu cargo, função ou emprego público. No caso em questão, por exemplo, foi verificado que o causador do evento danoso atuou movido por desejo pessoal, decorrendo, portanto, de interesse privado, não apresentando, portanto, qualquer nexo de causalidade com sua condição de agente público.

Além da oficialidade da conduta, é condição fundamental para a eclosão da responsabilidade objetiva a existência de dano que ocasione violação a direito juridicamente tutelado (FURTADO, 2012). Com efeito, não existindo ofensa a bem

6 STF. RE 363423 SP, Relator Min. Carlos Britto, Data de Julgamento: 16/11/2004, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 14/03/2008.

resguardado pelo sistema jurídico, não se faz devida a indenização. Cabe advertir ser desnecessária a patrimonialidade no dano, ou seja, é indiferente se a natureza do prejuízo é de ordem material ou moral, desde que comprovada sua existência. (CARVALHO FILHO, 2014)

Por fim, o terceiro requisito é o nexu causal que consiste no liame entre a ação administrativa e o dano causado, sendo elemento obrigatório em todas as espécies de responsabilidade. Por não haver a discussão de culpa na responsabilidade objetiva, pode-se dizer que esse elemento é o principal ponto de controvérsia nas ações judiciais referentes ao tema, dado que, se for comprovado seu rompimento por alguma causa excludente, não haverá imputação nenhuma ao Estado ou aos prestadores de serviços públicos (CAVALIERI FILHO, 2014).

Nessa toada, é imprescindível abordar as três excludentes de responsabilidade, quais sejam a culpa exclusiva da vítima, a culpa de terceiro e as hipóteses de caso fortuito e de força maior.

Primeiro, de acordo com exegese de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 725-726), há a culpa exclusiva da vítima a qual, como o próprio nome está a indicar, é aplicável nos casos em que o Estado nada concorreu com o evento danoso, sendo este atribuível apenas à ação do particular. Cabe, pois, ao Poder Público elidir o dever de indenizar desincumbindo-se do ônus probatório de comprovar que o fato provocador do dano adveio exclusivamente do próprio indivíduo lesado.

Cabe, ainda, chamar atenção para a possibilidade de a responsabilidade estatal ser atenuada quando for comprovada a culpa concorrente da vítima e da administração pública. Em outras palavras, caso o particular tenha apenas contribuído para o evento danoso, não sendo seu único causador, não haverá

exclusão da responsabilidade do Estado, mas tão somente a atenuação do montante indenizatório de maneira proporcional ao grau de culpa. (MELLO, 2009)

Segundo, como bem ensina Lucas Rocha Furtado (2012), há a culpa de terceiro, que se materializa quando ação de algum indivíduo estranho à relação do suposto causador do dano com a vítima é a verdadeira causa do evento danoso, rompendo, portanto, o nexó de causalidade entre a atuação do agente e o dano provocado. Deve-se ressaltar que, à semelhança da hipótese de culpa da vítima, só haverá exclusão de responsabilidade estatal se o fato de terceiro for o exclusivo produtor do dano, não tendo o agente público concorrido de modo algum para esse resultado, nem mesmo mediante omissão, situação na qual seria caso de aplicação da teoria da falta de serviço ou culpa anônima.

Ademais, é importante atentar que, em algumas situações, como no caso da responsabilidade de transportadoras, o agente que causou o dano responderá perante a pessoa lesada, mesmo que haja culpa exclusiva de terceiro, tendo, por óbvio, direito de regresso contra este. É o que se extrai da dicção do art. 735 do Código Civil, o qual é aplicado às prestadoras de serviço público por força do art. 731 do mesmo diploma normativo:

Art. 731. O transporte exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão, rege-se pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos, sem prejuízo do disposto neste Código. [...]

Art. 735. A responsabilidade contratual do transportador por acidente com o passageiro não é elidida por culpa de terceiro, contra o qual tem ação regressiva. (BRASIL, 2002)

Terceiro, as hipóteses de caso fortuito e de força maior, que representam as causas excludentes de responsabilidade

com maiores divergências a seu respeito. Em nosso sistema jurídico, a maioria da doutrina administrativa e da jurisprudência não realiza qualquer distinção entre essas situações excludentes, considerando-as como qualquer evento de ocorrência inevitável e cujos efeitos não podem ser impedidos nem resistidos (ALEXANDRINO; PAULO, 2016). José dos Santos Carvalho Filho cita, em nota de rodapé de sua obra, esclarecedora lição de Orlando Gomes (1961, apud CARVALHO FILHO, 2014, p. 568), na qual caso fortuito e força maior são denominados pelo termo acaso, valendo transcrever tal ensinamento: “todo o esforço empregado pela doutrina para bifurcar o acaso resultou numa confusão, que hoje se procura evitar, ou mesmo contornar, eliminando-a pura e simplesmente, atenta a circunstância de que é o mesmo o efeito atribuído pela lei”.

Ante o exposto, pode-se concluir que, apesar de não haver unanimidade sobre a definição das referidas expressões, o mais aceito é considerá-las indiferentes entre si por apresentarem o mesmo efeito prático. Serão, assim, consideradas como excludentes de responsabilidade quando o dano decorrer exclusivamente de situações caracterizadoras de suas ocorrências, de forma a não haver concorrência do Estado nos termos expressos quando foi abordada a culpa de terceiro.

4 RESPONSABILIDADE SUBJETIVA (TEORIA DA *FAUTE DU SERVICE*)

Diversamente do já exposto neste trabalho é o fundamento da responsabilidade estatal por ato omissivo. A Carta Magna de 1988 não traz qualquer regra em relação às consequências de

eventuais danos provocados por omissões da administração pública, o que leva a concluir que nesses casos a responsabilidade é baseada na teoria da culpa administrativa.

Sobre o tema, Gustavo Scatolino e João Trindade (2016, p. 881-882, grifo nosso) asseveram que:

O art 37, § 6º refere-se aos danos que os agentes do Estado **causarem** a terceiros. Cuida, portanto, da responsabilidade por ato comissivo; logo, não importa desrespeito à Constituição aplicar a responsabilidade subjetiva, nos casos de omissão. Ao contrário: se o constituinte se referiu, quanto à responsabilidade objetiva, apenas quanto à comissão, tacitamente excluiu a omissão, o que leva o aplicador a utilizar a regra geral da responsabilidade subjetiva. Estamos diante do chamado “silêncio eloquente” do legislador. Caso contrário, se o Estado respondesse por toda e qualquer omissão, estaríamos diante de uma aplicação da teoria do risco integral, que transforma o Estado em verdadeiro segurador universal.

Corroborando com essa posição, na jurisprudência há entendimentos⁷ quanto à aplicação da referida teoria para os casos de omissão estatal. Vale conferir, a esse respeito, esclarecedor julgado da Segunda Turma da Suprema Corte Brasileira – RE 179.147/SP, cujo relator foi o ministro Carlos Velloso –, em que foram delineadas as duas modalidades de responsabilidade (objetiva e subjetiva):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. ATO

7 Seguindo a mesma linha do RE 179.147/SP, há o RE 237.561/RS, cujo relator foi o ministro Sepúlveda Pertence.

OMISSIVO DO PODER PÚBLICO: MORTE DE PRESIDÁRIO POR OUTRO PRESIDÁRIO: RESPONSABILIDADE SUBJETIVA: CULPA PUBLICIZADA: FAUTE DE SERVICE. C.F., art. 37, § 6º. I. – A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, **responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo**, ocorre diante dos seguintes **requisitos: a) do dano; b) da ação administrativa; c) e desde que haja nexos causal entre o dano e a ação administrativa**. II. – Essa responsabilidade objetiva, com base no risco administrativo, admite pesquisa em torno da culpa da vítima, para o fim de abrandar ou mesmo excluir a responsabilidade da pessoa jurídica de direito público ou da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. III. – Tratando-se de **ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, numa de suas três vertentes, negligência, imperícia ou imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a faute de service dos franceses**.⁸ (BRASIL, 1997, grifos nossos)

Nos termos desse julgado, extrai-se que os pressupostos da responsabilidade subjetiva baseados na teoria da culpa administrativa são: existência de falta no serviço – consubstanciada em alguma das modalidades omissivas de inexistência, deficiência ou atraso na prestação do serviço –, dano e nexos causal.

Definidos esses requisitos, deve-se alertar para uma das maiores diferenças entre a responsabilidade estatal objetiva e subjetiva. Enquanto para aquela, como antes abordado, o sujeito que sofreu o dano não apresenta o ônus de demonstrar a culpa da administração, nesta o dever probatório de tal elemento recai

8 STF. RE 179147 SP, Relator Min. Carlos Velloso, Data de Julgamento: 12/12/1997, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 27/02/1998.

sobre o indivíduo lesado, devendo este comprovar que o dano teria sido evitado caso o Poder Público houvesse agido regularmente, ou seja, que o prejuízo sofrido derivou de alguma falta no serviço imputável ao Estado, de forma que não é necessário ser demonstrada negligência, imprudência ou imperícia de algum agente público específico, o que justifica o nome de “culpa anônima” para essa teoria (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 858).

