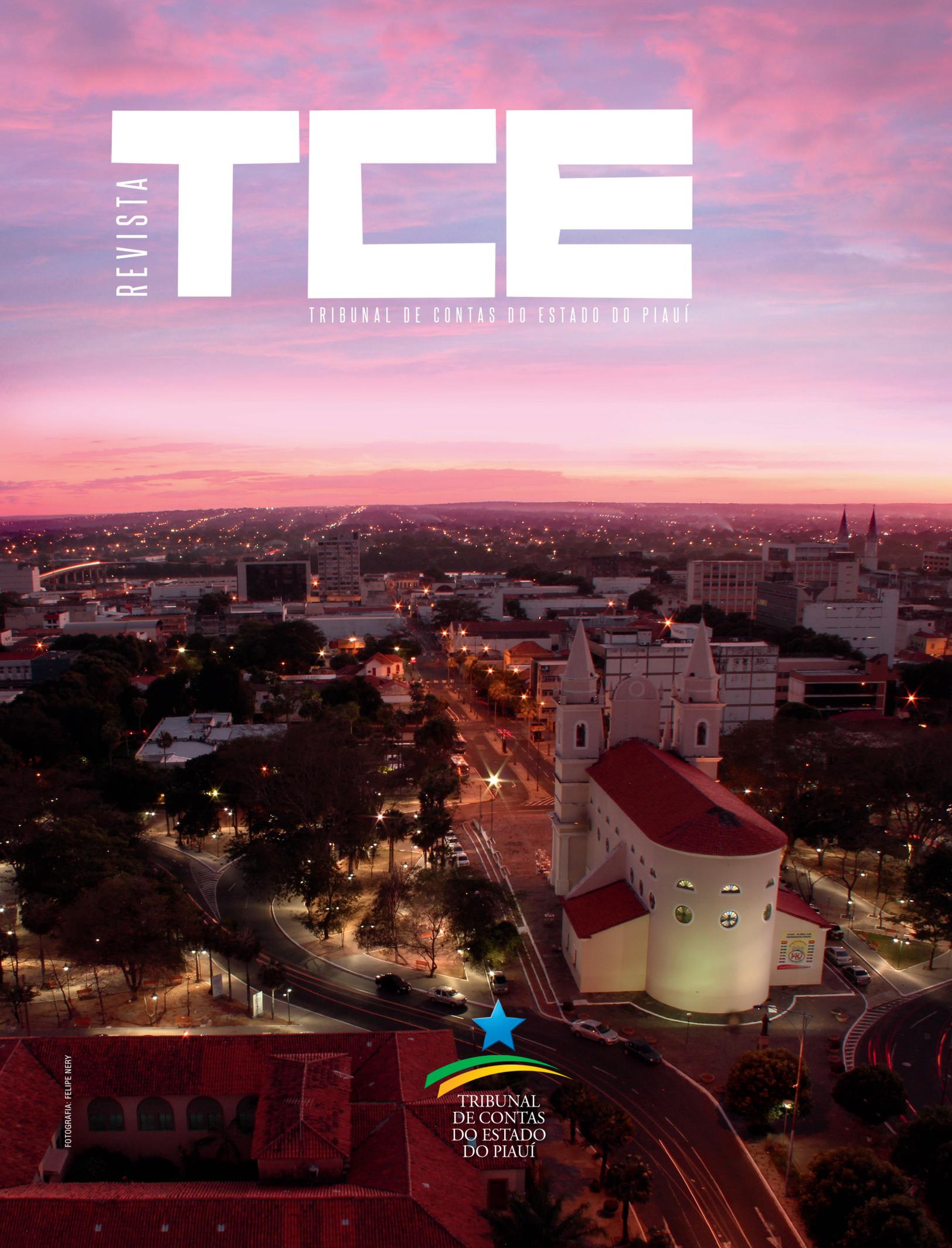


REVISTA TCE

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ



FOTOGRAFIA: FELIPE NERY



TRIBUNAL
DE CONTAS
DO ESTADO
DO PIAUÍ

REVISTA **TCE**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ



TRIBUNAL
DE CONTAS
DO ESTADO
DO PIAUÍ

© 2014 Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí

Av. Pedro Freitas, 2100 – Centro Administrativo – Teresina – Piauí – CEP: 64018-900
Telefone: (86) 3215-3800 – Fax: (86) 3218-3113 – e-mail: tce@tce.pi.gov.br

As opiniões emanadas nos artigos são de inteira responsabilidade de seus respectivos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento desta Revista. Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. – volume 18, n.1 – Teresina: TCE-PI, 2014

Anual

1975 a 2005 – Periodicidade irregular

INSS: 1980-7481

1. Administração Pública – Periódico. 2. Controle Externo.

I. Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

CDD: 351.05

CONSELHEIROS

Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga
Presidente

Luciano Nunes Santos
Vice-Presidente

Olavo Rebelo de Carvalho Filho
Corregedor Geral

Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
Ouvidora

Anfrísio Neto Lobão Castelo Branco
Abelardo Pio Vilanova e Silva
Joaquim Kennedy Nogueira Barros

CONSELHEIROS SUBSTITUTOS

Jaylson Fabianh Lopes Campelo
Delano Carneiro da Cunha Câmara
Jackson Nobre Veras
Alisson Felipe de Araújo

PROCURADORES

Márcio André Madeira de Vasconcelos - **Procurador Geral**

Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa
Plínio Valente Ramos Neto
Leandro Maciel do Nascimento
José Araújo Pinheiro Júnior

CONSELHO EDITORIAL

Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga
Luciano Nunes Santos
Olavo Rebelo de Carvalho Filho
Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
Anfrísio Neto Lobão Castelo Branco
Abelardo Pio Vilanova e Silva
Joaquim Kennedy Nogueira Barros
Jaylson Fabianh Lopes Campelo
Delano Carneiro da Cunha Câmara
Jackson Nobre Veras
Alisson Felipe de Araújo
Márcio André Madeira de Vasconcelos
Raíssa Maria Rezende de Deus Barbosa
Plínio Valente Ramos Neto
Leandro Maciel do Nascimento
José Araújo Pinheiro Júnior

EXPEDIENTE

DIREÇÃO GERAL *Presidente Waltânia Maria Nogueira de Sousa Alvarenga*

COORDENAÇÃO *Cinthia Maria Lages Neves*

SUPERVISÃO *Delano Carneiro da Cunha Câmara*

DIAGRAMAÇÃO, PROJETO GRÁFICO E REVISÃO *Nova Comunicação*

ESTAGIÁRIO *Tertuliano Vicente de Oliveira Filho*

EDITORA *Tribunal de Contas do Estado do Piauí*

IMPRESSÃO *Imprime Editora & Gráfica*

ÍNDICE

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E LEGISLAÇÕES NA GARANTIA DOS DIREITOS DO IDOSO	9
MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL DE 2008 A 2013: UM BREVÍSSIMO EXAME DA LITERATURA SOBRE SUA INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	25
BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONTROLE EXTERNO DOS ATOS PÚBLICOS E O PAPEL DESTE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA SOCIEDADE	33
CONTRATAÇÃO DIRETA: RELAÇÃO DE CONFIANÇA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO.....	47
ASPECTOS PENAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	57
REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL	69
O ICMS NO COMÉRCIO NÃO PRESENCIAL E A REGRA DA ORIGEM.....	89
EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: POLÍTICA DE GOVERNO OU DE ESTADO?.....	97
TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS E SUAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS.....	107
CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA	121
UMA REFLEXÃO SOBRE O PAPEL DOCENTE NO PROCESSO ENSINO APRENDIZAGEM.....	129
A DINÂMICA ESTATAL: MODELO DE ESTADO X ATIVIDADE FINANCEIRA	145
PARTIDOS E GOVERNOS NA NOVA AMBIÊNCIA DEMOCRÁTICA NO ESTADO DO PIAUÍ (1987-2007) ¹	151
TRIBUNAL DE CONTAS E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	173
A NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO À AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	191

PALAVRA DA PRESIDENTE



É motivo de extrema satisfação para nós a edição de mais uma revista científica, quando o nosso Tribunal completa 115 anos de existência. De sua instituição até os dias de hoje, um longo caminho foi percorrido, marcado pelos avanços inegáveis de uma instituição que, embora secular, ainda é pouco compreendida por parte da sociedade.

De fato, o Tribunal de Contas vem, a duras penas, consolidando dia a dia e a passos firmes a sua posição de instituição indispensável à democracia e ao Estado de Direito, que não pode prescindir de uma entidade independente e autônoma para exercer o controle da administração. É cediço que onde há atividade estatal, há de existir controle.

No âmbito do Tribunal de Contas do Piauí, o controle preventivo (prévio ou concomitante), vem ocupando posição de primazia, posto que está mais do que provado ser este o caminho mais eficaz para se combater desvios, desperdícios e prejuízos à administração pública. Dessa forma, tem-se investido firmemente em ações de prevenção e de aperfeiçoamento do controle preventivo. Com efeito, a recém-criada Divisão de Acompanhamento de Licitações e Contratos, que vem cumprindo bem esse papel, recebeu nos últimos dias um significativo impulso na sua estruturação, com a chegada de novos servidores efetivos, que com certeza contribuirão para que aquele setor desempenhe com excelência a fiscalização concomitante, que é uma exigência dos novos tempos.

Nesse ponto, deve se abrir um parêntese para tratar do concurso público que foi realizado este ano para a contratação de servidores efetivos distribuídos nos cargos de médico, enfermeiro, pedagogo, bibliotecário, jornalista, assessor jurídico e auditor fiscal de controle externo, sendo que somente esses dois últimos cargos já existiam no Tribunal. Foi uma luta árdua a que se travou para a realização desse certame com cargos tão diversos, o que demonstra a preocupação do Tribunal não somente com a sua área fim com a reposição de técnicos voltados às áreas de fiscalização. Vislumbra-se igual preocupação com o bem estar, a qualidade de vida e a capacitação desses técnicos, que são, sem sombra de dúvida, a parte mais

importante da instituição, e como tal, devem ser tratados.

A par disso, o controle social também não foi olvidado, sendo que no mês de junho foi implantado o portal “Mais Cidadania”, importante ferramenta onde são colocados à disposição da sociedade dados relevantes como indicadores sociais, leis orçamentárias, gastos de todos os municípios, órgãos e entidades estaduais que estão sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Piauí. Exatamente no sentido de dar subsídios à população para que cada um da sociedade possa fiscalizar os atos no seu município, na sua repartição, contribuindo assim para maior efetividade do controle social.

A sociedade pode ainda contar com o excelente trabalho desenvolvido pela Ouvidoria, mercê de um processo coletivo de comprometimento institucional, tornando esse órgão importante instrumento de participação da sociedade e, principalmente, de promoção da qualidade dos serviços públicos prestados e, conseqüentemente, promotor da própria cidadania.

Chega-se a mais essa publicação, buscando-se fomentar a pesquisa e a difusão do conhecimento atinente às áreas de interesse do controle e da fiscalização dos recursos públicos mediante a edição de artigos com essa conotação e, ainda, com a disponibilização das monografias premiadas no primeiro concurso de monografias realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí, que abarcou as categorias Profissional e Estudante.

Espera-se, pois, que essa revista, resultante da produção técnica e acadêmica dos membros, servidores, profissionais liberais e estudantes possa efetivamente subsidiar, aprimorar, contribuir, e principalmente difundir o conhecimento atinente ao controle externo, influenciando, conseqüentemente, o exercício da cidadania.

Uma boa leitura a todos!

**Conselheira Waltânia Maria Nogueira
de Sousa Leal Alvarenga**

Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

A ASSISTÊNCIA SOCIAL E LEGISLAÇÕES NA
GARANTIA DOS DIREITOS DO IDOSO

MAYRA KELLY PEREIRA DA SILVA ROSA¹
EUMAEL RODRIGUES FERREIRA JÚNIOR²

RESUMO

Para adentrar no contexto social referente aos direitos da terceira idade é necessário recorrer e entender como a assistência social foi conceituada no decorrer de sua transição histórica anterior à Constituição Federal de 1988, e as designações que a cercaram durante este período, que atribuía um caráter filantrópico a sua conceituação, bem como à sua prática, se fazendo um breve relato e reverenciá-la no quadro de política pública não contributiva na garantia dos direitos sociais, especificamente do idoso, público-alvo da pesquisa. Porém, tornou-se necessário analisar as legislações e instituições que dão base legal a efetivação dos direitos deste idoso com in-

tuito de compreender quais direitos este segmento social possui, bem como estão sendo concedidos estes direitos, se de um modo democrático e igualitário ou não. Para isso foi, de suma importância analisar como se procede a garantia dos direitos do idoso e se realmente estas instituições provedoras destes direitos realmente são as portas de acesso a esta garantia. Por fim, o que se constatou tanto bibliograficamente quanto no contexto social em que este idoso está inserido foi justamente uma precariedade de acesso aos direitos sociais e fundamentais para uma real efetividade dos direitos da pessoa idosa o que descaracteriza o que legalmente é constituído.

Palavras-Chave: Terceira Idade. Assistência Social. Política Pública. Direitos Sociais.

¹ Bacharelada em Serviço Social pela Faculdade de Ensino Superior Raimundo Sá (RSÁ). Aluna do curso de especialização em Gestão Social: Políticas Públicas, Saúde e Assistência Social pela Faculdade Ademar Rosado (FAR).

² Professor Orientador. Especialista em Metodologia do Ensino Superior. Faculdade Ademar Rosado (FAR).

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo científico procura analisar a problemática que adentra o contexto que se insere os direitos sociais do idoso. O tema escolhido nasce do olhar crítico feito e vivenciado pelos conhecedores, bem como, pela pessoa idosa acerca da concessão dos direitos socioassistenciais para a terceira idade que é de suma importância para que compreendamos a implementação e execução de políticas públicas voltadas para o público-alvo.

Nos dias atuais o que se observa, é certa precariedade com relação ao atendimento da terceira idade no que diz respeito às instituições públicas e privadas, que deveriam proporcionar o acesso aos direitos sociais deste segmento social. Sendo que a efetividade no atendimento institucional leva ao acesso dos direitos sociais concedidos a este segmento social, e assim, promove a garantia de cidadania ao idoso.