Insta acrescentar que, como aduz José dos Santos Carvalho Filho (2014), cabe ao indivíduo prejudicado também comprovar, segundo a teoria da responsabilidade estatal subjetiva, a existência denexo causal entre o dano sofrido e a falta na prestação do serviço em alguma das modalidades já abordadas. Se acaso restar evidenciado que a atuação estatal foi desenvolvida de forma regular, não influenciando para a ocorrência do evento danoso, descaracterizada estará a responsabilidade do ente público, ante a inexistência do nexode causalidade.

Advirta-se que nem toda omissão do Estado enseja sua responsabilidade subjetiva. Enquanto as obrigações de reparação por omissões genéricas consubstanciam-se na teoria da falta do serviço, as decorrentes de omissões específicas são reguladas pela teoria do risco, ou seja, neste último caso a responsabilidade é objetiva (CAVALIERI FILHO, 2014, p. 297).

Quanto ao ponto, é oportuno diferenciar essas duas espécies de omissão. Sergio Cavalieri Filho (2014) explica que a omissão genérica ocorre nas ocasiões em que o Estado não apresenta um dever específico de agir, ensejando responsabilidade subjetiva por parte do ente público quando houver contribuição sua para a ocorrência do dano, mas tal contribuição deve estar somada a algum evento configurador de caso fortuito, força maior, fato de terceiro ou da própria vítima, de modo a consubs-

tanciar uma concausa.

Já a omissão específica é, de acordo com Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2016), aquela em que o ente público está na condição de garante, tendo o dever especial de agir para impedir a concretização de evento danoso, mas que por conduta omissiva provoca diretamente tal circunstância. Seria o caso, por exemplo, do assassinato de um presidiário no interior do estabelecimento prisional ou de uma lesão sofrida por um aluno em decorrência da agressão de outro durante o horário letivo.

O Supremo Tribunal Federal entende que, para a responsabilização objetiva da administração pública em caso de omissão, é indispensável haver o descumprimento de um dever legal específico de agir. Confira-se:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Estabelecimento de ensino. Ingresso de aluno portando arma branca. Agressão. Omissão do Poder Público. Responsabilidade objetiva. Elementos da responsabilidade civil estatal demonstrados na origem. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que as pessoas jurídicas de direito público respondem objetivamente pelos danos que causarem a terceiros, com fundamento no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, tanto por atos comissivos quanto por omissivos, desde que demonstrado o nexo causal entre o dano e a omissão do Poder Público. 2. O Tribunal de origem concluiu, com base nos fatos e nas provas dos autos, que restaram devidamente demonstrados os pressupostos necessários à configuração da responsabilidade extracontratual do Estado. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula nº 279/STF. 4. Agravo regimental não provido.⁹ (BRASIL, 2013b)

5 RESPONSABILIDADE DOS PRESTADORES DE SERVIÇO PÚBLICO

5.1 O conceito de serviço público e de concessão, permissão e autorização

Para que se possa abordar o tema da maneira mais adequada e didática, é fundamental definir, inicialmente, os conceitos básicos que serão a seguir utilizados.

Sem pretender desmerecer ou desprestigiar algum doutrinador, nesta obra iremos considerar o conceito apresentado por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2016, p. 761) para delimitar a expressão, o qual seria:

serviço público é atividade administrativa concreta traduzida em prestações que diretamente representem, em si mesmas, utilidades ou comodidades materiais para a população em geral, executada sob regime jurídico de direito público pela administração pública ou, se for o caso, por particulares delegatários (concessionários e permissionários, ou, ainda, em restritas hipóteses, detentores de autorização de serviço público).

Tal definição foi eleita para figurar neste trabalho por delimitar a acepção de serviço público no que tange às atividades administrativas consubstanciadas em prestações que atendam diretamente os interesses coletivos, de modo a excluir de seu âmbito quaisquer outras que apenas alcancem esse fim mediatamente (como obras públicas ou aquelas decorrentes do poder de polícia), além de não realizar qualquer inferência à relevância de tais atividades para a sociedade. Assim, pode ser caracte-

meira Turma, Data de Publicação: DJe 26/04/2013.

rizado como serviço público, por exemplo, tanto as atividades relacionadas à saúde e educação quanto as de loteria.

Superada essa definição, cabe, no azo, discorrer sobre os modos de delegação dos serviços públicos, a saber: concessão, permissão e autorização.

Conforme a dicação do art. 175 da Carta Magna de 1988¹⁰, a prestação de serviços públicos deve ocorrer por parte do Estado diretamente ou mediante concessão e permissão, devendo sempre existir licitação. Para regular tais delegações foi editada a Lei 8.987/1995 (BRASIL, 1995) de caráter nacional, ou seja, aplicável indistintamente a todos os entes da Federação. É importante atentar para o fato de que o referido diploma legal disciplina o tema de forma genérica, existindo legislação voltada a disciplinar matérias específicas a ele relacionadas.

A Lei 8.987/1995 traz em seu art. 2º a definição tanto de concessão quanto de permissão de serviços públicos, esclarecendo ainda quem pode ser caracterizado como poder concedente:

- Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:
- I – **poder concedente**: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;
 - II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, **mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas** que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e por prazo determinado;
 - III – concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento

10 Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV – permissão de serviço público: a delegação, a **título precário, mediante licitação**, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à **pessoa física ou jurídica** que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco. (BRASIL, 1995, grifos nossos)

Pela leitura do dispositivo transcrito, pode-se perceber que, apesar de os institutos da concessão e da permissão apresentarem grandes semelhanças entre si, há algumas diferenças marcantes, tais como: a obrigatoriedade da modalidade de licitação concorrência apenas para a concessão; a possibilidade do contrato de permissão ser firmado com pessoas físicas e não apenas por pessoas jurídicas; as características de precariedade e revogabilidade unilateral pelo poder concedente¹¹ presentes apenas nos contratos de permissão.

No que concerne à autorização, sua previsão na Constituição Federal reside nos incisos XI e XII do art. 21¹². Essa forma de delegação apresenta maiores distinções em relação às outras modalidades abordadas anteriormente (concessão e permissão). De fato, a autorização é, na realidade, um ato admi-

11 Art. 40. A permissão de serviço público será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente

12 Art. 21 [...] XI – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: [...]

nistrativo discricionário – e não um contrato administrativo de adesão – para o qual não há licitação nem determinação de prazo, utilizado preferencialmente em situações emergenciais ou transitórias, ou quando o serviço tiver por fim atender usuários restritos e for prestado em benefício do próprio autorizatário (ALEXANDRINO; PAULO, 2016).

Ademais, é importante realizar uma ressalva quanto à diferença entre a autorização como modalidade de delegação e a autorização referente a ato de polícia administrativa. Enquanto esta se configura nos casos que o particular pratica uma atividade privada, aquela está presente nas situações em que se desenvolve alguma atividade de titularidade reservada ao Poder Público. Para facilitar a compreensão, vale transcrever lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 238, grifo nosso), na qual são abordados os diferentes tipos de autorização administrativa existentes em nosso ordenamento:

Pode-se, portanto, definir a **autorização administrativa**, em sentido amplo, como o **ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos (autorização como ato de polícia).**

5.2 A responsabilidade por danos causados a terceiros não usuários do serviço

O texto presente no parágrafo 6º do artigo 37 da Carta Magna assegura que as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos respondem pelos danos que

seus agentes, atuando nessa qualidade, causarem a terceiros.

A expressão “terceiros” empregada no citado comando constitucional teve seu alcance questionado, em sede de recurso extraordinário (RE 262.651/SP), pela Auto Viação Urubupungá LTDA, pairando sobre esse termo dúvida a respeito da abrangência ou não daqueles que, apesar de não terem utilizado efetivamente os serviços públicos, suportaram algum dano em decorrência de sua prestação. A *vexata quaestio* é, portanto, a seguinte: os não usuários dos serviços públicos recebem a proteção do art. 37, §6º da Magna Carta de 1988?

No julgamento do referido recurso extraordinário, a Segunda Turma da Suprema Corte, cujo relator foi o ministro Carlos Velloso, adotou o entendimento de que a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público seria objetiva apenas em relação aos usuários, ficando os não usuários à margem de tal proteção. Nessa ocasião, foram votos vencidos os ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello.

Doutrinadores de renome, como Sergio Cavalieri Filho, Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello, ficaram surpreendidos e temerários com a orientação do pretório excelso exposta no RE 262.651/SP, uma vez que vai de encontro à exegese consolidada nas demais Cortes de Justiça pátrias desde a promulgação da Carta de 1988. Sergio Cavalieri (2014, p. 303-304, grifo nosso), por exemplo, mostra sua indignação ao afirmar:

O entendimento é surpreendente, porque a norma constitucional fala expressamente terceiro. E terceiro indica alguém estranho ao prestador de serviços públicos, alguém com o qual não tem relação jurídica preexistente [...]

Surpreendente, ainda, porque a ratio do §6º do art. 37 da Constituição Federal foi submeter os prestadores de serviços públicos ao mesmo regime da Administra-

ção Pública no que respeita à responsabilidade civil.

Para Hely (MEIRELLES, 2016), seria injusto, além de importar em um maior ônus probatório para a vítima, se a simples transferência da prestação de serviços originalmente públicos a um particular descaracterizasse sua natureza estatal e desobrigasse o ente privado das responsabilidades que existiriam caso a administração pública estivesse como executora.

Celso Antônio (MELLO, 2009), por sua vez, considera que o texto constitucional confere o mesmo tratamento tanto para as pessoas jurídicas de direito público quanto para as de direito privado prestadoras de serviços públicos, de modo que, se para estas a responsabilidade objetiva teria efeito apenas quando as vítimas apresentassem a qualidade de usuárias, tal limitação de responsabilidade, por assim dizer, deveria aplicar-se também para àquelas (as pessoas de direito público), o que seria inaceitável e totalmente desprovido de fundamento. Portanto, é irrelevante se o indivíduo lesado é ou não usuário do serviço.

Em julgado posterior do STF, o ministro Joaquim Barbosa, na condição de relator do RE 459.749/PE, o qual teve seu julgamento suspenso em virtude de pedido de vistas pelo Ministro Eros Grau e acabou por não ser concluído devido à superveniência de acordo entre as partes, seguiu o mesmo entendimento por ele adotado, e vencido, no julgamento do RE 262.651/SP, considerando, em apertada síntese, que é desnecessário perquirir a qualidade da vítima, se usuária do serviço ou não, pois para o sistema de responsabilidade objetiva adotado no texto constitucional – que visa a maior proteção daqueles que foram lesados – a referida responsabilidade decorre da natureza da atividade administrativa, que não deixa de existir nem é modi-

ficada quando há transferência de sua execução para pessoas jurídicas de direito privado.

O assunto, contudo, foi reexaminado pelo Superior Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 591.874/MS (BRASIL, 2008b), cujo relator foi o ministro Ricardo Lewandowski, com repercussão geral. Foi pacificado e consolidado o entendimento sobre a matéria. O teor do que foi decidido pode ser sintetizado na seguinte passagem:

Com fundamento nesse argumento, penso também que não se pode interpretar restritivamente o alcance do referido art. 37 §6º, sobretudo porque o texto magno, interpretado À luz do princípio da isonomia, não permite que se faça qualquer distinção entre os chamados “terceiros”, isto é, entre usuários e não-usuários do serviço público, vez que todos eles, de igual modo, podem sofrer dano em razão da ação administrativa do Estado, seja ela realizada diretamente, seja por meio de pessoa jurídica de direito privado.¹³ (BRASIL, 2008b, grifo nosso)

No julgamento do referido recurso extraordinário, o ministro Lewandowski faz referência à doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello abordada anteriormente, seguindo a mesma linha de pensamento do referido autor e afirmando que, segundo o clássico brocardo latino, “onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir” (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*).

Nesse cenário, restou sedimentado o entendimento de que basta averiguar se o dano foi provocado por aquele que atua na qualidade de prestador de serviço público, sendo desnecessário aferir se a pessoa lesada era ou não usuária do servi-

13 STF. RE 591874 MS, Relator: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 23/10/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe 21/11/2008.

ço, o que se coaduna perfeitamente com o espírito isonômico positivado no texto da Carta Magna.

5.3 A questão da existência da responsabilidade subsidiária ou solidária do estado

A responsabilidade subsidiária é aquela segundo a qual o obrigado tem o dever de complementar o *quantum* indenizatório que o provocador do dano (o devedor primário) não foi capaz de arcar com seus bens, ou seja, o subsidiário responde unicamente pela parcela do débito que o devedor principal insolvente não pôde satisfazer (CARVALHO FILHO, 2014). Existe, dessa forma, benefício de ordem em favor do obrigado subsidiário, recaindo a obrigação reparatória primeiro sobre o patrimônio do obrigado principal.

Há, no ordenamento jurídico pátrio, a possibilidade de o Estado responder subsidiariamente nos casos de dano ocasionado por entidades privadas prestadoras de serviço público, desde que se tornem escassos os recursos para tais entes arcarem com os prejuízos que por ventura venham a causar (CAVALIERI FILHO, 2014). Em outras palavras, o responsável primário pela reparação do dano será a pessoa jurídica de direito privado permissionária, concessionária ou autorizatária que o provocou, de modo que a administração pública apenas responderá caso a entidade privada torne-se insolvente, não tendo, portanto, como honrar com o débito proveniente de sua ação ou omissão danosa.

Nessa toada, existem diversos julgados nos tribunais pátrios que demonstram a orientação em questão¹⁴, conforme

14 Seguindo a mesma linha do AgRg no AREsp 267292 ES 2012/0258507-7, há o REsp 1.135.927/MG cujo relator foi o ministro Castro Meira.

ilustra o julgado¹⁵ a seguir ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. TRANSPORTE COLETIVO. APEDREJAMENTO DE ÔNIBUS. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. PODER CONCEDENTE. SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Conforme orientação deste Superior Tribunal de Justiça, há responsabilidade subsidiária do Poder Concedente, em situações em que o concessionário/permissionário não possui meios de arcar com a indenização pelos prejuízos a que deu causa.** 2. Na espécie, o Tribunal de origem entendeu que a conduta omissiva da prestadora de serviço – deixar de prestar socorro às vítimas após o apedrejamento do ônibus – caracterizou sua responsabilidade em indenizar, a título de danos morais, a recorrida, cabendo à empresa concedente responder subsidiariamente pelos danos causados, caso ocorra a insolvência da primeira. Aplica-se a Súmula 83/STJ. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2013b, grifo nosso)

Não podemos olvidar, entretanto, a existência de posicionamentos contrários a essa tese, como o do administrativista Lucas Rocha Furtado (2012, p. 871), o qual assim pontifica:

Os danos causados pelas concessionárias de serviço público podem ensejar responsabilidade da própria concessionária ou do poder público concedente. A razão para que um ou que outro sejam responsabilizados é distinta. Não há que se falar, em qualquer caso, em responsabilidade subsidiária do poder público.

Para esse doutrinador, a responsabilidade do Estado, nos

15 STJ. AgRg no AREsp 267292 ES 2012/0258507-7, Relator Min. Luis Felipe Salomão, Data de Julgamento: 15/10/2013, Quarta Turma, Data de Publicação: DJe 18/10/2013.

casos de danos causados por prestadores de serviços públicos, seria direta e advinda do descumprimento do dever legal de fiscalizar e não subsidiária, tendo como causa a insolvência do ente privado. Nessa toada, se for comprovado que houve falha na fiscalização, e disso adveio algum evento provocador de dano, o Poder Público há de ser responsabilizado, mas sem que isso elida a responsabilidade da prestadora de serviço em nenhum grau (FURTADO, 2012).

Noutro giro, a responsabilidade solidária é aquela que enseja a existência de dois ou mais devedores para o mesmo débito, de maneira que cada um pode ser acionado para que arque com a dívida em sua totalidade. Essa modalidade de responsabilidade origina uma obrigação solidária passiva que, na lição de Carlos Roberto Gonçalves (2015), pode assim ser definida:

A obrigação solidária passiva pode ser conceituada como a relação obrigacional, oriunda de lei ou de vontade das partes, com multiplicidade de devedores, sendo que cada um responde *in totum et totaliter* pelo cumprimento da prestação, como se fosse o único devedor.

Segundo lição de Sergio Cavaleiri Filho (2014), não há responsabilidade solidária entre a administração e os prestadores de serviço público, dado que a solidariedade decorre somente de lei ou de contrato, inexistindo norma que confira esse tipo de responsabilidade na apontada situação. O que há, em verdade, é o disposto no artigo 25 da Lei nº 8.987/1995, que assim dispõe:

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização

exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade. (BRASIL, 1995)

Ante o exposto, pode-se concluir que, nos casos de danos provocados por prestadores de serviço, além de não haver norma estabelecendo a solidariedade entre tais entes e a administração, a legislação, ao tempo em que imputa unicamente a essas pessoas privadas a responsabilidade por todos os danos que vierem a provocar, afasta a possibilidade de exclusão ou minoração do dever reparatório em razão de falha da administração na fiscalização do serviço.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo científico cumpriu com o objetivo de apresentar uma visão geral sobre o desenvolvimento da responsabilidade civil estatal desde seus primórdios até o atual modo de tratamento desse assunto no ordenamento jurídico brasileiro, proporcionando ao leitor uma melhor compreensão sobre tão relevante matéria

Nessa toada, a partir do que foi abordado no desenvolvimento, torna-se possível compreender os motivos pelos quais é acertado o entendimento de que, para fins de responsabilidade dos delegatários prestadores de serviços públicos, basta perquirir se o dano foi provocado por sujeito que atuara na qualidade de agente de alguma dessas entidades, sendo desnecessário aferir se a pessoa lesada era ou não usuária do serviço.