Portanto, a análise, busca o conhecimento sobre a estrutura composta pela Política Pública de Assistência Social (PPAS) e, contudo do Centro de Convivência do Idoso (CCI) e o CRAS, instituições provedoras de direitos para o idoso e demais segmentos sociais é necessário, devido à grande importância de se priorizar os direitos garantidos na Constituição Federal de 1988 e legislações específicas, que atribuem ao idoso a condição de cidadão de direitos.

Com a realização do estudo, objetivos foram almejados como: identificar se as políticas públicas e programas buscavam incentivar a mobilidade social desses idosos; e, compreender se as políticas de atendimento ao idoso buscavam assegurar um atendimento personalizado que pudesse inserir o idoso no meio social.

2. UMA ABORDAGEM CONCEITUAL HISTÓRICO-CRÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Antes de se retratar aqui sobre a Assistência Social no período da Constituição Federal de 1988, em que houve mudanças significativas, atribuindo um caráter benéfico a sua conceituação e atuação, passando de uma mera prática fragmentada para o campo de política pública e

componente da seguridade social brasileira, faz-se necessário relatar como a assistência social era vista em décadas anteriores e como se atribuíam significações e denominações diversificadas que a concedia um sentido retraído, envolvido por tabus e preconceitos que mistificaram sua essência ao senso comum, por muito tempo. Por isso, a assistência social traz consigo vários aspectos negativos quanto a sua denominação, devido à atribuição conceitual de caridade prestada para amenizar uma situação emergencial.

Uma expressão que se confirma na fala de Bravo e Pereira (2008, p.217-218) ao afirmar que:

[...] embora esse tipo de assistência seja um fenômeno tão antigo quanto a humanidade, tem sido negligenciada, porque vários são os preconceitos e idéias equivocadas que a cercam. A Assistência Social quase nunca é vista pelo que ela é, fenômeno social dotado de propriedades essenciais, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, mas pelo que aparenta, pela sua imagem distorcida pelo senso comum ou pior, pelo mau uso político que fazem dela, por falta de referências conceituais, teóricas e normativas consistentes.

Porém, o que se pode constatar, conforme Bravo e Pereira (2008), é que a assistência social esteve relegada a um plano negativo por várias décadas, pois a ela era atribuída a denominação do senso comum de se prestar filantropia aos desajustados. E assim, portanto, se constituía em uma forma de dominação usada pela classe burguesa para manter a subordinação dos sujeitos sociais e reforçar seu poderio acerca do social.

Vários são os estereótipos criados sobre a assistência social, e com isso ela é vista de vários ângulos, mas em tempos remotos as denominações adotadas, elevavam seu papel a um simples fazer por fazer e agir emergencialmente para se resolver á curto prazo o desajuste social. O que se torna bem claro fazendo uma abordagem de como era vista essa assistência social. De acordo com

Bravo e Pereira (2008, p. 218):

[...] a assistência social é comumente identificada como um ato subjetivo, de motivação moral, movido espontaneamente pela boa vontade e pelo sentimento de pena, de comiserção ou, então, quando praticada pelos governos, como providência administrativa emergencial, de pronto atendimento, voltada tão somente para reparar carências gritantes de pessoas que ficaram-se em estado de pobreza extrema.

Diante desta percepção a assistência social é vista somente como relativa à subsistência, e a concepção de direitos era inexistente, bem como os conflitos sociais eram encarados sem importância e não se tinha uma preocupação com a realidade social e muito menos com o que se poderia amenizar no que diz respeito aos riscos sociais.

O que fora relatado nas assertivas acima confirma como era tratada e vista a assistência social, o que constitui um paradoxo na sua conceituação como política. Logo, para muitos ela não é considerada uma política pública, o que se afirma nas palavras de Bravo e Pereira (2008, p. 218) ao dizer que:

[...] para muitos, a assistência social não é política social porque além de não lhe serem exigidas sistematicidade, continuidade no tempo e previsibilidade de recursos, ela não se organiza em torno de decisões informadas por conhecimentos científicos, mas em torno de uma anomalia social, qual seja: uma clientela negligenciada que, a rigor, só existe porque as políticas sociais e econômicas, que deveriam impedi-la de existir, não funcionam a contento.

De acordo com a crítica acima, a assistência foi conceituada como anticientífica, e isto por não se caracterizar de acordo com os padrões da ciência, pois os aspectos que se reverenciam em uma política são a eficácia e a eficiência, mas a assistência social que por muito tempo

beirou e foi traçada por ações imediatistas, onde sua sistematicidade se reduzia pela falta de recursos que desses subsídios a continuidade de suas ações, minimizou seu papel frente à mudança da realidade vivida. E como relata Bravo e Pereira (2008) se torna uma política elitista que se constitui em uma estratégia da classe dominante em manter seu padrão elevado mascarando, assim, as políticas socioeconômicas que tendem a não funcionar bem, devido à atenção dada pelas representações públicas e privadas com relação à questão social alarmante.

A assistência social tem carregado consigo estigmas mascarados, porque tem se descaracterizado no âmbito de sua funcionalidade e atuação frente à realidade social, pois para vários autores ela significou somente uma forma de dar respostas á curto prazo da ineficiência das outras políticas. O que se observou durante sua trajetória foi somente a tipificação caridosa que constituía sua imagem aferindo totalmente seu aspecto político, tendo dificultado muito sua reconceituação, que ainda hoje é marcada por tabus levando em conta a visão como política pública e asseguradora dos direitos à cidadania.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, um marco de lutas e conquistas tem se tentado reconstruir seu conceito e atribuir uma nova designação, agora baseado nos direitos sociais, reforçando o sentido da cidadania dos segmentos sociais vulnerabilizados. Esta luta a favor dos direitos sociais de um país democrático e de uma assistência social como política pública foi marcada por esforços. Bravo e Pereira (2008, p. 219-220) relatam que:

[...] diante dessa percepção dominante, não é de admirar a forte resistência oferecida, no Brasil, contra esforços recentes, amparados pela Constituição Federal de 1988, de transformar a assistência social em área valorizada de política pública. É que essa mudança constitui de fato uma verdadeira revolução no campo da proteção social brasileira, exigindo não só a alteração de paradigmas, concepções, legislação e diretrizes operacionais, mas o rompimento com a antiga cultura con-

servadora que se baseava em arraigados mecanismos viciosos de atenção à pobreza, como paternalismo, clientelismo, fisiologismo, entre outros.

Portanto, com a promulgação da Carta Magna a assistência social sofre modificações e começa a quebra de paradigmas que conferia a ela um sentido puramente assistencialista e paternalista passando a ser vista como política pública de caráter não contributivo e aliada à proteção social integrante do Sistema de Seguridade Social (SSS), sendo respaldada nos art. 203 e 204 da CF de 1988, o que vitaliza a incorporação dos direitos sociais (BRASIL, 2013).

Portanto, como se relata acima a assistência social é definida como política pública, descartando denominações errôneas a ela atribuída, e se mostra a importância da mesma, agora como um processo complexo, que fica bem claro nas palavras de Bravo e Pereira (2008, p. 220) ao dizer que:

[...] falar de assistência social, como política e não como ação guiada pela improvisação, pela intuição e pelo sentimentalismo (por mais bem-intencionados que sejam), é falar de um processo complexo que embora não descarte o sentimento (de cooperação, de solidariedade e até de indignação diante das iniquidades sociais), é ao mesmo tempo racional, ético e cívico.

Como afirma Bravo e Pereira (2008), para se estabelecer uma política pública que se configura por decisões coletivas tanto do Estado como da sociedade civil, e por em evidência o papel do poder público frente ao controle social e da relação estado versus sociedade em prol da coletividade, é necessária uma racionalidade. Isto é, um estudo da realidade social que vise dar a esta realidade um respaldo técnico-científico, pois este fator implica nos impactos gerados pela ação desenvolvida, pois para ser validado qualquer que seja o fenômeno, tem que apresentar cientificidade para se tornar eficiente e eficaz no desenvolvimento de estratégias.

Entretanto todo este processo guiado pela racionalidade tem que se caracterizar como ético, quando se põe em foco a assistência social como processo complexo, como relata Bravo e Pereira (2008) quando fazem referência à eficácia de governos frente ao combate das vulnerabilidades sociais. Para tanto, pode-se dizer não sendo obscura a realidade vivenciada, marcada pela pobreza extrema de milhares de pessoas, tornando sua ação comprometida na resolução das calamidades sociais constatadas. Ainda que também não reduzindo a problemática a um segundo plano, mas a enfrentando de forma consciente, com todos os aparatos operacionais disponíveis, utilizando como suporte principal a justiça social como condutora em suas ações, o que possibilita ao sujeito social a oportunidade de trabalhar seu potencial e habilidades, ao invés de desenvolver atividades que primem a subordinação do indivíduo às políticas, promovendo assim sua autonomia.

Ainda fazendo referência a Bravo e Pereira (2008) a assistência social se mostra um processo cívico, quando se relata no realizar de suas ações os direitos a cidadania e sua inquietude em concretizá-los. Afirmando, assim, a justiça social como princípio primeiro, e levando o indivíduo a um lugar de cidadão que possui direitos que devem ser resguardados pelo Estado, o que aponta para sua responsabilidade frente aos serviços prestados para a sociedade civil. É, pois, através deste modelo complexo, racional, ético e cívico que a assistência social se configura como política pública, um direito de cidadania e um componente de seguridade social que fica bem explícito, se tratando da Constituição Federal de 1988, que inaugura um contexto democrático para os sujeitos sociais que tem assegurado seu direito à cidadania que se entrelaça na concepção da assistência social como política pública, o que se configura no marco de democracia para os diversos segmentos sociais.

Ainda para Bravo e Pereira (2008, p. 222-223):

[...] política pública significa, portanto, ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis. Política pública que, em latim, significa coisa de todos, e por isso, algo que compromete, simulta-

neamente, o Estado e a sociedade.

Como se observa acima, a responsabilização do Estado versus sociedade se inicia quando a assistência social se torna uma política, coisa que antes da promulgação da Constituição Federal não existia, se fazendo somente de responsabilidade da sociedade, portanto, o contexto se modifica. A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (BRASIL, 2014), regulamenta a assistência social respaldada em artigos da CF de 1988 (BRASIL, 2013), passando a ser direito garantido, um aparato que eleva poder de articulação da assistência social com as demais políticas intersetoriais, como a saúde e a previdência. E isto como afirma o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2007, p. 141):

[...] com a Constituição de 1988, se confere à assistência social, pela primeira vez, a condição de política pública, constituindo, no mesmo nível da saúde e da previdência social, o tripé da seguridade social. A partir da Constituição, em 1993 temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, que regulamenta esse aspecto da Constituição estabelece normas e critérios para organização da assistência social, que é um direito, e este exige definição de leis, normas e critérios objetivos.

E como destaca Bravo e Pereira (2008), ao se enquadrar no tripé da seguridade social, a assistência social passa a ter um respaldo como política, elevando os critérios de distribuição, se contrapondo à previdência social que elege critérios contributivos. Portanto, buscando uma melhoria nas condições do sistema de distribuição de renda social, se apresentando como uma medida positiva por visar prevenção de situações de vulnerabilidade social que se apresentam como uma ameaça constante a vários segmentos sociais.

Como direito social, a assistência social se revigora e se democratiza, agora baseada em princípios, diretrizes e normas que norteiam seu agir e função diante das

camadas populares dignas de sua execução, portanto a necessidade de se frisar suas funções e público alvo, que como relatam Bravo e Pereira (2008, p. 25) podem ser reveladas em duas proposições “uma, resgatadora e concretizadora de direitos, mediante esquemas de participação; e outra mantenedora dessa participação.”

Conforme foi relatado acima os direitos sociais estão alocados como dever central da política de assistência social, bem como a participação social que efetiva e amplia o poder de articulação e criação de uma política eficaz e democratizadora. Tanto a primeira como a segunda função estão atreladas à lógica de um realizar efetivo de serviços e direitos voltados aos segmentos sociais, por isso, a função da política de assistência está atrelada às seguintes designações: inserção, prevenção e proteção, pois sua contribuição está centrada na promoção de satisfações de necessidades. E ao satisfazer essas necessidades, reforça seu objetivo primordial a provisão de mínimos sociais e, contudo, a assistência passa a se reconceituar.

Na visão de Bravo e Pereira (2008, p. 228):

[...] embora não seja em si universal, já tem como destinatários segmentos sociais particulares (crianças e adolescentes carentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias sem condições de se autossustentar, desempregados e empregados de baixa renda), ela deve realizar uma necessária tarefa universalizadora ao incorporar e manter incorporados no circuito das institucionalidades prevalentes (direitos, leis, políticas) esses destinatários; por ser gratuita e sem fins lucrativos, automaticamente prevê o efetivo comprometimento do Estado e o envolvimento da sociedade na regulação, na provisão e no controle democrático de sua operacionalização.

Tendo em vista a concepção acima abordada, a assistência social ganha um aparato essencial quando se refere à provisão dos direitos a serem garantidos. Sua execução deve estar voltada para a provisão de direitos

e implementação de políticas que reverencie o bem-estar desses segmentos sociais, bem como se deixa clara a responsabilidade do Estado no provimento dos direitos adquiridos constitucionalmente pelos sujeitos sociais, em que a sociedade assume um papel importante quanto a analisar e participar do espaço público, fazendo com que o Estado cumpra seus deveres perante os serviços de interesse coletivo.

Toda esta magnitude revigorada pela assistência social na transição histórica a que esteve incorporada, revela que os rumos que estão sendo dados a ela, apontam para uma democratização dos direitos conquistados desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, mesmo que de uma forma um pouco lenta, não se pode deixar de se falar na assistência social sem se falar de avanços dentro das políticas sociais, que passam a enxergar os cidadãos, como dignos dos direitos concedidos.

A assistência social marca os novos parâmetros adotados pela política social brasileira que enquadra os cidadãos de direitos de uma forma mais humanizadora, ampliando os sentidos da participação popular no espaço público, na elaboração e execução dessas políticas, pois mesmo que haja ainda uma certa desconexão com o real objetivo da política e mesmo que ainda sejam poucos os mecanismos que a efetivem, se tem a certeza de que algo está sendo feito.

Como se abordou nas discussões acima, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2009) aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) reafirmou os dispositivos na CF de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), estabelecendo diretrizes e princípios congruentes com esses para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Como foi abordado nas assertivas, a PNAS deu vigor à LOAS e como um aparato de maior efetividade para a PNAS (2004) foi criado o SUAS, que revitalizou a política ampliando sua base no seu executar, bem como se afirmou seu aspecto democrático e de direito social. Assim, como aborda Raichelis (2006, p. 7):

[...] a construção do SUAS configura-se como o esforço de romper com o modelo

de concepção neoliberal implantado no Brasil. O SUAS, principal deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizacional e na lógica de gerenciamento e controle das ações.

O SUAS surgiu justamente para se descartar a primazia neoliberal de se minimizar e relegar os direitos sociais a um plano secundário e desumanizante, em que toda responsabilidade pela cidadania que deveria ser provida pelo Estado, era repassada totalmente para a sociedade e também individualizada, o que reforçava o assistencialismo, a subalternidade, transformando a noção de direitos em um processo de ajuda, de caridade e de bem-estar.

Nesse sentido, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) surge como uma forma de se efetivar mecanismos que mudassem a visão de gestão, financiamento e controle social, com o objetivo de dar suporte a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), elevando os serviços sociais a um caráter continuado, em detrimento de programas pontuais que antes eram adotados pelo modelo neoliberal, ampliando, assim, a função do Estado em relação aos direitos da sociedade.

Deste modo há de considerar-se a seguinte afirmação sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2007, p. 141):

As bases do Suas para a gestão, o financiamento e o controle social da assistência social recuperam a primazia da responsabilidade do Estado na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; reiterando a concepção de que só o Estado é capaz de garantir os direitos e o acesso universal aos que necessitam da assistência social.

A grande importância do SUAS está no fato de que o mesmo reforça o papel do Estado no provimento dos direitos sociais das camadas populares que necessitam da política de assistência social, bem como no olhar para os

serviços prestados para os segmentos sociais, que visam não o imediatismo mas a continuidade. E isto como forma de se oferecer efetividade às ações realizadas, o que se torna importante quando se trata da promoção de direitos à cidadania para os sujeitos sociais que se encontram em condições de vulnerabilidade social.

Sendo assim, o Estado aparece com uma nova metodologia na forma de proteção social que se divide em duas: a proteção social básica e a proteção social especial (de alta e média complexidade), e assim, organiza a assistência social com as especificidades das necessidades sociais, imperiosamente heterogêneas (BRASIL, 2007).

O sistema de proteção social se revitaliza de acordo com as especificidades e necessidades do público-alvo das ações sociais, no qual tanto o sistema de proteção social básica como o sistema de proteção social especial voltam-se para indivíduos e famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social.

Suas especificidades estão no desenrolar das ações, tanto que o sistema de proteção social básica está relacionado, ao prevenir as situações de risco social, com o objetivo de fortalecer os laços familiares e comunitários, onde os vínculos não foram rompidos. E o sistema de proteção social especial refere-se ao reparo do dano, pois nessas condições os indivíduos abalaram seu vínculo com a família e a comunidade ou romperam estes vínculos. Por isso a importância de se analisar as especificidades de cada caso, quando está em jogo a realidade social crítica em que vive sujeitos sociais.

De acordo com Albuquerque e Crus (2007) a importância do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não está somente reverenciado no sistema de proteção social acima explicitado, mas também como mecanismo de identificação das desigualdades regionais e condições estruturais municipais, que organiza a adesão de municípios ao SUAS por nível de gestão: inicial, básica e plena.

Além disso, inscreve como fundamento de sua construção e consolidação a matricialidadesóciofamiliar, a descentralização político-administrativa e a territorialização, bases reguladas para relação entre estado e sociedade civil, o financiamento pelas três esferas de governo, o controle social, a política de recursos humanos e a informação, monitoramento e avaliação.

Nesse sentido, o que se pode observar é que o SUAS é um mecanismo de grande respaldo entre a política de assistência social, por constituir todo um aparato ligado ao exercício do direito social, como um suporte para a efetivação da justiça social, por abordar aspectos essenciais para concretização da política social de forma efetiva, o que observa nos mecanismos abordados em toda sua implementação.

Segundo Albuquerque e Crus (2007, p.14):

[...] as portas de entrada para o SUAS são estatais e já se encontram espalhadas pelo Brasil por meio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). Os CRAS são implantados em territórios de maior vulnerabilidade social e os CREAS podem ser organizados pelo município em âmbito local ou regional ou, ainda, organizados pelo Estado.

Os CRAS e os CREAS reverenciam a rede socioassistencial dos serviços prestados, de acordo com a política de assistência social, bem como são instrumentos de execução das políticas, pois são nestes centros que os programas, projetos e serviços são prestados aos sujeitos sociais vulnerabilizados e suas famílias, sendo a porta de entrada destes no acesso aos direitos sociais que lhe competem.

3. AS UNIDADES DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DO IDOSO

Um dos mecanismos utilizados pela assistência social para dá suporte a sua execução são os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que são espaços que integram o sistema de proteção social básica, que abordam como beneficiários, famílias, que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco social e visa, através de programas, projetos e serviços fortalecer os vínculos familiares e comunitários como forma de prevenir riscos

que possam afetar os laços afetivos entre os indivíduos, tendo a família como base para a transformação social da realidade vigente. Como fica bem claro na conceituação do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (BRASIL, 2009, p. 13):

[...] o CRAS é uma unidade pública de base estatal descentralizada da política de assistência, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e Distrito Federal. Dada a sua capilaridade nos territórios se caracteriza como a principal porta de entrada do Suas , ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social.

O CRAS é um espaço de grande importância por ser baseado em diretrizes que beiram tanto o fortalecimento dos vínculos entre os indivíduos de uma sociedade como amplia o acesso destes aos direitos de cidadania e, portanto, ao sistema de proteção social, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que dá aos serviços socioassistenciais um caráter preventivo, proativo e protetivo, levando em consideração a qualidade dos serviços prestados para os sujeitos sociais, beneficiários da assistência social. Como é explicitado segundo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (BRASIL, 2009, p. 9) abaixo:

[...] a oferta dos serviços no CRAS deve ser planejada e depende de um bom conhecimento do território e das famílias que nele vivem suas necessidades, potencialidades, bem como do mapeamento da ocorrência das situações de risco e de vulnerabilidade social e das ofertas já existentes.

Como é bem explícito na assertiva acima, o CRAS

assume um papel frente à realidade social observada, pois através de seus serviços, que beiram um diagnóstico das famílias, sua função é dar o suporte social a seu público-alvo, focando tanto as potencialidades como dificuldades que se fazem presentes na realidade vigente dos indivíduos, frisando seu trabalho na transformação social destas famílias que são referenciadas nos serviços socioassistenciais. Portanto, como é um espaço de acesso a cidadania, efetiva os direitos socioassistenciais quando reverencia o acesso de seus usuários na rede socioassistencial através do trabalho como referência e contrarreferência do SUAS.

A função da referência se materializa quando equipa as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território e garante ao usuário o acesso à renda, ao serviço, a programas e a projetos, conforme a complexidade da demanda. E a função de contrarreferência é exercida quando a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica (BRASIL, 2009, p.10).

A articulação no trabalho desenvolvido entre o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e as outras unidades da rede socioassistencial, como exemplo os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) se mostram de suma importância, pois no sistema de proteção social há uma interação entre o que se prevê de básico e especial. E isso de acordo com a complexidade e este aspecto é bastante notório na rede assistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que prima pelo gerenciamento, inserção, encaminhamento e acompanhamento dos usuários da política de assistência social.

Portanto, a atuação do CRAS está voltada para o desenvolvimento de ações e serviços integrados com as famílias do Programa de Atenção Integral a Família (PAIF), visando, assim, uma transformação da realidade

social vigente, com a prestação do trabalho social auxiliado pela sua equipe técnica, através de uma interação desta com as famílias referenciadas, buscando dar efetividade a sua ação, se baseando nos eixos estruturantes do SUAS: a matricialidadesóciofamiliar e a territorialização. Como fica claro segundo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (BRASIL, 2009, p. 12-13) de acordo com o exposto abaixo:

[...] a matricialidadesociofamiliar se refere à centralidade da família como núcleo social fundamental para a efetividade de todas as ações e serviços da política de assistência social. E a territorialização refere-se à centralidade do território como fator determinante para a compreensão das situações de vulnerabilidade e riscos sociais, bem como para seu enfrentamento.

Os dois eixos estruturantes do SUAS elevam a política da assistência social, como um mecanismo de execução dos direitos à cidadania das famílias assistidas pelos serviços socioassistenciais. Logo, ao reconhecer a família como base para se chegar a efetividade das ações e serviços desenvolvidos é possível organizar todo o trabalho realizado com as famílias, na busca pelo fortalecimento dos vínculos familiares, pois é justamente no espaço familiar que se configuram as tensões e conflitos, como é também nele que se conhecem as potencialidades, interesses e necessidades e se pode traçar ações para transformação da realidade social do público-alvo assistido pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Portanto, ao reconhecer a territorialização como um ponto primordial para execução da política de assistência social, se põe em foco a importância no conhecer da realidade social destas famílias para assim traçar, de acordo com o contexto social, cultural e econômico deste âmbito territorial a que estão alocadas as mesmas, estratégias de enfrentamento das desigualdades sociais e conflitos que cheguem a afetar as relações coletivas, tanto familiares como comunitárias do público-alvo das ações do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

Vale salientar que o trabalho do CRAS não se faz

somente através da promoção da política de assistência social, mas da integração desta política com as demais políticas intersetoriais. Isto é, a política de saúde, de previdência social, dentre outras, para assim, garantir o acesso dos segmentos populacionais aos direitos assegurados, que se faz através da articulação coletiva destas políticas, bem como da participação dos usuários dos serviços sociais no processo de planejamento e avaliação das ações desenvolvidas. O que deixa bem explícito no trecho do Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (BRASIL, 2009, p. 14) que:

[...] ao se reconhecer a territorialização como eixo do Suas, reconhece-se que a mobilização das forças no território e a interação de políticas públicas podem potencializar iniciativas e induzir processos de desenvolvimento social. A interação de políticas, por sua vez, é potencializada pela clareza de objetivos e pela definição de diretrizes governamentais. Contudo, a democratização do acesso aos direitos socioassistenciais devem ser garantidos por meio da participação dos usuários nos processos de planejamento e avaliação dos serviços da unidade, seja mediante realização de reuniões com os usuários ou fóruns com representantes das famílias referenciadas e da rede socioassistencial local.

Além da importância da interação entre as políticas sociais para o alcance de resultados eficazes na oferta e execução dos serviços socioassistenciais e da participação social dos usuários, tem-se como um fator principal para a adequação destes serviços sociais a garantia democrática aos direitos sociais e a responsabilização do poder público no compromisso com a oferta adequada e acessível aos serviços. Pois, assim, através deste comprometimento, somado aos demais fatores explicitados, será possível construir a universalidade de cobertura da política de assistência social para o público-alvo de suas ações.

Os serviços do CRAS beiram o acesso dos usuários aos direitos assegurados e previstos pela política de assis-

tência, bem como de todo aparato legal de leis que reverenciam o direito a cidadania, por isso, a importância de se conhecer quais são estes serviços prestados às famílias usuárias do CRAS, que são:

- De conhecer o nome e a credencial de quem o atende (profissional técnico, estagiário ou administrativo do CRAS);
- A escuta, a informação, a defesa, a provisão direta ou indireta ou ao encaminhamento de demandas de proteção social asseguradas pela política nacional de assistência social;
- A dispor de locais adequados para seu atendimento, tendo sigilo e sua integridade preservados;
- De receber explicações sobre os serviços e seu atendimento de forma clara, simples e compreensível; de receber informações sobre, como e onde manifestar seus direitos e requisições sobre o atendimento socioassistencial; entre outros.

Entretanto, como se observa acima, o papel do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) frente às famílias é de suma importância por ser a porta de entrada dos usuários ao acesso aos direitos garantidos e por reforçar a participação social como uma forma de se fortalecer o campo de garantia dos direitos sociais, e assim democratizar os direitos e serviços socioassistenciais.

Os CRAS reforçam o acesso aos direitos socioassistenciais, através dos Centros de Convivência que englobam todos os membros das famílias referenciadas em sua dependência, através do trabalho realizado com as categorias específicas, ou seja, espaços de convivência para idosos, crianças, adolescentes, mulheres, entre outros, buscando uma articulação entre o seu público-alvo, CRAS e sociedade em geral.

Por isso, a importância destes centros na vida de uma comunidade cercada por desigualdades sociais gritantes. De acordo com Jorge (1998), o objetivo destes é fortalecer os laços familiares e comunitários, bem como identificar habilidades dos grupos assistidos pelo CRAS, e através de oficinas de geração de emprego e renda que buscam colocar o sujeito social em uma posição favorável de criação da sua própria renda, passando de dependente da Política de Assistência Social (PAS) para um sujeito independente do sistema de proteção social e assim,

excluído do índice de pobreza e exclusão social, que estão submetidos dezenas de cidadãos brasileiros.

Portanto, especificamente se referindo aos Centros de Convivência para a terceira idade, seu objetivo maior é justamente a mobilização destes no convívio social considerando Lemos et al. (2006), autores estes referindo-se à sociabilidade e sua ligação com o processo de envelhecimento. Uma ligação que para tanto há necessidade de se reforçar as relações sociais do ser humano na terceira idade tanto no que se diz respeito à família, quanto ao Estado e sociedade em geral.

De acordo com a Política Nacional do Idoso (PNI) - Lei nº 8.842, que além de prever a responsabilização do Estado e sociedade no provimento dos direitos deste segmento social, apresenta em seu capítulo II, artigo 3º, item II, como deve ser encarado o processo do envelhecimento. Como afirma Jorge (1998, p. 1) “o processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos”.

Assim sendo, este item revela a importância positiva atribuída à velhice, logo ressalva-se esta fase de transformação como um campo de aprendizagem e conhecimento, ou seja, de experiência que deve servir de referência para toda sociedade e que leva todo processo a uma aceitação, quando se revigora na sessão II sobre as diretrizes, no 4º art., item I: “viabilização de formas alternativas de participação, ocupação e convívio do idoso, que proporcionem sua integração às demais gerações” (JORGE, 1998, p.1).