Tal orientação, enfim, se coaduna com o espírito isonômico positivado no texto da Carta Magna, de modo que a extensão da responsabilidade objetiva aos prestadores de serviços públicos denota o intuito de igualar, para fins de indenização,

tais entes privados à administração. Desse modo, caso a simples transferência da prestação de tais serviços desobrigasse o ente privado a responder objetivamente nos casos de danos provocados a não usuários, essa suposta limitação deveria igualmente ser aplicada para os entes públicos, o que é impensável.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo**: descomplicado. 24. ed. São Paulo: Método, 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 1946. Disponível em: <<https://goo.gl/sW3wsX>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/B41ohf>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em <<https://goo.gl/Lhcrbi>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Código Civil, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <<https://>

goo.gl/McnC8U > . Acesso em: 20 fev. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 137.4342/Minas Gerais, 4ª Turma, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 10 set. 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 25 set. 2013a.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 267.292/Espírito Santo, 4ª Turma, Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 15 out. 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 18 out. 2013b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 179.147/São Paulo, 2ª Turma, Relator: Ministro Carlos Velloso, 12 dez. 1997. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 27 fev. 1998.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 262.651/São Paulo, 2ª Turma, Relator: Ministro Carlos Velloso, 16 nov. 2004. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 6 maio 2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 363.423/São Paulo, 1ª Turma, Relator: Ministro Carlos Britto, 16 nov. 2004. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 14 mar. 2008a.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 459.749/Pernambuco, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Joaquim Barbosa.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 591.874/Mato Grosso do Sul, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 23 out. 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 20 nov. 2008b.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 697.326/Rio Grande do Sul, 1ª Turma, Relator: Ministro Dias Toffoli, 5 mar. 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 26 abr. 2013.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CAVALIERI FILHO, S. **Programa de responsabilidade civil**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GONÇALVES, C. R. **Direito Civil brasileiro**, volume 2: teoria geral das obrigações. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SCATOLINO, G.; TRINDADE, J. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

A Obrigatoriedade do Controle Interno na Administração Pública Brasileira

The Obligation of Internal Control in the Brazilian Public Administration

Giordano Bruno Araújo Cavalcante Mota¹

RESUMO

O controle interno é uma ferramenta que aprimora a gestão e fortalece a auditoria. Este artigo tem como objetivo familiarizar o assunto estudado e utilizou levantamento bibliográfico como metodologia. O estudo apresenta aspectos gerais do controle voltado para a administração pública, com contextualização histórica dos fundamentos legais e das doutrinas que norteiam a execução dos controles internos. Num breve histórico, tem-se que mecanismos de controle remontam às civilizações antigas, como a grega e a romana. Ao conjunto de técnicas e procedimentos que visam a fins e objetos nas organizações dá-se o significado de controle. Na administração pública o controle decorre de imposição legal, exercido internamente pelos poderes e externamente por órgãos independentes. Dada a complexidade das organizações, é imprescindível a existência de controles, seja para auxiliar nas decisões ou como suporte em procedimentos de auditoria. Os processos de auditoria consistem em meio para avaliar instituições e lhes conferir maior credibilidade.

¹ Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC) em 2002 e em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor), em 2007. Especialista em direito e processos administrativos pela Universidade de Fortaleza, 2004, e em Perícia e Auditoria Contábil, Unichristus, 2015. Mestre em Administração e Controladoria pela UFC, 2009. E-mail: giordanomota@hotmail.com

Palavras-Chave: Controle. Controle interno. Administração pública. Auditoria.

ABSTRACT

Internal control is tool improves the management and strengthening of audit. This study aims to increase familiarity with the subject studied using bibliographical survey. It presents general aspects of control directed to Public Administration, with a historical contextualization of legal foundations and doctrines that guide the execution of internal controls. In a brief history, control mechanisms date back to ancient civilizations, such as the Greek and the Roman. The set of techniques and procedures, which aim at ends and objects in organizations, are named control. In Public Administration, control derives from legal imposition, internally exercised by powers, and externally by independent agencies. Given the complexity of organizations, it is essential to have controls, either to assist in decision making or to support in auditing procedures. Audit processes can be a way to evaluate institution, giving them greater credibility.

Keywords: Control. Internal control. Public administration. Audit.

Recebido: 24/01/2018

Aprovado: 12/07/2018

1 INTRODUÇÃO

Um dos elementos essenciais dentro de uma organização, empresa ou órgão público, é a existência e eficiência de

controle interno.

A Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 (CF/88), junto com as normas infraconstitucionais, em especial a Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, instituíram no país o controle com caráter impositivo e desenvolveram novo prisma à res pública. O sentimento do dever de responsabilidade e zelo impõe novas condutas aos agentes públicos.

Aliado ao controle interno, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e pelas Controladorias, como a Controladoria-Geral da União (CGU), se pauta pela defesa do patrimônio público e pelo incremento da transparência da gestão, com ações de controle interno, como auditoria pública, correição, prevenção e combate da corrupção e ouvidoria, e com ações preventivas e de orientação.

Prestar contas e proceder à melhor fiscalização dos gastos públicos é imperativo, seja pela pressão da imprensa e da população, seja pelas próprias instituições públicas que vêm a público se mostrar sob o aspecto da correção e da transparência.

Nesse sentido, seguindo as tendências internacionais, os Tribunais de Contas têm observado as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), em especial a NBASP 20, que trata transparência e *accountability* como formas de promover uma boa governança pública.

A busca da eficiência estatal revela a importância do controle interno como ferramenta de suporte à gestão, não apenas para prevenir fraudes, mas para melhorar os fluxos internos, reduzindo o tempo para a realização de tarefas e enfatizando um potencial informativo rápido e seguro para as instituições.

A fiel observância à execução dos controles internos per-

mite utilizar melhor os recursos disponíveis, que podem ser limitados e escassos, evitando desperdícios.

2 ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE

2.1 Breve Histórico

As demandas, estatais ou pessoais, necessitam de controles. Desde as civilizações antigas, como a grega e a romana, há relatos da existência de mecanismos que contabilizavam bens, dívidas e patrimônio.

Cruz (1997) menciona as evidências coletadas por pesquisadores que indicam atividades de controle desde a Antiguidade, entre babilônios e sumérios, e entre povos indígenas que habitavam o Brasil antes da colonização.

Cavalheiro (2005, p. 15) destaca que acepções sobre controle foram usadas na Roma antiga por Marco Túlio Cícero, em 55 a.C., que asseverava: “O orçamento nacional deve ser equilibrado; os pagamentos a governos estrangeiros ou a terceiros devem ser reduzidos, se a nação não quiser ir à falência”.

A formação da democracia moderna, fundamentada nas teorias da separação de poderes ratificou a importância do controle, mediante o sistema de freios e contrapesos. Referido sistema possibilita que cada poder controle as ações dos outros, de maneira adequada e equilibrada.

A história do controle no Brasil remete ao período colonial, com as capitânicas hereditárias e as Juntas da Real Fazenda. Em 1808, após a vinda da Família Real e da criação do Real Erário e do Conselho da Real Fazenda, órgãos fiscalizadores,

adotou-se a Carta de Lei de 25 de março de 1824, Constituição Política do Império, cujo art. 15, inciso X, preconizava: fixação anual das despesas públicas e repartição da contribuição direta, de competência da Assembleia Geral (SILVA NETO, 2003).

Com o fim do Império, em meio às reformas decorrentes da proclamação da república, foi criado o Tribunal de Contas da União (TCU), órgão independente que veio examinar as contas públicas, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia (Ibidem).

Como competência originária, cabia ao Tribunal examinar, revisar e julgar todas as operações relacionadas com receitas e despesas da União, liquidar as contas de receita e despesa e verificar sua legalidade antes de serem encaminhadas ao Congresso Nacional. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio.

O Congresso Nacional, em 1922, aprovou o Código de Contabilidade da União, mediante o Decreto Federal nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922, o que possibilitou ordenar os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais da gestão federal. O Código formalizou que o Poder Executivo fornecesse ao Legislativo todos os elementos necessários à sua atribuição de iniciar a elaboração da lei orçamentária, um dos mecanismos de controle dos gastos públicos (BRASIL, 1922).

No aspecto constitucional, as cartas magnas privilegiaram o enfoque no controle dos recursos públicos. A de 1934 concedeu ao TCU, dentre outras, as seguintes atribuições: proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados (BRASIL, 1934).

Com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as atribuições outras do Tribunal foram mantidas pela Carta de 1937. A Constituição de 1946 elucidava sobre as questões de controle no art. 22, que assim dispôs:

A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada, na União, pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais. (BRASIL, 1946)

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, retirou do Tribunal o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional (BRASIL, 1969).