De acordo com o artigo 4º, se observa que é reforçado o processo de socialização do idoso, que prima pela manutenção das relações sociais, reforçando o papel de suma relevância que a terceira idade assume frente à sociedade a que está inserida. E quando se fala de participação e, principalmente, de convívio, se remete o papel dos Centros de Convivência do idoso (CCIs) que englobam estes aspectos explicitados, reforçando assim, o convívio familiar e comunitário como forma de mantê-los ativos frente à sociedade e garantir que seja efetivada a Política Nacional do Idoso (PNI), bem como todo o aparato de leis que protegem este segmento social.

Por isso, é necessário entender o que são os Centros de Convivência e descartar os tabus gerados acerca de como

o sistema de proteção do idoso foi encarado ao longo dos tempos, pois como é sabido, as instituições asilares eram a forma de garantia de proteção a pessoa idosa e assim atribuídas como direito deste segmento social. Hoje, depois de grandes avanços na proteção desta categoria, isto é, a Política Nacional do Idoso e Estatuto do Idoso, são reforçados os conceitos da proteção social para a terceira idade. Portanto, é necessário um entendimento a respeito do que sejam os Centros de Convivência, para tanto eis uma alusão de Jorge (1998, p. 2) às instituições como então referenciadas:

[...] o espaço de convivência, ao contrário das instituições asilares, visa a resgatar as capacidades adaptativas do idoso para que ele possa usufruir permanentemente do intercâmbio de relações com a sua família e a sociedade. O idoso saudável é mais aceito por seus familiares e pela sociedade em geral. Na medida em que suas funções psíquicas estão mantidas, ele interage em seu ambiente de forma a ser respeitado e valorizado pelos seus pares.

O papel dos Centros de Convivência na vida do idoso é de primordial importância, até porque ao integrar este segmento social em espaços participativos, o modo de vida dele muda e assim se reforça as relações sociais estabelecidas entre ele e a sociedade, elevando seu padrão no aspecto social, bem como nos demais aspectos onde se pode manter seu estilo de vida e reforçar seu acesso aos direitos, o que o torna um idoso participativo e ativo em sociedade.

Mas, para que este segmento tenha avanços no que se diz respeito a sua integração na sociedade, é necessária a participação da família no processo de manutenção e fortalecimento dos vínculos sociais, pois é neste âmbito que o idoso está inserido no decorrer de sua vida. Portanto, é necessário se conhecer as atividades, bem como os objetivos destes centros na mobilização social da terceira idade. Neste sentido Jorge (1998, p. 2), pronuncia-se da seguinte forma:

Todas as atividades desenvolvidas no centro de convivência têm este objetivo fundamental que se ramifica em diversos outros objetivos específicos: trabalho com grupos para integração do idoso com os seus pares, de sua faixa etária; grupos para estimulação e desenvolvimento da memória e da atenção (através de jogos dirigidos e dinâmicas de grupo); grupos de ginástica e fisioterapia; grupos de estimulação sensorial através da música e da dança; passeios culturais (cinemas, teatro, museus, parques etc); filosofia para a 3ª idade, para reflexão e discussão sobre os diversos aspectos da existência humana e sobre a morte; programas de integração com crianças e adolescentes de diversas escolas, com o intuito de integrar as gerações; trabalhos manuais e artesanato, para resgatar habilidades, resgatar o desejo por uma atividade, pelo fazer, promover a integração e a socialização; aconselhamento e orientação de familiares quanto aos aspectos do envelhecimento e da velhice, quanto ao seu próprio idoso e às formas de interação familiar e de inclusão do idoso na vida familiar e social; psicoterapia da pessoa idosa, nos casos de necessidade ou demanda do próprio indivíduo.

O que se pode notar é que são múltiplas as funções dos Centros de Convivência, e todas reforçam um papel de manutenção do estilo de vida na terceira idade e buscam a efetividade dos direitos desta classe social. Mas na realidade brasileira o que é observado são centros de convivência que descartam essas funções acima explicitadas, que não possuem atribuições que estejam de acordo com os objetivos de atuação eficazes. Logo, por várias vezes é ementado a imagem de um idoso sem condições físicas ou até mentais para desenvolver tais atividades, o que proporciona a fragmentação no tratamento a esta pessoa idosa e fere diretamente seus direitos adquiridos.

Contudo, estes centros têm como função atuar atra-

vés de atividades que restabeçam o papel do velho na sociedade e sua inserção frente à mesma, estimulando a participação familiar e social como meio de manutenção dos direitos que regem a proteção do idoso e forma de interar estes com o meio em que vivem. O que difere os Centros de Convenção voltados para a pessoa idosa das instituições de internação que primam somente pela manutenção do idoso em espaços que não o socializam. Daí a importância dada aos espaços de convivência em estudo diante da sua eficácia quando se trata de reforçar a cidadania dos seres humanos que encontram-se, portanto, na terceira idade. Jorge (1998, p. 2), também profere-se da seguinte maneira:

Ao contrário das instituições asilares, os centros de convivência, apesar de levar o idoso para um espaço específico institucional, trabalha a pessoa para sua inserção na sociedade. A filosofia da Maioridade é propiciar-lhe condições que permitam o seu contínuo desenvolvimento e crescimento e a sua participação na vida familiar e social.

A compreensão sobre o que seja este espaço de conviver entre os idosos e as demais gerações torna-se necessária, pois somente assim se poderá chegar na atuação cidadã, que deve ser frisada quando se refere à dignidade humana do segmento social próprio da terceira idade. E nessa direção todos os mecanismos que levam à efetividade destes espaços de socialização devem ser impulsionados e articulados na concessão da interação social entre o meio e os idosos. Logo porque vai se reforçar a importância de integrar os membros da sociedade no conceder dos direitos desta classe social. E sinônimos de isolamento e perda de identidade atribuídos a terceira idade, por muito tempo predominante nestes centros se tornarão extintos. Contudo, se reforça o âmbito dos Centros de Convivência em estudo da seguinte forma:

[...] o espaço de convivência reeduca o idoso que perdeu em parte sua sociabilidade em consequência dos anos de iso-

lamento que viveu, das perdas cognitivas que sofreu, do espaço físico, psíquico e social que perdeu à medida que foi envelhecendo, que se aposentou e perdeu seu espaço produtivo, que sua afetividade deteriorou-se em decorrência do isolamento e da perda da identidade social (JORGE, 1998, p.2).

Termos que instigam a reflexão do isolamento pelos quais passam os idosos em diversas regiões brasileiras e remetem a uma indagação sobre o afastamento do idoso do espaço produtivo, como é frisado anteriormente. Todo este afastamento do velho das atividades econômicas desenvolvidas pelo seu trabalho o elevam frente a uma sociedade capitalista e consumista a uma imagem inativa, pois ele não está mais ativamente no mercado, contribuindo com o sistema e por detrás de todo este contexto o idoso sofre as consequências de um olhar capitalista que visa lucros e que por muito vê o idoso como desconexo do mundo do capital, mesmo reforçando o estilo de consumo que cada segmento social estabelece frente à sociedade que, portanto, capitalista.

Neste contexto social em que a sociedade se torna cada vez mais capitalista é que o direito do idoso fica relegado a último plano, quando se refere às relações sociais estabelecidas entre este segmento social e a sociedade. A sensação de que este indivíduo já passou por todas as fases da vida é reforçada e assim é atribuído um sentido fragmentado ao processo de envelhecimento. Não se pode negar que a velhice acarreta algumas limitações físicas, psicológicas, dentre outras, mas como cidadão a sociedade em geral e o Estado tem que prezar pelas garantias legais que elevam o idoso a um sujeito de direitos, e direitos estes que devem ser concedidos e efetivados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste contexto social em que a sociedade se torna cada vez mais capitalista é que o direito do idoso fica relegado a último plano, quando se refere às relações sociais estabelecidas entre este segmento social e a sociedade. A sensação de que este indivíduo já passou por todas

as fases da vida é reforçada e assim é atribuído um sentido fragmentado ao processo de envelhecimento. Não se pode negar que a velhice acarreta algumas limitações físicas, psicológicas, dentre outras, mas como cidadão a sociedade em geral e o Estado tem que prezar pelas garantias legais que elevam o idoso a um sujeito de direitos, que devem ser concedidos e efetivados.

Aspectos como a dificuldade de acesso as instituições provedoras dos direitos da pessoa idosa, constitui um ponto a ser revisto pelos profissionais que trabalham diretamente com idosos, principalmente os assistentes sociais. Logo a importância de estar levando estes ao conhecimento dos seus respectivos direitos, faz-se através do compromisso com a ética e o princípio primeiro da justiça social.

A falta de informação que por muitas vezes se constitui em um grave problema, destitui a efetivação dos direitos do cidadão e minimiza o seu direito a ter direitos. Portanto, toda prática voltada para o idoso tem que ser pensada de uma forma que o coloque não como mero digno de caridade ou de olhar penoso, mas vê-lo como um sujeito que tem capacidades que devem ser encorajadas para a manutenção da sua vida na sociedade de uma forma efetiva. E isto, pois, a partir do momento que os direitos sociais para a sociedade em geral são assegurados e, portanto, executados, a cidadania toma sua forma original e real e aproxima os sujeitos sociais do acesso a suas garantias sociais.

Não é difícil reconhecer a CF de 1988, que instituiu os direitos sociais, mas estes não agem por si próprios, dependem do reconhecer das garantias sociais asseguradas pela sociedade civil em geral, bem como pelo poder público. Portanto, todo este processo de reconhecimento da cidadania não representa uma luta encerrada, mas que exige muita responsabilidade da sociedade e do Estado, na busca pela democratização política, econômica e social, com relação aos direitos, aos programas, projetos que chegam a fazer parte da vida e cotidiano de milhares de pessoas, especificamente o idoso.

O idoso como cidadão de direitos é protegido por leis constitucionais que devem ser cumpridas, respeitadas. Políticas públicas eficazes, implementação de projetos que sejam reais nos objetivos propostos para o bem-estar

deste segmento social, que é de responsabilidade de um todo e não individual.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, S. A.; CRUS, J. F. Um Sistema Único de Assistência Social para o Brasil. In: TAPAJÓS, L. (Org.);

RODRIGUES, R. W. S. (Org.). **Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, SNAS, 2007. p.12-21.

BORGES, C. M. M. Gestão participativa em organizações de idosos: instrumento para a promoção da cidadania. In: FREITAS, E. V. de. et al. **Tratado de Geriatria e Gerontologia**. Rio de Janeiro (RJ): Guanabara, 2002.

BRASIL. Estatuto do Idoso. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. 5ª ed. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social, 2004 (PNAS/ 2004) - Norma Operacional Básica (NOB)/ Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. reimpressão em 2009. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do SUAS-NOB/SUAS**. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS). **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social. Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)**. Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e de

Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Rede SUAS: Gestão e Sistema de Informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Luziele Tapajós e Roberto Wagner da Silva Rodrigues (orgs). Brasília (DF): Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome, 2007.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.842**, de 4 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1994.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Lei nº 8.742, de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Vide Lei nº 13.014, de 2014. Brasília (DF): Presidência da República, 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 13.014**. Altera as Leis no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e no 12.512, de 14 de outubro de 2011, para determinar que os benefícios monetários nelas previstos sejam pagos preferencialmente à mulher responsável pela unidade familiar. Brasília (DF): Presidência da República, 2014.

_____. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. (orgs.). **Política social e democracia**. 4ª ed. São Paulo (SP): Cortez; Rio de Janeiro (RJ): UERJ, 2008.

JORGE, M. de M. **Idosos - experiência de inclusão**. 1998.

LEMOS, D. et al. **A Velhice**. Projeto e -Psico, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**, nº 85, p. 109-116, São Paulo (SP), mar., 2006

TAPAJÓS, L. (Org.); RODRIGUES, R. W. S. (Org.). **Rede SUAS: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: MDS, SNAS, 2007.

MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL DE 2008 A 2013:
UM BREVÍSSIMO EXAME DA LITERATURA SOBRE SUA
INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

ADRIANA NUNES MENDES DE BRITO¹
RODRIGO DUARTE FERNANDES DOS PASSOS²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo apresentar sumariamente tendências importantes na literatura acadêmica a respeito dos movimentos sociais entre 2008 e 2013 e seu nexos com a formulação de políticas públicas. Ele apresenta os resultados embrionários e iniciais de uma pesquisa ressaltando o caráter dinâmico e

complexo do tema, apontando a necessidade de uma avaliação atenta às particularidades que uma avaliação sobre tais movimentos políticos demanda, sugerindo uma “tradução” ou ressignificação enriquecedora da compreensão dos mesmos, em conformidade com a formulação do italiano Antonio Gramsci.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Movimentos Sociais. Gramsci.

¹ É Cientista Social, graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: adriananmbrito@hotmail.com

² É Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus de Marília e da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: rodrigopassos@marilia.unesp.br

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo visa fazer uma brevíssima leitura geral sobre algumas tendências da produção bibliográfica acerca dos movimentos sociais que ocorreram no Brasil de 2008 a 2013, principalmente nas grandes cidades do país onde, devido à maior concentração de pessoas, há maior repercussão nacional e internacional. Objetiva-se fazer um sumário exame da literatura existente sobre a influência destes movimentos na formulação das políticas públicas do país. Isto porque é comum a discussão sobre a grande participação dos movimentos sociais na efetivação de ações no âmbito de políticas públicas mais condizentes com a realidade sociopolítica, econômica e cultural da sociedade brasileira.

Primeiramente, pretende-se fazer uma breve apresentação sobre os movimentos sociais no Brasil de 2008 a 2013 e relacioná-los com as políticas públicas. Em seguida, será contemplada a discussão sobre os movimentos sociais, as políticas públicas e a relação entre ambos no contexto brasileiro, sendo esta uma revisão bibliográfica inicial e preliminar. E por fim, serão feitas algumas considerações conclusivas sobre o que foi exposto.

Uma questão se coloca como fundamental para a avaliação de tais movimentos sociais. Como buscar dá conta da amplitude que o tema enseja em poucas palavras? Por outros termos, como abordar o tema de forma sumária e introdutória uma vez que ele remete a uma miríade de manifestações de tais movimentos em complexa rede de diversidade e diferenças em distintas conjunturas? Como articular conceitos e classificações referentes à enorme gama de possibilidades de foco e compreensão de tais movimentos?

Ainda que a análise aqui proposta seja um esboço, a resposta a tais perguntas aponta para o uso da tradutibilidade ou traducibilidade ou ainda, tradução, conceito de *Antonio Gramsci*³. Tal categoria indica que se dá atenção à teoria e a prática ao “traduzir” idéias, conceitos diversos

do sentido originário de sua elaboração. Gramsci (2006) acreditava que a “tradução”, tanto como categoria e metáfora, seria um princípio metódico fundamental, seja como uma ressignificação sem caracterizar uma repetição mecânica. A tradução conotaria um enriquecimento do conceito em questão no sentido de adaptação às várias especificidades históricas, sociais, políticas, econômicas e tradições culturais. No caso deste artigo, a análise dos movimentos sociais enseja fazer essa tradução, pois, como afirmam Rosa e Mendonça (2011, p. 645):

A produção teórica sobre movimentos sociais enfrenta algumas dificuldades que a diferencia de outras áreas de estudo. A própria mobilidade do fenômeno e a sua pluralidade de formas impossibilitam a fixação de um único conceito e de uma única maneira de se estudar a ação coletiva. Com efeito, a teoria tende a acompanhar esse movimento tornando-se igualmente dinâmica, indeterminada e plural.

Isso diz respeito principalmente às últimas três décadas da história nacional quando houve grande mobilização política, social e cultural, ainda que com diferentes ritmos e intensidades durante todo este período. Movimentos sociais em torno da questão urbana, pela inclusão social, por moradia, contra a violência; pela melhoria da saúde pública; por melhores condições nos presídios; pela preservação e defesa da cultura local e das etnias dos povos, por último, movimento e mobilização na área rural por reformas, pelo movimento dos *sem-terra*⁴. Estas mobilizações são “ações sociais coletivas de caráter socio-político e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas” (GOHN, 2011, p. 335).

A propósito disto, Ferreira (2003, p. 80) afirma:

³ Autor comunista italiano que viveu entre 1891 e 1937 e ficou conhecido por sua obra carcerária denominada “Cadernos do Cárcere”, escritos na fase final de sua vida na prisão do regime fascista italiano.

⁴ Para uma leitura mais detalhada dos tipos de Movimentos sociais do século XXI consultar GOHN, 2011.

O processo de produção e disseminação das desigualdades socioeconômicas em nossa sociedade não é algo recente, sendo resultado dentre outras coisas da falta de políticas públicas adequadas, ou mesmo a falta de qualquer política em prol da população como um todo.

Isto é, as manifestações sociais são resultados, dentre outras coisas, da falta de políticas públicas que deem assistência à população de forma geral. Dessa forma, as políticas públicas tornam-se primordiais pelo fato dos diferentes governos não garantirem a ordem e a segurança social e os serviços para diminuir as desigualdades sociais e o desenvolvimento econômico, pois elas “visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis” (TEIXEIRA, 2002, p. 3). Essas políticas são aplicadas e interpretadas pelo poder público e influenciadas pela sociedade civil através das mobilizações sociais, que pressionam o governo a atender as necessidades da população. Logo, movimento social e poder público associados podem resultar em uma sociedade com menos desigualdades e menos problemas sociais e culturais.

2. MOVIMENTOS SOCIAIS E PODER PÚBLICO

Nos últimos dez anos, a produção teórica e metodológica sobre os movimentos sociais passou por profundas transformações. Isto se deve às principais características do movimento social, sua mobilidade e *pluralidade de formas*⁵ no período em questão. “Os chamados novos movimentos sociais se caracterizam, principalmente, pela ruptura dessa dinâmica inerente aos velhos movimentos sociais” (ROSA; MENDONÇA, 2011, p. 644), pois outras demandas além das desigualdades socioeconômicas se tornaram o ponto principal dessas lutas, dando origem a diversos tipos de movimentos. Esses novos

movimentos não lutam mais por melhorias econômicas e políticas apenas, mas, principalmente, por melhorias sociais e demandas culturais. Eles buscam o reconhecimento das suas identidades, sejam elas étnicas, sociais ou religiosas. Dessa forma, fica evidente a dinâmica e a pluralidade destas mobilizações que vêm se modificando consideravelmente desde os primeiros anos do século XXI.

Estas ações sociais coletivas têm sido cada vez mais organizadas, principalmente através do mais eficiente meio de comunicação da atualidade que é a *internet*. Elas têm o objetivo de transformar comportamentos sociais e influenciar políticas públicas adequadas em prol do benefício da população. As políticas públicas se direcionam mais aos interesses dos grupos sociais menos abastados, pois estes são os que mais precisam da assistência do poder público, ou seja, estas políticas mediam as relações entre sociedade e Estado com a finalidade de responder as demandas dos setores marginalizados da sociedade. Portanto, “compreende-se que uma parceria entre o movimento social e o poder público local pode levar a construção de uma realidade melhor, com menos disparidades socioeconômicas e menos abandono a certos grupos sociais” (FERREIRA, 2003, p. 94). Esta parceria cria espaços de diálogo entre o poder público e a sociedade que exercem pressão sobre o Estado através dos movimentos sociais.

2.1 Movimentos Sociais e Políticas Públicas

Os movimentos sociais estão presentes em toda a história do Brasil. Mas foi após a promulgação da Constituição de 1988, que os movimentos populares retomaram legalmente seu espaço, com a garantia da liberdade de expressão, de pensamento e de participação política. Assim, o debate sobre os movimentos sociais levou em conta importantes transformações, devido à própria mobilidade do fenômeno e a sua pluralidade de formas, prin-

⁵ Modo como Rosa e Mendonça (2011) caracterizam os novos Movimentos Sociais.

principalmente nas últimas décadas, onde estes passaram a ser “compreendidos como uma forma de ação coletiva sustentada, a partir da qual atores que compartilham identidades ou solidariedades enfrentam estruturas sociais ou práticas culturais dominantes” (ABERS; BULOW, 2011, p. 53). Isto é, uma forma de mobilização onde pessoas com ideias semelhantes, sejam elas políticas, social, étnica, religiosa ou cultural se organizam e se mobilizam na tentativa de gerar mudanças.

O Brasil, considerando todo seu contexto histórico, já enfrentou várias crises políticas, administrativas e econômicas, o que contribuiu para o aumento das desigualdades socioeconômicas do país. Essas desigualdades sociais poderiam ter sido reduzidas se o país tivesse políticas públicas adequadas. As políticas públicas são diretrizes que norteiam as ações do Estado mediando a relação deste com a sociedade. Elas visam à prestação de bens e serviços para responder as demandas da sociedade, como assistência social, saúde, educação e segurança, principalmente dos setores considerados vulneráveis. Também tem como objetivo “ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente” (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

Até parte do século XX, as mobilizações sociais se concentravam em protestar contra as crises econômicas, as desigualdades sociais, cobrando do Estado a redistribuição de recursos, mais empregos e se preocupavam em exercer certo controle sobre o Estado. Diferentemente dos “*novos movimentos sociais*”⁶, onde a preocupação não é influenciar tanto a ação do Estado, mas lutar por condições de vida melhores, pelo respeito e reconhecimento étnico, da opção sexual, da religião, ou seja, pela afirmação das identidades. As mudanças visadas nestas novas manifestações são mais voltadas para a sociedade.

Como os movimentos sociais são ações coletivas que se organizam de diversas formas para expressar suas ideologias e identidades em busca de mudanças sociopolíti-

co e cultural, é necessário buscar estratégias diferentes e diversas para se manifestar, podendo ser através de denúncias, de passeatas pacíficas ou que perturbem a ordem pública, ou através de negociações. As manifestações populares por vezes, atualmente, se comunicam pelas redes sociais, fóruns internacionais, nacionais, regionais, locais online, ou seja, utilizam a *internet* para a comunicação e a organização das mobilizações.

Como dito anteriormente, os movimentos sociais sempre existiram, não somente na história do Brasil, mas de muitos países,

porque representam forças sociais organizadas, aglutinam as pessoas não como força-tarefa de ordem numérica, mas como campo de atividades e experimentação social, e essas atividades são fontes geradoras de criatividade e inovações socioculturais (GOHN, 2011, p. 336).

Dessa forma, estes movimentos “tematizam e redefinem a esfera pública, realizam parcerias com outras entidades da sociedade civil e política, eles têm grande poder de controle social e constroem modelos de inovações sociais.” (GOHN, 2011, p. 337). São utilizados para alterar comportamentos socialmente e também para influenciar políticas públicas, pois a relação entre Estado e Sociedade Civil organizada se transformou, e assim o governo passou a conduzir políticas públicas mais participativas, onde não só houve a ampliação do diálogo entre as esferas, mas a maior presença de lideranças de movimentos sociais dentro do próprio Estado. Logo, fica evidente que uma parceria entre o governo ou poder público e o movimento social pode levar a construção de uma sociedade mais justa, com menores desigualdades socioeconômicas e menos abandono aos grupos sociais marginalizados.

⁶ Expressão usada por Abers e Bulow (2011) e por Rosa e Mendonça (2011) referindo-se aos movimentos sociais das três últimas décadas.

2.2 As Manifestações Populares de 2008 a 2013

A mobilização social no Brasil nos anos de 2008 a 2013, principalmente no último ano, representou a indignação da população brasileira com o modo que os políticos estavam administrando o país, pois a sociedade lutava por mais qualidade na educação, saúde e segurança do país. Organizados através das redes sociais, mais intensamente os de 2011 a 2013, estes movimentos ocorreram sem a influência de lideranças políticas.

Nos anos de 2008 a 2011, a sociedade civil se reuniu para protestar contra, principalmente, a violência urbana, a péssima qualidade do transporte público e a alta tarifa deste, em que milhares de pessoas foram às ruas em passeata vestindo camisas de vítimas da violência ou em protesto. Estes movimentos aconteceram em algumas cidades brasileiras ao mesmo tempo, por uma semana ou menos. As manifestações ocorridas em 2011 foram às primeiras que foram integralmente organizadas através das redes sociais, em âmbito regional ou local. Contudo, o manifesto popular de maior amplitude e de maior significado que ocorreu no Brasil na última década, foi o de junho de 2013, este teve repercussão internacional.

As manifestações de junho de 2013 foram algumas das maiores ocorridas no Estado brasileiro milhares de pessoas foram às ruas protestar por vários motivos. Tendo como estopim o aumento da tarifa de ônibus em várias cidades brasileiras, por isso o movimento ficou vulgarmente conhecido como a Revolta dos 0,20 centavos, mas era comumente chamada de Movimento Passe Livre. Os manifestantes não apenas reivindicavam a redução ou isenção da tarifa no transporte público, como também: melhores condições de vida para a população em geral; melhorias na educação, saúde, segurança; mais empregos; punição aos políticos corruptos. Criticavam os gastos exorbitantes do governo com as Copas do Mundo e das Confederações, alegando que o capital investido em estádios de futebol poderia ter sido aplicado na construção de escolas, hospitais, contratação de profissionais necessários para os serviços públicos funcionarem efetivamente e com alguma qualidade, entre várias outras reivindicações.

O movimento envolveu vários grupos sociais, de es-

tudantes a trabalhadores, de jovens a idosos, de ricos a pobres. Também participaram grupos extremistas e radicais que lutavam dignamente por suas causas, como também grupos que queriam se aproveitar dos protestos para praticar atos de vandalismo. Mesmo tendo este lado negativo, os protestos de junho de 2013 não se enfraqueceram nem foram rejeitados pela população, pelo contrário, estes protestos repercutiram em todo o mundo de tal modo que algumas cidades estrangeiras fizeram protestos em apoio aos manifestantes brasileiros.

Estas manifestações foram consideradas um movimento “ímpar” na história brasileira, primeiramente pelo modo de organização que usaram. Pela primeira vez na história do Brasil, a *internet* foi usada para mobilizar uma grande massa popular, sem uma liderança individual ou partidária a frente do movimento, as pessoas se comunicavam pelas redes sociais, combinavam dia, local e horário para ocorrer à manifestação e definiam as causas e o percurso. Muitos trocavam informações através de aparelhos celulares, seja por ligação ou internet, para se comunicarem. Outra característica ímpar é o fato de o movimento ter sido apertidário. Muitos dos manifestantes não permitiam lideranças partidárias ou bandeiras de partidos nem de organizações políticas, em algumas cidades, onde havia grupos mais radicais. Em alguns casos, as bandeiras que representavam algum partido eram violentamente arrancadas. Muitos desprezavam a participação de partidos políticos porque estes estão diretamente ligados à administração falha e corrupta do país e também aos vários escândalos que geraram o afastamento do povo do governo.

Segundo Macedo (2013, p. 06), “aumentou significativamente o grau de exigência dos eleitores e condicionou um novo cenário político nacional”, pois com as manifestações os eleitores passaram a acompanhar com mais rigor a gestão pública, a fiscalizar os atos e recursos públicos com a ajuda das tecnologias que potencializam a velocidade das informações. Com o descontentamento popular declarado nacionalmente, a popularidade dos governantes e dos partidos políticos caiu, caracterizando certa rejeição. Além destas consequências, as manifestações do primeiro semestre de 2013 resultaram em algumas políticas públicas que atendiam as reivindicações

mais imediatas como a redução do valor do transporte público, em algumas cidades. Porém, a maior parte das reclamações não foram atendidas. Com as eleições presidenciais se aproximando será possível observar outras conseqüências destas manifestações ou não.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente artigo foi argumentado com o apoio da bibliografia acadêmica um brevíssimo panorama sobre as mudanças nos movimentos sociais no Brasil e, com maior ênfase, nos últimos anos. Além disso, foi resgatado um pouco sobre as possibilidades em termos de nexos entre tais movimentos sociais e as políticas públicas.

A complexidade do tema, o caráter inicial desta reflexão e pesquisa, bem como os limites de espaço do texto em tela não permite que se faça uma análise exaustiva e aprofundada. Todavia, justamente por tal complexidade e ausência de um padrão único, é que se reafirma a necessidade de estabelecer nexos entre ideias e conceitos para uma análise que contemple as distintas particularidades de tais movimentos – na melhor acepção gramsciana da “tradução” – e na perspectiva de outro relevante clássico da Ciência Social que destaca o desenvolvimento desigual e combinado das diferentes instâncias e dimensões – social, cultural, política, econômica etc. - que compõem o modo de vida das sociedades (TROTSKY, 1977). Neste esteio, por mais que os movimentos se destaquem e suas lutas atinjam um patamar de pressão sobre os distintos governos, não há garantia de uma transformação automática e proporcional às suas intervenções no seio das sociedades consubstanciada em suas respectivas políticas públicas. Tal é a perspectiva das diferentes temporalidades de transformação das várias esferas da vida social que deve também atravessar a reflexão sobre os movimentos sociais e as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; BULOW, M. U. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade? **Sociologias**, v.13, nº 28, p. 52-84, 2011.