Eliminou-se também o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, permaneceu a cargo do Tribunal, tão somente, a apreciação da legalidade para fins de registro. O processo de fiscalização financeira e orçamentária passou por completa reforma nessa etapa. Como inovação, deu-se incumbência ao Tribunal para o exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três poderes da União, instituindo o sistema de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio da Corte de Contas, e o sistema de controle interno, exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz (Ibidem).

Por fim, com a CF/88, o TCU teve sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Poderes para, no auxílio ao

Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades das administrações direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Pessoas física ou jurídica, pública ou privada, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária, têm o dever de prestar contas.

2.2 Conceito de Controle

As organizações, em suas estruturas administrativas, norteiam suas ações com o referencial a Teoria Clássica da Administração, de Henri Fayol. As ações administrativas são divididas em planejamento, organização, comando, coordenação e controle.

No âmbito da administração Chiavenato (1993) associa o controle a três dimensões: controle como função restritiva e coercitiva; controle como um sistema automático de regulação; e controle como função administrativa. Essas dimensões são resumidas respectivamente como: restrição e controle de desvios de condutas; execução operacional padronizada e automática; e o processo como um todo, objetivando um fim comum e previamente determinado.

Ao citar Reis (2004, p. 88), tem-se que “A administração de uma entidade, qualquer que seja a sua natureza jurídica, é exercida através de ações coordenadas e planejadas, a que denominamos de funções administrativas. Essas funções são: a previsão, organização, a coordenação, a direção e o controle”.

Percebe-se a importância e o destaque conferidos ao planejamento, como marco inicial de uma estrutura funcional que culmina com a função controle. O desenvolvimento dessas funções visa à consecução de um objeto previamente desejado, esperado. Oportuno ressaltar que essas funções, mesmo dentro das organizações, recebem influências dos fatores externos.

Di Pietro (1999, p. 575) assim assevera:

O controle constitui poder-dever dos órgãos a que lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu. A finalidade do controle está em assegurar à Administração atuação em consonância com os princípios jurídicos.

Percebe-se na abordagem mencionada a vinculação do aspecto organizacional ao princípio da legalidade, base do direito brasileiro, e a ligação do controle ao cumprimento de uma finalidade, pela análise dos planos, objetivos, resultados e distorções, sob o prisma da responsabilização.

Catelli (2001, p. 61) expõe:

O controle visa assegurar, por meio de correção de “rumos”, que os resultados planejados sejam efetivamente realizados, apoiando-se na avaliação de resultados e desempenhos. O processo de controle compreende a comparação entre os resultados realizados e os planejados, a identificação de desvios e suas respectivas causas, e a decisão quanto às ações a serem implementadas.

Merece destaque o aspecto gerencial do pensamento de Catelli (Ibidem) quanto à “correção de rumos”, que se tornou

mais tangível para a administração pública brasileira com o advento da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da qual se destacam a execução de controles, a avaliação de resultados e a correção de desvios, antes ausentes dos normativos.

A execução do controle é um instrumento essencial para fornecer aos gestores informações atualizadas e precisas para subsidiar as decisões, propiciar o atendimento da legislação, além de fornecer elementos aos órgãos de controle interno e externo, necessários ao cumprimento de suas finalidades.

2.3 Fundamentação Legal do Controle

O controle está intimamente ligado ao poder público, recai sobre todos os atos e é definido pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, como Princípio da Administração Pública (BRASIL, 1967). A função controle é exercida em decorrência de imposições constitucionais, por meio dos Poderes Judiciário e Legislativo, incluindo-se neles os controles externos exercidos pelos Tribunais de Contas e pelo controle interno do próprio Poder Executivo.

O sistema de controle de uma entidade governamental pode ser estruturado em tipos interno, exercido pela própria entidade; externo, ao ser realizado por outro órgão não vinculado a sua estrutura; ou ainda, sob as seguintes formas, na divisão proposta por Meirelles, Burle Filho e Burle (1996, p. 575):

Administrativo é aquele que a Administração Pública exerce sobre seus atos e agentes. É executado pelo Poder Executivo e pelos órgãos de administração dos demais Poderes sobre suas próprias atividades, com o objetivo de que a “atividade pública

em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais”.

Legislativo é o controle do Legislativo sobre atos administrativos dos demais Poderes, constituindo-se num “controle eminentemente político, indiferente aos interesses individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade”.

Judiciário é o controle exercido exclusivamente pelo Poder Judiciário sobre atos administrativos dos demais Poderes, verificando a conformidade do ato com a norma legal que o rege. Seu intuito é corrigir atos ilegais da Administração Pública, quando estes são lesivos ao direito individual ou ao patrimônio público.

As divisões inseridas têm viabilidade destacada de maneira que se possa analisar e verificar a completude dos objetivos previstos para cada ente. A complexidade que envolve as atividades administrativas também repercute na hora do controle, dadas suas relações.

Sobre a finalidade do controle, Castro (2006, p. 415) dispõe: “A finalidade do controle atém-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e, ao objetivar a edição e a realização do direito, conforma necessariamente o desenvolvimento e o exercitamento de suas ações à ordem jurídica”.

A intenção do doutrinador em destacar que o controle é típico da ação estatal e atrelado à força dos diplomas legais que regulamentam sua execução fica explicitada na afirmação autoral há pouco reproduzida. Na persecução de suas finalidades, o Poder Público tem sua atuação pautada na obediência aos ditames legais.

Pode-se destacar a forma como o controle está segregada-

do na legislação brasileira, por controle interno e externo, com previsão legal na CF/88, nos seguintes artigos:

Art. 31. 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. [...]

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (BRASIL, 1988)

Na legislação infraconstitucional, tem-se as disposições do caput do art. 75 e seguintes, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a previsão de controle:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

Art. 76. O Poder Executivo exercerá os três tipos de controle a que se refere o artigo 75, sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Art. 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Art. 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os respon-

sáveis por bens ou valores públicos.

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a proibidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento. (Idem, 1964)

Ainda no plano federal, destacam-se de forma clara as disposições do Decreto-Lei nº 200/1967 sobre a organização da administração federal, que estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências, por ser o controle o destaque em seu art. 6º.

No estado do Ceará, a Constituição traz o seguinte balizamento jurídico:

Art. 67. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

Art. 68. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante o controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 77. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos Municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno dos Poderes Municipais.

Art. 80. Os Poderes Públicos Municipais manterão de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (CEARÁ, 1989)

A Lei nº 12.160, de 4 de agosto de 1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará), estabelece, no capítulo III, as diretrizes que os municípios devem seguir para coordenar com eficácia o sistema de controle interno, com destaque ao art. 47: “Os Poderes Públicos Municipais manterão, de forma integrada, sistema de controle interno” (Idem, 1993).

Observa-se em todos os normativos destacados que o alcance do controle não se restringe apenas a aspectos financeiros e orçamentários, também abrange aspectos contábeis, operacionais e patrimoniais e estabelece a divisão em controle interno e externo, destacando-se a importância de atuação do Poder Legislativo e dos tribunais de contas.

A modernização da administração iniciou-se com a Lei Federal 4320/1964 e com o Decreto-Lei 200/1967. Mais recentemente, em 2000, foi sancionada a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que enfatiza a função do controle, definindo práticas e procedimentos caracterizadores da gestão fiscal responsável (BRASIL, 2000).

A LRF veio para assegurar o cumprimento dos princípios da eficácia, eficiência e economicidade na administração e aplicação dos recursos públicos; evitar desvios, perdas e desperdícios; identificar erros, fraudes e seus agentes; preservar a integridade patrimonial; além de produzir informações para propiciar a tomada de decisões.

Neste sentido, segue a redação do § 1º do art. 1º da LRF:

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

renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Ibidem)

Percebe-se no escopo da LRF a importância dada ao controle, facilmente percebida pela quantidade de citações da acepção controle: controle de custos, controle da despesa com pessoal, controle de financiamentos etc., indicando maior preocupação com a coisa pública.

2.4 Controle Interno

Conforme já delineado, a ideia de controle pressupõe a existência de autonomia, desde a financeira até a estruturação organizacional. Dada a complexidade das organizações, é imprescindível a existência de controles como meio de permitir aos gestores conhecer as diversas áreas e cumprir e avaliar as determinações legais.

Castro (2008, p. 61) traz a definição de controle interno emitida em 1949 pelo Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), assim disposta:

O Controle Interno compreende o plano de Organização e todos os métodos e medidas adotados numa empresa para proteger seu ativo, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, incrementar a eficiência operacional e promover a obediência às diretrizes administrativas estabelecidas.

A compreensão do controle interno ao processo de planejamento de uma organização, em que são delineados os pla-

nos, objetivos e meios de obtenção dos resultados, aos quais se propõem com sua utilização. Convém registrar a importância do estabelecimento de métodos que pautam a atuação do setor responsável pelo controle interno.

O Instituto dos Auditores Independentes do Brasil (Ibracon) exprime: “O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto ordenado dos métodos e medidas, adotados pela entidade para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e o grau de confiança de seus dados contábeis” (IBRACON, 2005, p. 4).

Denota-se uma estreita aproximação entre os conceitos para controle interno definidos pelo AICPA e pelo Ibracon, principalmente quanto à importância dada à definição de plano de organização e métodos e medidas adotados.

Para o Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA-Brasil) controle interno define-se como:

Qualquer ação tomada pela administração para aumentar a probabilidade de que os objetivos e metas estabelecidos sejam atingidos. A alta administração e a gerência planejam, organizam, dirigem e controlam o desempenho de maneira a possibilitar uma razoável certeza de realização. (IIA-BRASIL, 1992, p. 48)

Outro aspecto de bastante relevância quanto às definições para controle interno é a preocupação não apenas com o planejamento, mas também com a própria execução das ações e a correção de desvios, que objetiva maior controle de desempenho e a obtenção do resultado pretendido.

Numa visão para a administração pública, em Peter e Machado (2003, p. 24) tem-se o controle interno como

O conjunto de atividades, planos, métodos e procedimentos interligados utilizado com vistas a assegurar que os objetivos dos órgãos e entidades da Administração Pública sejam alcançados, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios ao longo da gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo Poder Público.

A visão de Peter e Machado para o controle no âmbito da Administração Pública indica uma faceta mais contemporânea, qual seja, a ideia de execução e ajuste, sempre buscando corrigir desvios que afetem os objetivos pretendidos.

O objetivo geral do controle interno, segundo Peter e Machado (*Ibidem*, p. 26), é “assegurar que não ocorram erros potenciais, através do controle de suas causas”.

Note-se que o objetivo do controle interno é a atuação, como mecanismo de auxílio para o administrador público e como instrumento de proteção e conformidade pelos administrados, de forma que os objetivos da organização pública sejam alcançados de acordo com a missão específica de cada órgão.

As formas e os métodos de controle são desenhados conforme as necessidades e as peculiaridades de cada órgão, de maneira que se possa dar o tratamento atendendo a critérios básicos, como: consistência e tempestividade dos controles; proporcionalidade dos riscos e efetividade dos custos; adoção de métodos preventivos; bem como, ser importante para a tomada de decisão.

Vale destacar que as operações exercidas pelos órgãos das administrações devem se pautar pela eficiência, eficácia e economicidade, proteger os recursos públicos contra o desperdício, o abuso, os erros, as fraudes e as irregularidades e aplicar os recursos públicos de forma boa e regular.

Neste sentido é que, na administração pública, existe a obrigatoriedade legal, por parte dos entes que exercitam autonomia financeira, de adotar e manter o controle interno, conforme preconizado nos arts. 74 e 75 da Constituição Federal, nos arts. 75 a 80 da Lei Federal 4320/1964, expondo de forma transparente os recursos aplicados em consonância com os registros realizados.

A atuação do controle na administração pública deve estar baseada nos princípios constitucionais enumerados no art. 37 da CF/88 (BRASIL, 1988) e na nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa de 1998, conforme descrito: “A administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Idem, 1998).

Meirelles, Burle Filho e Burle (1996, p. 82-83), assim se posicionam quanto aos princípios destacados:

Legalidade – o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e dele não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme caso.

Moralidade – o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição.

Impessoalidade – veda a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade.

Publicidade – o princípio da publicidade dos atos

e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais.

Sobre esse conceito, os autores expressam como “dever” de eficiência: é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Adiante, relembram como “dever de boa administração” da doutrina italiana, destacando, ainda, os preceitos do mencionado Decreto-Lei 200/1967, que submete a atividade do executivo ao controle de resultados, fortalecimento do sistema de mérito e a sujeição à supervisão e à eficiência administrativa (Ibidem, p. 90).

Conforme Castro (2008, p. 61), tem-se a seguinte divisão do controle interno:

controle administrativo: compreende o plano de organização e todos os métodos e procedimentos referentes à eficiência operacional e à obediência às diretrizes administrativas, que normalmente, se relacionam apenas de forma indireta com os registros contábeis. Incluem-se controles como verificação física, controle de contratos, convênios, ações desenvolvidas, retenções e recolhimento de tributos;

controle contábil: compreende o plano de organização e todos os procedimentos diretamente relacionados com a consistência e a fidedignidade dos registros contábeis. Compreendem controles que sustentam os números apresentados nos demonstrativos elaborados pela área contábil, como os sistemas que dão suporte aos atos praticados.

A divisão de controle interno em administrativo e contábil possibilitou compreender a segregação de funções em virtude

da complexidade das relações que envolvem uma organização. Ao dividir o abrangente controle interno, tem-se a possibilidade de uma apuração dos resultados mais específicos e, presumidamente, mais fidedignos.

Numa visão jurídica, Di Pietro (1999, p. 577), assim se posiciona quanto ao controle administrativo: “controle administrativo é o poder de fiscalização e correção que a administração pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação” (sic).

Sob o aspecto contábil, tem-se o controle da execução orçamentária por intermédio da Lei nº 4.320/1964 em seu art. 75:

O controle da execução orçamentária compreenderá:
I – a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
II – a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
III – o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (BRASIL, 1964)

A divisão dos controles administrativo e contábil veio enfatizar o foco de cada um, sem, contudo, dissociar as relações entre ambos, muito embora o reconhecimento da segregação das atividades pertinentes a cada controle seja próprio de cada área específica.

Assim, na administração pública, a execução dos controles internos guarda princípios que norteiam as ações, tais como: a definição de responsabilidades; segregação de funções; padronização das operações; rodízio de pessoal etc., sempre procurando adequar a execução dos controles às características de

cada organização.

A respeito da forma de execução dos controles, tem-se a divisão em: prévio; concomitante e subsequente. Esta divisão segue o disposto no art. 77 da Lei nº 4.320/1964 (Ibidem), que assim reza: “A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.” Tem-se que o controle prévio consiste naquele que antecede a conclusão ou operacionalidade do ato como requisito para sua eficácia; o controle concomitante, é aquele que acompanha a realização do ato, passo a passo, para verificar sua regularidade; e, por fim, o controle subsequente, o que se efetiva após a conclusão do ato controlado.

A importância e a necessidade do controle interno na administração pública ocorre, sobretudo, pelo dever do administrador público de prestar contas à sociedade sobre os recursos financeiros, patrimoniais e aplicados e a função pública que exerce em representação, como defensor do patrimônio da coletividade.

2.5 O Controle Interno na Auditoria do Setor Público

A convergência de normas brasileiras de contabilidade aos padrões internacionais trouxe um novo olhar, em especial para aquelas aplicadas ao setor público. No desenvolvimento da legislação local, podemos destacar as referências às normas e pronunciamentos da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) – e do Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso) –, que reúne organizações do setor privado para desenvolver orienta-

ções, dentre outros assuntos, em controle interno e auditoria.

A Intosai, através das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), especificamente a ISSAI 100, trata de princípios fundamentais de auditoria do setor público, sendo uma das referências aos trabalhos desenvolvidos pelo TCU.

O Conselho Federal de Contabilidade, juntamente com o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), têm elaborado e emitido as normas aplicáveis ao setor público.

De acordo com a NBC TI 01, Norma Brasileira de Contabilidade da Auditoria Interna, a atividade da auditoria interna está estruturada em procedimentos, tem enfoque técnico, objetivo, sistemático e disciplinado e tem por finalidade agregar valor ao resultado da organização, fornecendo subsídios para aperfeiçoar processos, gestão e controles internos, por meio da recomendação de soluções para as não-conformidades apontadas nos relatórios.

A auditoria tem objetivo de, através de levantamentos, exames e avaliações, aumentar a confiança sobre os demonstrativos contábeis, e por que não, sobre a empresa como um todo. O uso de metodologia e observância às técnicas normativas permitem avaliar a integridade, a adequação, a eficácia, a eficiência e a economicidade de processos, de sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente e permitem gerenciar riscos, com vistas a assistir à administração da entidade no cumprimento de seus objetivos.

O auditor, no desenvolvimento de seu trabalho, busca de maneira segura aferir que as demonstrações contábeis não apresentam distorções relevantes, independentemente se causadas por fraude ou erro. Esse contexto possibilita que o auditor ex-

presse sua opinião sobre se as demonstrações contábeis foram elaboradas, em todos os aspectos relevantes, em conformidade com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

O desenvolvimento dos trabalhos de auditoria interna, notadamente, é marcado por testes de observância e testes substantivos, que permitem ao auditor obter subsídios suficientes para fundamentar suas conclusões e recomendações à administração da entidade. Tem-se que, quanto mais rígidos e eficientes os controles internos de uma organização, menor é o volume de testes adotados.

Os testes de observância visam à obtenção de razoável segurança de que os controles internos estabelecidos pela administração estão em efetivo funcionamento. Os testes substantivos visam obter evidências quanto a suficiência, exatidão e validade dos dados produzidos pelos sistemas de informação da entidade.