FERREIRA, R. O. Movimentos Sociais e a Construção de Políticas Públicas para o Meio Rural no Município de Serrinha. **Olhares Sociais**, v. 2, nº 1, 2003.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, nº 47, p. 333-361, 2011.

GRAMSCI, A. Caderno 12 (1932). Apontamentos e notas dispersas para um grupo de ensaios sobre a história dos intelectuais. **Cadernos do Cárcere. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo**. v. 2. 4ª ed. Rio de Janeiro (RJ): Civilização Brasileira, 2006.

MACEDO, R. G. Influência das manifestações populares brasileiras na disputa presidencial de 2014. **Perspectiva**, nº 9, 2013.

ROSA, A. R.; MENDONÇA, P. Movimentos sociais e análise organizacional: explorando possibilidades a partir da teoria de frames e a de oportunidades políticas. **Organizações & Sociedade**, v. 18, nº 59, pp. 643-660, 2011.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. Salvador (BA): Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR-BA), 2002.

TROTSKY, L. **A História da Revolução Russa**. Rio de Janeiro (RJ): Paz e Terra, 1977.

BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO CONTROLE
EXTERNO DOS ATOS PÚBLICOS E O PAPEL DESTE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA SOCIEDADE

WILLMA DE FRANÇA VITORIO MENDES FRAZÃO¹

RESUMO

O presente trabalho objetiva aproximar o leitor dos métodos a partir dos quais o exercício do controle externo dos atos públicos se realiza, partindo da forma que foram concebidos e estruturados até que se alcançasse o desenho que se tem atualmente. A possibilidade de gerir os bens públicos de forma conjun-

ta tem ganhado força e a população se tornado cada vez mais politizada e interessada nas informações que lhes são passadas pelos órgãos fiscalizatórios, isso tem gerado uma mudança cultural e comportamental na população e vem mudando também a forma que os gestores têm realizado suas funções.

Palavras-Chave: Controle Externo. Administração Pública. Órgãos Fiscalizatórios.

¹ Advogada formada pelo Centro Universitário UNINOVAFAPI e Pedagoga formada pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Atua frente a causas de Direito Econômico e Tributário. Teresina (PI), 2014. E-mail: willmavitoria@yahoo.com.br.

1. INTRODUÇÃO

O vocábulo controle em sua origem etimológica traduz a ideia de vigilância e verificação exercida sobre as atividades pessoais e sociais buscando a adequação dos comportamentos a normas pré-estabelecidas. Existem diversas referências que atribuem o uso do termo ao período medieval no qual, por questões inerentes a época havia a necessidade de verificação das ações que se justificava por questões ideológicas.

No âmbito da administração pública, tema ora tratado, as formas de controle se dividem em dois grandes grupos: o de controle interno, exercido por cada um dos poderes, em seus órgãos e agentes. Cuida este de verificar a adequação dos atos praticados aos princípios basilares dos atos administrativos, a saber: legalidade, eficiência, moralidade, publicidade e impessoalidade e o controle externo realizado por órgãos alheios ao em que o ato tenha sido realizado.

Porém, é preciso salientar que embora seja necessário e fundamental para o bom funcionamento da administração o controle externo não pode se realizar sem considerar os princípios da proporcionalidade e da discricionariedade. Tais princípios afirmam que caso não haja norma regulamentar para realização de um ato administrativo este pode ser realizado de modo discricionário e caso este respeite o princípio da proporcionalidade sendo feito de forma correta e sem exageros não há espaço para atuação do controle externo. Outrossim, caso haja uma norma regulamentadora para realização de um ato específico e esta seja descumprida pelo agente administrativo é nesse liame que os órgãos de controle externo encontram seu objeto de ação porque onde há lei específica para realização do ato não cabe invocar o princípio da discricionariedade caso a lei venha a ser descumprida.

Não obstante, mesmo quando haja ampla possibilidade para realização do ato de forma discricionária existindo incompatibilidade entre os fatos que justificaram a realização do ato e os efeitos buscados por este os órgãos de controle externo no exercício de suas atribuições podem pugnar pela desconstituição do ato em questão, justificando que deste modo a supremacia do interesse público pudesse vir a ser ferida.

2. TIPOS DE CONTROLE EXTERNO E SEUS REFLEXOS SOCIAIS.

O controle externo, segundo Justen Filho (2005), é possível relacionar ao controle-fiscalização que abrange a averiguação do exercício regular da competência imputada através da lei.

Esse exercício de verificação é realizado por algumas instituições fiscalizadoras dentre as quais as principais são o parlamento, o ministério público e o tribunal de contas que cumprem seu papel de diferentes formas e em diferentes momentos da constituição do ato administrativo. O papel realizado por cada uma dessas instituições possibilita sua caracterização como se observa a seguir:

2.1 Controle Jurídico

Por meio do controle jurídico a população tem acesso a diversos tipos de atuação efetiva diante das tomadas de decisão por parte do poder público. O uso dos mecanismos jurisdicionais torna o cidadão parte do processo de realização do feito e lhe dá oportunidade de se opor a este. Dentre os principais modos de acesso dos cidadãos a efetivação dos seus direitos no âmbito do controle externo tem-se:

2.1.1 Habeas corpus

No direito pátrio, a origem do habeas corpus remonta, expressamente, a 1832, quando foi publicado o Código de Processo Criminal, no qual se tinha em seu art. 340: “Todo cidadão que entender que ele ou outrem sofre uma prisão ou constrangimento em sua liberdade, tem o direito de pedir uma ordem de habeas corpus em seu favor”.

Para realização de tal pedido é dispensado o auxílio de um advogado, desta forma, qualquer cidadão pode por iniciativa própria o requerer a favor de si.

2.1.2 Habeas data

Segundo Bastos (1999, p. 260) em seu Curso de Direito Constitucional, sobre o Habeas data, eis haver possibilidade de afirmar o seguinte:

Habeas data é um remédio jurídico (facultativo) na formação de uma ação constitucional que pode, ou não, ser impetrada por pessoa física ou jurídica (sujeito ativo) para tomar conhecimento ou retificar as informações a seu respeito, constantes nos registros e bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como o direito à retificação de tais dados quando inexatos.

2.1.3 Mandado de segurança

O mandado de segurança individual ou coletivo busca a proteção dos direitos líquidos e certos que não possam ser tutelados por outros “remédios constitucionais” como o habeas corpus e o habeas data. Tem seu uso justificado quando alguma instituição pública ou qualquer pessoa jurídica que esteja exercendo função pública ameace os direitos que possam ser descritos como líquido e certo.

2.1.4 Mandado de injunção

O mandado de injunção é fundamentado no art. 5º, inciso LXXI da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 8.038/90, no seu art. 24. Trata-se de um remédio constitucional à disposição de qualquer pessoa (física ou jurídica) ao haver prejuízo pela falta de norma regulamentadora, sem a qual resulte inviabilidade no exercício de seus direitos, liberdades e garantias constitucionais. Assim sendo, sua principal função é suprir a falta de uma lei ou norma. (BRASIL, 2013; BRASIL, 1990).

Além dos descritos acima existem ainda sem serem menos importantes as ações civis públicas, a ação popular e a ação direta de inconstitucionalidade, cada uma com seus preceitos e adequações, mas que se dispõe a tarefa de colocar nas mãos da população em geral por si própria ou por meio de seus representantes formas de atuar diante das decisões tomadas pelo ente público administrativo. Desta forma, é possível afirmar que a conquista desses “remédios constitucionais” refletem na sociedade à medida que são conhecidos e utilizados por esta. Bem se sabe que muito ainda há que se fazer no sentido de

instruir aqueles que necessitam agir por si diante de um fato que considerem ofensivo, embora a acessibilidade tenha sido bastante aprimorada nas últimas décadas. Tal percepção surge quando ao se olhar para sociedade atual o número de pessoas as quais o uso dos instrumentos disponíveis são assimilados como algo que lhes é direito é a cada dia mais clara.

2.2 O Controle Parlamentar Direto

Está previsto na nossa “carta magna” que auxiliado pelo Tribunal de Contas os parlamentares deverão exercer atos fiscalizatórios e de controle sobre a administração pública. Mello (2007) discute amplamente esse aspecto em sua obra para partir de então elaborar um conceito que abrange quase que em absoluto a forma que pode se realizar o tipo de controle externo exercido pelos parlamentares. Sua decisão tem início falando da possibilidade de sustação dos atos e contratos realizados pelo executivo, da convocação de ministros e requerimento de informações para possíveis investigações, o recebimento de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer pessoa ou autoridade para depor. Trata ainda da possibilidade de criação de CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito) do julgamento das contas do executivo e da possibilidade de suspensão e de destituição dos ministros ou do presidente da república. Contudo, cabe ressaltar que algumas formas de controle exercidas pelos parlamentares são na verdade, como bem esclarece o mesmo ilustre autor, privativos aos componentes do Senado Federal entre eles estão: aprovar a escolha dos magistrados por meio de voto secreto, autorizar operações financeiras de natureza externa, fixar o montante da dívida da União, tratar sobre as condições para concessão de garantias da União em operações de crédito interna e externamente. Como trata de limitações a listagem das ações privativas ao senadores compõem um rol taxativo na Constituição Federal podendo, portanto as demais formas de controle parlamentar serem exercidas por ambas as casas.

2.3 O Controle pelo Tribunal de Contas

A mais ampla e autônoma forma de controle externo dos atos da administração pública é realizada pelo Tribunal de Contas. Autônomo e com poderes que se comparam aos do poder judiciário sua função precípua é a de justamente fiscalizar os atos do poder público e para realizar tal feito traz consigo poderes únicos e diferenciados em relação às outras instituições.

O Tribunal de Contas é composto por 9 membros, que devem ter mais de 35 anos e menos de 65. Estes devem ser dotados de idoneidade moral e reputação adequada bem como ter demonstrado amplo conhecimento jurídico. Tantos requisitos são exigidos dos membros do Tribunal de Contas logo porque sobre eles recai a responsabilidade de auxiliando o legislativo fiscalizar a contabilidade, as movimentações financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais da administração pública.

3. O CONTROLE EXTERNO ENQUANTO PRESSUPOSTO ADMINISTRATIVO

Não raro na literatura contemporânea é possível encontrar o homem enquanto ser social como dotado de características que lhes são inerentes e que precisam ser controladas e em caso de desvio, punidas. Assim já era em Foucault em seu “*Vigiar e Punir*” e assim já era antes dele em Montesquieu para o qual o homem era mau por sua própria natureza. Com uma ideia tão arraigada nesse sentido sobre a natureza humana e considerando a participação que estes pensadores, além de tantos outros que seguiam a mesma linha de pensamento, para as diversas áreas como a economia, a filosofia, a sociologia, o direito entre outras, não se pode negar a grande disseminação e por vezes predileção pelo uso do instrumento de observação constante sobre as atividades humanas. Partindo do pensamento de Montesquieu defendido por Hobes em sua afirmação de que o homem é mau, quem poderia deixar aqueles a quem coordena ou do trabalho dos quais dependa algum aspecto de suas vidas a mercê apenas de suas próprias vontades?

Essa forma de pensar tão disseminada e aceita na sociedade contemporânea como já o era em outras épocas

já por si só faz com que se moldem novas formas de administrar, visando um maior controle sobre os atos dos sujeitos envolvidos e tendo maior controle haja também meios coercitivos no sentido de evitar a existência de condutas repetidas. Ribeiro (2002, p. 17) nesse mesmo sentido já afirma:

O controle é apresentado como função administrativa desde os primeiros teóricos da Administração e da Economia. Babba-ge, ao propor a divisão de trabalho, apresentava os benefícios para o controle promovidos pelo trabalho em escala. Fayol já relacionava o controle como função administrativa essencial.

A visão ideológica a partir do qual o homem é mau (advogada por Hobes, Maquiavel e boa parte da doutrina religiosa ascética) leva o exercício do controle sobre as atividades a uma forma de controle muito aproximada. Afinal, o homem necessita ter sua natureza permanentemente controlada. Essa é a matriz lógica do funcionalismo clássico, e leva a uma determinada forma de organização e de estruturação da Administração.

A Escola de Relações Humanas nasce de uma experiência de caráter eminentemente fisiológico, mas traz à luz o caráter de autocontrole dos grupos sociais, associado aos estudos sociológicos de Weber e a Escola Burocrática, que trazem a sociologia para o interior das organizações e para o estudo dos mecanismos de controle, como forma de controle social.

A Teoria de Sistemas e as Teorias Contingenciais trouxeram uma dimensão muito interessante à questão do controle na Administração: a função ser utilizada como alimentação do sistema, garantindo sua possibilidade de evolução e adaptabilidade ao Mundo em mudanças, por encarem as organizações como sistemas orgâ-

nicos amplamente interligados com o seu ambiente.

Com essa nova dimensão, o controle passa a ser a garantia da eficácia dos sistemas, não só como garantidor de conformidade com normas pré-estabelecidas, mas, principalmente, como garantidor do atingimento de metas essenciais para sobrevivência das organizações. A função passa a ter um caráter iminente transformador, ante as mudanças propostas em um amplo cenário estratégico.

Desta forma é possível encarar o controle externo não só na administração pública, mas também quando os componentes envolvidos representam uma menor escala como uma empresa por exemplo. Assim, se em um departamento com pouco ou alguns agentes é necessário manter suas ações sobre controle visando um maior aproveitamento, o que dizer então da necessidade constante de fiscalização dos atos realizados pela máquina pública que é amplamente maior e mais complexa. Quanto a isso não resta questionamento, portanto.

4. FORMAS CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM OUTROS PAÍSES

São duas as principais formas de controle exercidas atualmente, estas se aproximam quanto aos seus objetivos e afastam-se quanto as suas características e ideologias. São elas: O controle por meio do Tribunal de Contas e o controle por meio das auditorias. Enquanto o primeiro tem todas as características procedimentais de uma ação investigativa por ser o Tribunal de Contas dotado de poder investigativo e ter autonomia decisória própria, o segundo revela-se como sendo um método mais consultivo e sem tantos poderes coercitivos e jurisdicionais embora no caso das auditorias a entidade fiscalizatória via de regra esteja ligada a um órgão munido dos poderes que lhe faltam.