Para os testes de observância destaca-se os seguintes procedimentos: inspeção – verificação de registros, documentos e ativos tangíveis; observação – acompanhamento de processo ou procedimento em execução; e investigação e confirmação – obtenção de informações perante pessoas físicas ou jurídicas conhecedoras das transações e das operações, dentro ou fora da entidade.

3 CONCLUSÃO

Os prejuízos e as fraudes detectadas em diversas corporações mundiais, produzem um vácuo de integridade nas informações gestadas dentro das empresas. Os efeitos da crise mundial provocam uma análise mais acentuada sobre o papel dos gover-

nos e das instituições de controle, no processo de fiscalização das organizações e, sobretudo, nas empresas de auditoria.

Não alheia a essa realidade, a administração pública vive sob novo paradigma. As instituições governamentais são cada vez mais cobradas e vigiadas. A vigilância a cada dia se intensifica, seja pelos órgãos de fiscalização, seja pelo controle social que, dos locais mais remotos, num simples acesso à internet, visualiza informações antes indisponíveis.

A necessidade de mudanças nas práticas da gestão se torna mais evidente, não apenas pelo aspecto da legalidade, mas também como meio de otimizar os recursos disponíveis. A melhoria nos processos da gestão de recursos e o fortalecimento dos controles internos são inescusáveis.

O controle interno auxilia no alcance de metas e potencializa o êxito do processo decisório, haja vista o fortalecimento dos processos internos e a qualidade da informação. Deve ser ressaltado o fato de que a gestão não se resume apenas às variáveis internas. A adoção de instrumentos para conhecer e antecipar fatores externos é indispensável no processo da gestão.

Merece destaque o fato de que, em todo o processo da gestão, a responsabilidade pelo controle deve ser compartilhada por vários indivíduos, até mesmo pela necessidade de segregação de funções e cumprimento de mandamentos legais. A fragilidade de um controle interno pode comprometer o resultado de uma gestão. As evidências compiladas permitem registrar que existe forte vínculo entre qualidade de controle interno, eficácia da gestão e resultado das contas de gestores.

Conclui-se que, para transpor as dificuldades enfrentadas pelas instituições, quanto à escassez de recursos e, ainda, realizar serviços com eficiência, eficácia e celeridade, a adminis-

tração precisa buscar mecanismos que melhorem o processo da gestão, definindo o que se deve fazer, quais os objetivos a atingir e que tipo de gerenciamento será adequado para alcançar resultados satisfatórios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto Federal nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o código de contabilidade da União. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1º fev. 1922. Seção 1, p. 2.397.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1934. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, 16 jul. 1934. Seção 1, p. 1. Suplemento.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Seção 1, p. 13.059.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Lei do direito financeiro. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2.745.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4. Suplemento.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 20 out. 1969. p. 8.885.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Reforma Administrativa. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 jun. 1988. Seção 1, p. 1.

_____. Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000. Lei de responsabilidade fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.

CASTRO, D. P. **Auditoria e controle interno na administração pública**: evolução do controle interno no Brasil – do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003 – guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos estados, municípios e ONGs. São Paulo: Atlas, 2008.

CASTRO, J. N. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CATELLI, A. (Org.). **Controladoria**: uma abordagem da gestão econômica Gecon. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CAVALHEIRO, J. B. **A organização do sistema de controle interno municipal**. 3. ed. Porto Alegre: Conselho Regional de

Contabilidade do Rio Grande do Sul (CRCRS), 2005.
CEARÁ. **Constituição do estado do Ceará**, de 5 de outubro de 1989. Fortaleza: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. Lei nº 12.160, de 4 de agosto de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios e do Estado do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 12 ago. 1993.

CFC – CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Legislação. **CFC**, Brasília, DF, 30 jan. 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/2gS4vsM>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CRUZ, F. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.
DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBRACON – INSTITUTO DOS AUDITORES INDEPENDENTES DO BRASIL. **Norma e procedimentos de auditoria**: NPA 14 – laudos de avaliação emitidos por auditor independente. São Paulo: Ibracon, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2uUiG-qC>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

IIA-BRASIL – INSTITUTO DOS AUDITORES INTERNOS DO BRASIL. **Procedimentos de auditoria interna**: organização básica. São Paulo: Biblioteca Técnica de Auditoria Interna, 1992.

IRB – INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP)**. Belo Horizonte: Instituto Rui Barbosa, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2L9pfQW>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. **Manual de auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 2003.

REIS, H. C. **Contabilidade e gestão governamental: estudos especiais**. Rio de Janeiro: Ibam, 2004.

SILVA NETO, C. P. **A construção da democracia: síntese histórica dos grandes momentos da Câmara dos Deputados, das Assembleias Nacionais Constituintes e do Congresso Nacional**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003. 751 p. (Série temas de interesse do Legislativo, n. 5).

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 publicados na Revista devem abordar assuntos relacionados às seguintes áreas: Direito Constitucional, Direito Administrativo, Finanças Públicas, Controle Externo, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei de Licitações e Contratos, Fiscalização das Organizações Sociais, Processo Administrativo, Contabilidade Pública, Auditoria Operacional, de Gestão e de Processos e temas afins.

SUBMISSÕES ONLINE

1 As submissões de artigos à Revista Controle – Doutrina e Artigos são realizadas via plataforma eletrônica própria (Open Journal Systems);

2 O cadastro no sistema e posterior acesso, por meio de login e senha, são obrigatórios para a submissão de trabalhos, bem como para acompanhar o processo editorial em curso;

3 Para o cadastro de novos usuários deve ser acessado o site institucional do Tribunal de Contas do Estado (<http://www.tce.ce.gov.br>), via link “Comunicação”, em seguida pela aba “Publicações”, na sequência pela aba “Revista Controle” e, por último, pela aba “Submissões Online”. Além disso, o acesso pode ser realizado por meio do banner fixo do Instituto Plácido Castelo (IPC) no site do TCE/CE com posterior acesso via link “Revista Controle”;

4 Os novos usuários também podem realizar o cadastro por meio do seguinte link:

<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/user/register>

5 Os usuários já cadastrados na plataforma da Revista não precisam criar um novo login e senha ao submeter um artigo; e

6 A Revista não recebe artigos enviados por outros meios.

DIRETRIZES PARA AUTORES

1 O artigo deve ser inédito no Brasil ou em outro país, não sendo considerada quebra de ineditismo uma versão preliminar apresentada em anais de eventos científicos nacionais e/ou internacionais;

2 O artigo publicado é de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es). As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE);

3 O artigo submetido à Revista Controle será avaliado primordialmente quanto a seu mérito científico;

4 O artigo pode ser submetido em português, inglês ou espanhol;

5 O artigo passa pela avaliação double blind review (revisão duplo-cega), sendo analisados por, pelo menos, 2 (dois) pare-

ceristas externos às cegas (sem a identificação de autoria e dos pareceristas) para a emissão dos pareceres;

6 O artigo não pode ser submetido à avaliação simultânea em outro periódico;

7 O artigo deve ser escrito em linguagem clara e objetiva. O autor deve evitar a linguagem coloquial, jargões da área e termos técnicos sem a devida explicação;

8 O artigo deve ser submetido à revisão de português, pois textos com problemas dessa natureza poderão ser rejeitados pelo Editor;

9 O Editor pode aceitar ou não o artigo submetido para publicação, de acordo com a política editorial do periódico;

10 O Editor pode sugerir alterações do artigo tanto no que se refere ao conteúdo da matéria quanto em relação à adequação do texto às normas de redação e apresentação da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002);

11 O autor com um artigo em processo de avaliação não deve submeter outro até receber a avaliação final da submissão;

12 Não deve ser publicado, no mesmo semestre, mais de um artigo de um autor, independentemente da posição deste na autoria do trabalho;

13 O número máximo de autores por artigo é 5 (cinco);

14 Quando o trabalho for escrito por vários autores, é preciso ordená-los de acordo com a contribuição de cada um, com o autor principal em primeiro lugar. Caso seja adotado outro procedimento, os autores deverão explicitar a razão;

15 Não serão permitidas alterações (inclusão e substituição) na autoria dos artigos após a etapa de double blind review (revisão duplo-cega); e

16 A fundamentação teórica deve ser consistente, com pesquisa bibliográfica atualizada e realizada em periódicos nacionais e internacionais renomados na área de conhecimento.