Tanto uma como a outra forma de fiscalização podem especificar quais os aspectos serão priorizados no aferimento do cumprimento das ações que lhes são atribuídas.

Quando por vezes o caráter a ser analisado se refere à legalidade, legitimidade ou outros preceitos legais, por outras vezes há que se considerar a eficiência, a economicidade, a eficácia do ato realizado. A partir daí então se decidirão os métodos e técnicas a serem adotados com vistas a alcançar o maior isolamento possível do ato tratado para verificar a existência dos pressupostos questionados.

Enquanto o modelo usado pelos Tribunais de Contas tem origem francesa, o modelo usado pelas controladorias tem origem saxã e por motivos históricos e de adaptação a cada modelo econômico e social, o mapa das preferências em utilizar um ou o outro e a vinculação do modo fiscalizatório a entes diversos do poder público se desenha de maneira peculiar mundo a fora sob uma observação através dos dados fornecidos pelo Tribunal de Contas da União em 2000 e organizados e disponibilizados em Ribeiro (2002) como mostra a Tabela 1.

Tabela 1 - Vinculação das EFS aos Poderes

TIPOS	PODER	PAÍSES
TRIBUNAIS DE CONTAS	Legislativo	Holanda, Mônaco, Luxemburgo, Itália, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Turquia, Coreia, Malásia, Japão, Moçambique, Zaire, Tunísia, Tanzânia, Senegal, Guiné Bissau, Mauritânia, Marrocos, Ilhas Maurício, Líbia, Gana, Gâmbia, Gabão, Argélia, Benin, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Uruguai, Brasil
	Judiciário	Grécia e Portugal
CONTROLADORIAS	Legislativo	EUA, Canadá, México, Equador, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Zâmbia, África do Sul, Israel, Índia, Paquistão, Inglaterra, Noruega, Dinamarca, Irlanda, Suíça, Islândia, Hungria, Austrália, Nova Zelândia
	Executivo	Namíbia, Jordânia, Paraguai, Bolívia, Antilhas Holandesas, Cuba, Finlândia, Suécia
	Independentes (desvinculadas aos Poderes)	Guatemala, Panamá, Porto Rico, República Dominicana, El Salvador, Suriname, Peru, Colômbia, Chile

Fonte: Dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Internacionais – TCU 2000 e tabulados pelo Autor.

A partir do quadro comparativo é possível perceber que embora seja desejável certo afastamento entre os órgãos fiscalizadores e os entes da administração pública, poucos se encontram plenamente desvinculados de uma das três esferas do poder, sendo que a maioria dos países tem seus órgãos fiscalizatórios vinculados ao Legislativo, como é o caso do Brasil. Ora, nada mais coerente tendo em vista a forma que o processo legislativo ocorre no território nacional, vez que no Brasil as leis são produzidas pelos parlamentares, que sejam estes também vinculados a fiscalização do cumprimento dos pressupostos por eles elaborados.

Ao analisar quadros comparativos entre a forma que o procedimento fiscalizatório ocorre em outros países, outras semelhanças são encontradas como é possível observar no quadro a seguir, em quase todos os países os mesmos elementos aparecem deixando claro que em maioria os estudos no âmbito de controle externo de constitucionalidade acabaram perseguindo os mesmos objetivos e chegando a parâmetros similares.

PAÍSES	DECISÃO COLEGIAL OU MONOCRÁTICA	PODERES JURISDICIONAIS	FISC A PRIORI	FISC A POSTERIORI	FISCALIZA A ADM INDIRETA	LEGALIDADE*	BOA GESTÃO*
Alemanha	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Áustria	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Bélgica	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Brasil	Colegial	Sim	Alguns	Sim	Sim	Sim	Sim
Cabo Verde	Colegial	Sim		Sim	Sim	Sim	Sim
Canadá	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Comunidade Européia	Colegial	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Dinamarca	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Espanha	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
EUA	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Finlândia	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
França	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Grécia	Colegial	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Irlanda	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Israel	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Itália	Colegial	Sim	Sim	Sim	Alguns	Sim	Sim
Japão	Colegial	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Luxemburgo	Colegial	Sim		Sim	Não	Sim	Não
Países Baixos	Colegial	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Portugal	Colegial	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Reino Unido	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Suíça	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
Cuba	Singular	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Sim

* O conceito e formas de controle do que vem a ser boa gestão diferem de país para país, bem como a ênfase e métodos de controle de legalidade.

Fonte: RIBEIRO, F. C. A Estrutura e Funcionamento das Entidades de Fiscalização Superiores. Revista do TCU, nº 80 p. 10-23, Brasília (DF): TCU, 2000. (adaptado e atualizado com os dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Internacionais).

Porém, embora seja notado grande interesse em análise e aprofundamento dos dados recolhidos em sede de controle externo dos atos da administração pública, no Brasil (não somente) é possível perceber certa superficialidade e predileção a análise de dados técnicos. Como a previsão legal expressa é que o controle externo tenha como fundamento chave o descumprimento de algum preceito legal, os aspectos de adequação da tomada de decisão por parte do poder público em casos concretos ainda rende uma quantidade limitada de dados e o po-

der-dever de agir discricionariamente encontra poucas barreiras para que com eles se realizem atos até mesmo de grande vulto estes em grande parte feitos sem o crivo de um órgão que lhe delimite ou verifique.

5. A FORMA QUE O CONTROLE DAS AÇÕES É VISTO PELA SOCIEDADE E O QUE ISSO DIZ SOBRE ELA

Weber já era categórico em suas afirmações ao tratar das relações de poder no contexto social e uma das organizações mais citadas por ele em sua obra como detentora de poder sobre o povo é a Igreja Católica. Segundo Weber, tendo como objetivo o controle das massas a igreja por vezes criava e alterava seus preceitos fazendo com que hora fosse aceito e depois não mais.

No caso do Brasil, historiadores descrevem que desde o início das colonizações por Portugal houve sempre uma tentativa vertical de dominação dos povos por aqui encontrados. Buscando essa dominação as regras de controle eram constantemente flexibilizadas o que acabou gerando alguns traços sociais fortes como a aceitação da poligamia como mecanismo de aproximação dos colonizadores com os nativos dentre outros comportamentos antes inaceitáveis, mas que diante de uma necessidade planejada foram deixados em segundo plano.

O Brasil, colonizado pelos portugueses, povo que na época era essencialmente católico, trouxe não somente nos aspectos sociais isolados bem como em seus ritos instrumentais traços trazidos do costume de se ver analisado e controlado por uma entidade maior e detentora do poder. Isso é possível de observar nos ritos nos costumes e também na forma que os mecanismos de controle externos ao agente que os pratica é visto pela população.

Culturalmente falando não há porque haver grande resistência à forma de revisão dos atos praticados pelos agentes públicos em um país que até já teve um quarto poder: o poder moderador.

A negativa de abertura para análise e fiscalização por órgãos controladores gera quando realizada grande desconfiança por parte de quem busca realizá-la. Fato que se pode inferir das palavras de Edgard Camargo Morins então conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que diz: “No mais, fique alerta o cidadão quanto aos que combatem a presença dos Tribunais de Contas, porque esses os temem; e ao temê-los, escondem mais do que simples ignorância.” Assim, claro se faz tendo por base as palavras acima que em vista todo o histórico

da sociedade brasileira o exercício fiscalizatório como o preconizado nas formas de controle externo não deveria ser, portanto, mal quisto, mas sempre desejado causando inclusive desconfiança por parte dos cidadãos àqueles que a ele se opõe.

6. A FORMAÇÃO DA IDEALIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA CARACTERIZAÇÃO ATUAL

Em termos históricos as formas de controles encontram suas raízes em civilizações bastante remotas, sendo inviável tratar do tema desde o princípio haja vista sua completude, em povos como os egípcios já haviam representações de formas fiscalizatórias no exercício das tarefas realizadas aos serviçais e aos encarregados das funções ligadas ao faraó. Para saber disto basta que se observe um pouco a forma que as tarefas se distribuíam e se desencadeavam buscando uma efetiva realização. Não há de se pensar que as tarefas eram colocadas à disposição dos responsáveis e realizadas por estes sem nenhum modo de fiscalização e punição pelo que fugisse ao esperado.

Segundo Ribeiro (2002), ao buscar relatos antigos sobre o tema chegou a localizar relatos no Código Indiano de Manu, o Eclesiastes do rei Salomão, nos escritos romanos de Plínio e Cícero, ainda que também se referenciasse às Sagradas Escrituras extraíndo: “Êxodos (22, 10-12): Se alguém der a guardar ao seu próximo um jumento, um boi, uma ovelha, ou outro animal, e se esta coisa for furtada, indenizará o dono do prejuízo.” Para logo depois explanar sobre a percepção de controle em Atenas afirmando que:

Relatos sobre a administração de Atenas descrevem um rudimento de estrutura de corte de contas onde dez tesoureiros eram eleitos para uma assembléia de dez tesoureiros que tinha por objetivo apreciar a aplicação dos recursos públicos (hellénótamiai) (RIBEIRO, 2002, p. 53).

Desde relatos antigos passando pelos acima citado e

permeando pelo período feudal até que começasse a se desenhar o instituto do controle externo da administração pública como bem já o conhecemos atualmente muitos fatos históricos decisivos aconteceram alguns de grande importância para o delineamento do instituto como o citado abaixo ainda por Ribeiro (2002, p. 55)

O Império Austríaco funda, em 1661, a sua Câmara de Contas, com amplos poderes de fiscalização no âmbito da administração; em 1714, Frederico I, da Prússia, estabelece igual instituição nos seus domínios; em 1767, o rei da Espanha (Carlos III) transplanta para os seus domínios no ultramar o Tribunal Maior de Contas (sito em Buenos Aires) com três outros Tribunais Contadores (criados anteriormente) sob sua jurisdição (Reyes, Santa Fé e Cidade do México).

Note-se que as estruturas de controle administrativo, em específico as estruturadas sob a forma de Cortes de Contas, são anteriores à fundação das democracias modernas, elas são subprodutos da evolução da complexidade e da participação dos Estados e das sociedades.

Como é possível observar, o controle externo que é uma grande marca da democracia, pois o povo conhece o que acontece com seus bens é mais fácil que este povo possa atuar em sentido favorável ou contrário às decisões tomadas pelos seus administradores, é indiscutível que as formas de controle foram criadas e institucionalizadas bem antes da ideia de democracia vingar como característica base de grande maioria dos países que adotaram o sistema de controle externo.

6.1 Outros Fatos que Tornaram o Controle Externo como um Marco da Democracia e um Valor Social

Alguns estudiosos do tema ora tratado citam alguns marcos históricos que foram fundamentais para que a democracia se solidificasse e para que o controle externo se

tornasse um instituto arraigado nos preceitos constitucionais de diversas nações. Entre os marcos mais importantes citados, alguns são unânimes sendo recorrentes em trabalhos de diversos autores, e que dentre estes trabalhos, pode-se citar:

- A estruturação de estados nacionais com territórios maiores e centralização de poder nas mãos dos monarcas. Este fato exigia que fosse criada uma forma de controle administrativo eficaz, começa-se a delinear o que seriam os Tribunais de Contas em diversos reinos;

- A fundação em 1661 da Câmara de Contas no Império Austríaco;

- Em 1714 e em 1767 a criação de outras duas importantes Câmaras de Contas, na Prússia e na Espanha;

- Carlos III da Espanha transplanta para os seus domínios no ultramar o Tribunal Maior de Contas (sito em Buenos Aires) com três outros Tribunais Contadores (criados anteriormente) sob sua jurisdição (Reyes, Santa Fé e Cidade do México);

- A revolução francesa e seus ideais de liberdade, igualdade e fraternidade;

- As ideias revolucionárias de Napoleão e as revoluções de 1848 rompendo com origem patrimonialista histórico;

- A atribuição pela Inglaterra do controle das suas contas a Câmara dos Comuns;

- Nos Estados Unidos a Câmara de representantes passa a ter a atribuição de julgar as contas públicas, sendo assessorada pelo General Accounting Office.

Esses parâmetros foram sendo criados durante várias épocas e deles o Brasil tem inegável herança, tendo em vista os traços comuns e a forma que o instituto foi sendo desenhado pelo mundo e a forma que é usado atualmente no país. Tratando da importância que os órgãos de fiscalização e controle externo dos atos públicos tem acontecido no Brasil, Takeda (2008, p. 02) afirma:

É deveras importante apontar que os Tribunais de Contas passaram nos últimos anos a assumir sua tarefa de efetivo controle dos atos onerosos da Administração, reforçados em sua competência investigatória e suas garantias de autonomia e in-

dependência em relação ao poder político. Esta progressiva afirmação do sistema de controle externo – subsidiário da ação do Poder Legislativo sem lhe ser subordinado – conquanto valiosíssima para defesa do patrimônio público, vem encontrando iradas resistências, como não poderia deixar de ser em um país onde as verbas públicas sempre significam um rico pasto para os oportunistas.

Percebe-se na fala da autora acima citada a sua crença de que o atual sistema gestor do país apresenta falhas culturais e a sua descrença na forma que se organiza, por outro lado a presença do elemento fiscalizador aparece como um remédio provocativo à medida que assombra àqueles, cujas ações não estão pautadas e fundamentadas nos preceitos legais. Tendo por base Takeda e tantos outros doutrinadores que tratam do tema infere-se que a forma que é preceituado o controle externo dos atos públicos no Brasil atualmente é uma das mais bem elaboradas do mundo embora nem sempre seja das mais eficazes.

O poder fiscalizatório podendo ser realizado por diferentes órgãos como os que foram anteriormente descritos e em diferentes momentos, podendo ser preventivo ou suspensivo e encontrando disponível diversas opções para se realizar mostra o grande interesse em permitir que a fiscalização aconteça e põe um grande poder nas mãos dos órgão e entidades fiscais, principalmente dos Tribunais de Contas que pelas características que lhes são inerentes tem a possibilidade de uma atuação não só fiscalizatória e reguladora como também participativa.