17 O título do artigo deve ser apresentado em português e em inglês, escrito em negrito, centralizado e em letras caixa-alta. O título em inglês (ou espanhol, quando for a língua original do artigo) deve constar logo abaixo do resumo e das palavras-chave em português, acompanhado na sequência do “Abstract” (ou “Resumen”), assim como das “Keywords” (ou “Palabras clave”);

18 O título do artigo deve ter no máximo 20 (vinte) palavras. Os resumos em português, inglês ou espanhol devem conter no máximo 10 (dez) linhas e devem ser indicadas de 3 (três) a 6 (seis) palavras-chave nos mesmos idiomas para indexação;

19 O resumo em língua estrangeira deve ser uma tradução fiel do resumo em português, assim como as palavras-chave em língua estrangeira;

20 O resumo deve ressaltar o objetivo, o método de pesquisa e

os principais resultados do trabalho;

21 Não deve haver, em hipótese alguma, identificação do(s) autor(es) no corpo do trabalho. Recomenda-se utilizar a ferramenta “Inspecionar Documento”, como exemplo de submissão no formato DOC, para verificar e excluir propriedades ocultas e/ou informações pessoais no documento;

22 O arquivo deve estar em formato do Microsoft Word (DOC), OpenOffice (ODT) ou RTF, não podendo ultrapassar 2MB e enviado exclusivamente pela plataforma própria da Revista Controle (Open Journal Systems);

23 Para redação e apresentação do texto é requerida a sua adequação às normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas - ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002);

24 O texto deve ser escrito em fonte Times New Roman, tamanho 12, em espaçamento simples e alinhamento justificado;

25 Nos parágrafos, o recuo especial da primeira linha é de 1,25cm e não há espaçamento entre eles;

26 O layout da página deve ser feito em papel A4 (29,7 x 21 cm), com margens: superior (3 cm), esquerda (3 cm), inferior (2 cm) e direita (2 cm);

27 Os artigos devem ter, no mínimo, 10 e, no máximo, 20 páginas, incluindo quadros, tabelas, gráficos, figuras, mapas, notas e referências;

28 A estruturação do texto deve se adequar às exigências de um trabalho científico, contendo introdução, desenvolvimento, conclusão e referências com alinhamento justificado (os tópicos do texto podem receber designações diferentes);

29 Sugere-se para os artigos com pesquisas empíricas a seguinte estrutura: título, resumo, palavras-chave, abstract, keywords, introdução, fundamentação teórica, método de pesquisa, resultados da pesquisa, análise e discussão dos resultados, considerações finais (principais conclusões, limitações da pesquisa e recomendações para estudos posteriores) e as referências;

30 As seções do artigo devem ser escritas em caixa alta e os subtítulos em caixa baixa, ambos em negrito e com a numeração arábica correspondente;

31 Não é permitido incluir subtítulo imediatamente após um título, sendo necessário, pelo menos, um parágrafo que os separe;

32 O resumo e o abstract, notas de rodapé, citações longas, assim como as ilustrações devem ser incluídos no documento principal, na sequência em que aparecem no texto (e não ao final do documento), escritos em fonte 10. Quanto às ilustrações, sua identificação deve aparecer na parte superior precedida da palavra designada (quadro, tabela, figura, gráfico, mapa, imagem e outros) seguida de seu número de ordem de ocorrência no texto, em algarismos arábicos, travessão e do respectivo título. Na parte inferior da ilustração, indicar a fonte consultada (elemento obrigatório, ainda que seja produção do próprio autor), legenda, notas e outras informações necessárias à sua

compreensão, se houver. A ilustração deve ser citada no texto;

33 A definição da(s) ilustração(ões) deve estar em alta qualidade para visualização e leitura, assim como o tamanho da fonte utilizado. A Revista Controle – Doutrina e Artigos é impressa em tonalidade monocolor (preto), logo as ilustrações que apresentem cores devem ser modificadas para visualização nas tonalidades preto e cinza;

34 Negritos devem ser utilizados apenas em títulos e subtítulos;

35 Palavras estrangeiras devem ser grafadas em itálico, enquanto neologismos ou acepções incomuns entre “aspas”;

36 As notas devem ser evitadas; quando utilizadas devem ser breves, servindo para explicar ou esclarecer, de maneira sucinta o texto, e não se confundir com a referência utilizada; devem vir no final do texto, com numeração sequencial em algarismos arábicos, devendo figurar: último sobrenome do(s) autor(es), ano e indicação de volume, capítulo e página (quando for o caso);

37 O artigo aprovado para publicação será submetido à edição final e à revisão ortográfica e gramatical;

38 Na plataforma de submissão deve(m) ser apresentado(s) o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), acompanhado(s) de breve currículo relatando a experiência acadêmica e/ou profissional, endereço, números de telefones e e-mails;

39 No sistema OJS, adotado pela Revista Controle, o(s) autor(es) terá(ão) a submissão do artigo automaticamente recusada

pelo sistema se não aceitar(em) as cláusulas de exclusividade, originalidade e de direitos autorais;

40 O Sistema OJS anota a data de entrada e os passos do processo de avaliação e editoração do artigo, sendo que o(s) autor(es) pode(m) acompanhar o status de seu artigo automaticamente pelo sistema;

41 O editor e/ou qualquer indivíduo ou instituição vinculada aos seus órgãos colegiados não se responsabilizam pelas opiniões, ideias, conceitos e posicionamentos expressos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es);

42 O artigo deve ser submetido, somente online, ao site:

<http://www.revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA>

43 URLs para as referências devem ser informadas no texto quando possível; e

44 As citações e referências devem seguir as normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas – ABNT (NBR 10520/2002 e NBR 6023/2002). As citações devem ser cuidadosamente conferidas pelos autores e suas fontes precisam constar no próprio corpo do texto, conforme os exemplos seguintes:

a) Citação direta:

Sobrenome de um autor: Segundo Fulano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano, página).

Sobrenome de dois autores: Fulano e Sicrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO e SICRANO, ano, página).

Sobrenome de três autores: Fulano, Sicrano e Beltrano (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, SICRANO e BELTRANO, ano, página).

Sobrenome de mais três autores: Fulano et al. (ano, página), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano, página).

b) Citação indireta (Exclui-se apenas a numeração da página):

Sobrenome de um autor: Segundo Fulano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, ano).

Sobrenome de dois autores: Fulano e Sicrano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO e SICRANO, ano).
Sobrenome de três autores: Fulano, Sicrano e Beltrano (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO, SICRANO e BELTRANO, ano).

Sobrenome de mais três autores: Fulano et al. (ano), “entende-se que ...”, ou “Entende-se que ...” (FULANO et al., ano).

c) Citações de diferentes autores:

Ex.: Texto...(LAKATOS e MARCONI, 2010; BARDIN, 2008; OLIVEIRA et al., 2012).

ATENÇÃO:

Ao final do artigo, o texto deverá conter uma lista com as referências completas dos documentos utilizados pelo(s) autor(es) para seu embasamento teórico.

As referências deverão ser apresentadas em ordem alfabética e com parágrafos justificados. Toda referência citada no artigo deve constar na lista de referências bibliográficas apresentadas no final do artigo e vice-versa.

As obras devem ser referenciadas em parte ou no todo, em formato impresso ou digital, conforme os exemplos na sequência:

d) Artigo ou matéria de revista, boletim etc.:

NORRIS, D. F.; REDDICK, C. G. Local e-government in the United States: transformation or incremental change? **Public Administration Review**, v. 73, n. 1, p. 165-175. 2013.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.

e) Livro:

HAIR JR. J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em adminis-**

tração. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

f) Monografias/dissertações/teses:

AKUTSU, L. **Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa:** investigação em portais eletrônicos no Brasil. 2002. 152 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, 2002.

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.

PLATT NETO, O. A. **Construção de um modelo para avaliação da transparência da gestão da dívida pública municipal com vistas a favorecer o controle social.** 2005. 348 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2005.

g) Parte de Monografia:

QUINTIERE, Marcelo de Miranda Ribeiro. A importância da dimensão ambiental nas contas públicas: alguns temas para análise no Tribunal de Contas de Santa Catarina. In: **Concurso de Monografia do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, 1, 2006, Florianópolis. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina: contas públicas: transparência, controle social e

cidadania. Florianópolis: TCE, 2006. p. 73-147.

h) Trabalho apresentado em anais de eventos (congressos, simpósios, encontros, colóquios, seminários):

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Transparência na Administração Pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: EnAPG, 2004. p. 1-13.

SANTANA, G. A. da S. et al. A representação social na interpretação de um sonho de cidade coletivamente construído. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, XII, Salvador. **Anais...** Salvador: UFBA, 2012. p. 1-17

SANTIN, J. R. O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2007. p. 323-340.

i) Trabalhos em meio eletrônico:

ROCHA, H. H. N. Transparência e accountability no Estado Democrático de Direito: reflexões à luz da lei de acesso à informação. **Revista do TCE/MG**, n. esp., 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1682.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2013.

WEST, D. M. **Assessing e-government:** the internet, democracy, and service delivery by state and federal governments. Providence, USA: Brown University, September, 2000. Disponível em: <<http://www.insidepolitics.org/egovtreport00.html>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

j) Legislação:

BRASIL. **Lei Complementar nº 4320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da república, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 22 jan. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 16 jan. 2015.

k) Jurisprudência:

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 016/2002-TCU - Plenário**. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, 30 de janeiro de 2002. Diário Oficial de União, 15 de fev. 2002.

- Cada autor receberá, sem nenhum ônus, 3 (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 (TCE/CE) e do Instituto Plácido Castelo (IPC).

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