7. NOTAS ATUAIS SOBRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE EXTERNO NO BRASIL

Devido à velocidade das informações e ao ritmo a cada dia maior os Tribunais de Contas bem como outros órgãos de controle externo vem criando mecanismos que aproximam o cidadão dos fatos sobre administração pública e controle externo que a ele sejam pertinentes. Um fato que já ocorre há bastante tempo é a prestação de contas públicas disponíveis ao cidadão pelo prazo de 60 dias

tanto nas portarias dos órgãos competentes quanto online para ser explorado por quem assim desejar.

Não obstante, nos últimos meses alguns avanços foram realizados no sentido de dar às informações um alcance mais abrangente como mostrado nas notas abaixo extraídas dos veículos de mídia.

7.1 Tribunal de Contas do Estado do Paraná

A mais nova ferramenta lançada pelo tribunal permite acompanhamento remoto. O proar (aplicativo para celular) permite a fiscalização a distancia, por meio eletrônico, da execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos municipais sob sua jurisdição segundo informação disponível na instrução normativa nº 95/ 2014.

7.2 Tribunal de Contas do Rio de Janeiro

Para dar visibilidade às fiscalizações do dinheiro público empregado nos jogos olímpicos de 2016, os Tribunais de Contas da União do Estado e do Município do Rio de Janeiro lançaram em 15 de Maio de 2014 o portal Fiscaliza Rio 2016.

7.3 Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União acaba de firmar, segundo informações de sua página na internet que firmou acordo de cooperação técnica com o Banco do Brasil tendo como objetivo o intercambio de experiências, informações e tecnologias, visando à capacitação, o aperfeiçoamento, à especialização técnica de recursos humanos, o desenvolvimento institucional e da gestão pública mediante a implementação de ações conjuntas ou de apoio mútuo.

7.4 Tribunal de Contas de Pernambuco

Desde 2013 os cidadãos podem enviar por meio de um aplicativo criado pelo Tribunal de Contas de Pernambuco através de celulares e tablets texto de denúncias, fotos do fato denunciado e até mesmo a localização da ocorrência, usando câmera ou gps disponíveis no aparelho móvel. A denúncia é enviada diretamente para ouvi-

doria do Tribunal.

7.5 Criação da Página “Meu Município”

A página “Meu município” organiza e disponibiliza, de forma simples dados sobre as finanças dos municípios brasileiros. É possível encontrar no site informações sobre receita, despesas, nível de investimento, entre outros para consultas abertas voltadas principalmente para os gestores públicos e para o cidadão.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle externo dos atos públicos foi como demonstrado no decorrer de toda a explanação uma conquista popular e uma afirmação da democracia, embora suas primeiras representações tenham acontecido mesmo antes que o conceito ou denominação de democracia se estabelecesse.

Colocar o poder fiscalizatório nas mãos de diferentes entidades como o Tribunal de Contas, o Congresso, os órgãos judiciais e até mesmo da população é sem sobre a dúvida ampliar a segurança daqueles que tem seus bens tutelados pelo Estado.

Após ter sido observada a necessidade de órgãos externos para revisão dos atos praticados pelos agentes administrativos, fato que ocorreu ainda nas primeiras manifestações sociais que tinham forma de governo estabelecida, buscaram-se meios de adaptar a forma de realização do instituto por diferentes formas que se enquadrassem nas necessidades da população atual. No Brasil que teve por influência formas de controle externo que já vinham sendo usadas na Inglaterra e em boa parte do mundo, ficara estabelecido não só as diversas formas pelas quais o controle externo pode ser realizado, como também os diferentes momentos em que pode acontecer, fazendo, portanto, com que no decorrer de todo o processo o cidadão possa estar inserido e se tornar participativo nos processos decisórios

Desta forma, o controle externo na administração pública é da forma que se desenha atualmente consubstanciado na fiscalização financeira orçamentária, contábil patrimonial e operacional, coerente com o Estado

Democrático de Direito, apenas quando isso ocorre de forma completa e podem ser vigentes todos os preceitos democráticos assim como todos os seus resultados com o pleno exercício da que seja o mais importante deles, a saber, a divisão de poderes sendo o orçamento analisado e fiscalizado pelo povo as finanças podem ser chamadas realmente de públicas e agir quanto a sua fiscalização um forte exercício de cidadania.

Podem ser vistas na organização político-administrativa do Brasil atualmente diversas tentativas de aproximar a população à informação que lhe é devida. A criação de mecanismos acessíveis e com informações completas vem claramente criando em território nacional uma cultura de politização, na qual os sujeitos sociais tem se tornado a cada dia mais interessados em usar os dados que são postos a sua disposição e a partir daí planejando seus atos.

Embora os órgãos responsáveis pela fiscalização venham buscando se adaptar as novas tendências em transmissão de dados e na atualização de seus modos, há na realização do exercício que lhes é inerente, na atuação fiscalizatória em si, muito ainda se faz no sentido de fiscalizar os atos partindo de pressupostos de legalidade e legitimidade. No que tange à fiscalização de atos discricionários como adequação ao caso concreto, economicidade e verificação do interesse público intrínseco a realização do ato pela administração pública ainda se tem um número mínimo de ocorrências. Desta forma, o ideal seria que se atrelasse o repasse das informações obtidas pelos órgãos à população unindo a estas informações outra, a de que possível por parte da população o poder - dever de agir caso seus interesses sejam afetados em detrimento de outrem.

REFERÊNCIAS

BASTOS, C. R. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. atual. São Paulo (SP): Saraiva, 1999. p. 260-261.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990**. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Brasília (DF): Presidência da República, 1990.

_____. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2005.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo (SP): Malheiros, 2007.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº 95/2014**. Dispõe sobre o Procedimento de Acompanhamento Remoto – PROAR, instrumento para fiscalização, a distância, de atos de gestão das entidades de Administração Pública Municipal, e dá outras providências. Curitiba (PR): Paraná, 2014.

RIBEIRO, F. C. A Estrutura e Funcionamento das Entidades de Fiscalização Superiores. **Revista do TCU**, nº 80 p. 10-23, Brasília (DF): TCU, 2000. (adaptado e atualizado com os dados fornecidos pela Assessoria de Assuntos Internacionais).

RIBEIRO, R. J. B. **O Controle Externo Federal no Brasil - uma análise do modelo de gestão frente às demandas do sistema sócio político**. 2002.

TAKEDA, T. A importância do controle externo na administração pública. **JurisWay**, 2008.

CONTRATAÇÃO DIRETA:
RELAÇÃO DE CONFIANÇA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO

DEMerval DE LOBÃO VERAS¹ YONICE MARIA DE CARVALHO PIMENTE²

RESUMO

O instituto da Inexigibilidade de Licitação tem sido invocado ao longo dos anos para fundamentar a contratação direta de advogados no âmbito da Administração Pública. Os órgãos de fiscalização, notadamente, o Tribunal de Contas da União, na maioria dos casos, têm decidido pela ilegalidade dessas contratações alegando que os serviços, objeto da contratação, não atende o requisito da singularidade, pois entende aquela Corte de Contas que se trata de serviços rotineiros, portanto, não se configu-

rando a hipótese de inviabilidade de competição preconizada pela Lei nº 8.666/93. Todavia, o Superior Tribunal de Justiça firmou recente entendimento validando esse tipo de contratação aduzindo que, desde que movida pelo limite do interesse público, reconhece a natureza personalíssima singular dos serviços advocatícios que torna inviável a competição para o objeto face à relação de confiança existente com base no princípio da discricionariedade administrativa conferida por lei.

Palavras-Chave: Inexigibilidade de licitação. Relação de Confiança. Princípio da Discricionariedade. Singularidade dos Serviços

¹ Advogado, Técnico em Controle Externo e Especialista em Controle Interno e Externo na Administração Pública.

² Advogada e Especialista em Direito Constitucional

Questão polêmica no ordenamento jurídico brasileiro tratada desde a edição da Lei nº 8.666/93, inserida naquele texto a partir do dia 21 de junho de 1993, foi motivo de grande discussão levantada sobre a possibilidade do agente administrativo de contratar profissionais da área jurídica de forma discricionária motivado, exclusivamente, pelo interesse público.

O assunto discutido de forma veemente pelo Superior Tribunal de Justiça ao analisar caso concreto por força de decisão adotada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que tentava responsabilizar profissional imputando-lhe ato de improbidade administrativa e condenando-o a devolver ao erário os valores recebidos em contraprestação pelos serviços prestados, além da tentativa de suspender seus direitos políticos, e pena de suspensão, afastando, assim, do direito de contratar com o Poder Público pelo período de até cinco anos.

A matéria acima indicada transfere apenas um pouco da preocupação enfrentada pelos advogados na militância dos seus direitos, indicando de acordo com o entendimento daquele que aplica a lei uma posição mais agravante ou atenuante sobre a forma de contratação da matéria em estudo. Antes de qualquer conclusão, o leitor deve adentrar na análise do conceito dado pela Lei de Licitação e Contratos Administrativos – Lei nº. 8.666/93 – que, ainda, disciplina o assunto:

Art. 13. Para fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valores históricos. (BRASIL, 1993)

A relação de atividades implícita no art. 13 do Diploma legal deixa claro que o profissional da área jurídica de acordo com os conceitos enfrentados está inserido em, pelo menos, cinco possibilidades de contratações de acordo com os destaques acima, seja para realizar um estudo técnico, elaborar um parecer, prestar uma assessoria ou consultoria, patrocinar, defender, atuar na defesa de causas judiciais ou administrativas e, ainda, treinar e aperfeiçoar pessoal.

O legislador quis diferenciar alguns tipos de atividades estabelecidas pelo texto como serviços técnicos profissionais e, segundo o mesmo texto, **preferencialmente**, deverão ser contratados mediante a realização de concurso público. A preferência, segundo a legislação atual, não é absoluta, assim não quis o legislador, do contrário teria inserido no texto a expressão “OBRIGATORIAMENTE”, não o fazendo, o intérprete ou o aplicador não está autorizado a fazê-lo.

Ora, é inquestionável que todos os conceitos acima destacados não podem ser contemplados no campo do concurso público. Por exemplo, como fazer concurso para as atividades de Planejamento, Assessoria e Consultorias? Assim sendo, porque não contratar o profissional da área jurídica diretamente, no caso, sem licitação convencional?

A negação da possibilidade decorre quase sempre de interpretações que não alcançam o limite da técnica dada a Lei nº 8.666/93, visto que é a mesma lei que dispõe sobre o assunto que exige o cumprimento de cautelas para esse tipo de contratação (BRASIL, 1993). Assim sendo, não trata a hipótese de contratação sem licitação porque a licitação existe em qualquer caso, seja ela convencional ou especial, a primeira hipótese segue o rito comum, já a segunda trata-se de uma opção legal que impõe rito especial aos procedimentos da espécie, ou seja, àqueles conhecidos como as contratações diretas.

A licitação, na realidade e, de fato existe, existe em qualquer dos casos, somente que no segundo caso (conhecida como Contratação Sem Licitação), está resguardada pelos limites da excepcionalidade legal, sendo apenas a forma diferente da primeira, cujo suporte encontra amparo nas cautelas desde que regularmente cumpridas. A única contratação direta que pode ser considerada irre-

gular ou ilegal é àquela que deixou de cumprir as cautelas previstas pelo art. 26 da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993).

Não é, portanto, ilícito ou mesmo irregularidade o fato do administrador contratar diretamente profissional da área jurídica porque é o conhecimento, a experiência, o acervo técnico, as publicações, dentre outros requisitos, que justificam o desempenho do profissional que deverá ser aferido no que concerne à **essencialidade e indiscutibilidade** de que é aquele serviço o melhor e mais adequado e indiscutível a plena satisfação da necessidade enfrentada. Isso quer dizer que alguém aferiu a qualidade do serviço para bem do serviço público.

Na linha do entendimento deve ser considerado, ainda, que o conceito dado pelo art. 13 da Lei nº 8.666/93, lei esta, a que também refere-se à normatização de Licitações e Contratos Administrativos, por si só, não fundamenta a contratação direta, a qual depois de se enquadrar no conceito legal pode ser justificada/fundamentada pelo inciso II ou mesmo no caput do art. 25 (BRASIL, 1993). No primeiro caso, tratando-se de serviços técnicos de natureza singular (perceba que a singularidade é do serviço), como também o profissional deve comprovar a notória especialização, conforme arrazoado acima, enquanto que no segundo caso a situação por não está contemplada pelos incisos I a III do art. 25, face à natureza da situação e ocorrência do mundo do ser poderá integrar uma relação que não poderia está descrita, porque fazem parte dos acontecimentos do mundo do ser, denominadas como situação inominada que deve ser aferida única e exclusivamente pela maior autoridade unidade que pretende o contrato, sempre sob o foco do interesse público perseguido.

Nesse sentido o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (STF) esclarece que a experiência do profissional e os conhecimentos (fator intelectual) é de impossível medição segundo os critérios objetivos do procedimento licitatório (rito comum), o serviço a ser oferecido é de natureza personalíssima (individual), portanto, clara está a impossibilidade de competição por total falta de condições da eleição de critérios objetivos, atendo-se, o agente, apenas a média de preços praticados no mercado como base para o contrato e, mesmo assim, dentro do nível dos profissionais de conceito assemelhado, sem desvincular da base

de cálculo que justificaram sua decisão, tais como a confiança que deve ser aferida mediante a investigação da capacidade profissional à luz dos critérios exigidos pela legislação.

Deve ser demonstrado que não se trata do melhor ou do pior profissional para a execução dos serviços, trata-se sim do melhor serviço que será executado por aquele profissional que foi selecionado mediante ato de infirção e, ainda, porque cumpriu as exigências impostas como cautelas pela legislação, sendo motivado o ato pela impossibilidade de eleger critérios objetivos que pudesse igualar a outro profissional da mesma área. Outro profissional assemelhado existirá, no entanto, é aquele o que melhor atende os interesses do Administrador, naquela oportunidade.

Destaca-se aqui o Recurso Especial nº 1.192.332 (2010/0080667-3), quando fora discutida a matéria cujo bojo processual contempla Parecer da lavra do Dr. Aurélio Virgílio Veiga Rios que opinou pelo desprovisionamento daquele recurso (Ação de Improbidade Administrativa), citando entendimento firmado em precedência reconhecendo a **natureza personalíssima singular** dos serviços reiterando a inviabilidade de competição para o objeto face à relação de confiança, desde que movida pelo limite do interesse público.

A rigorosa e descabida intenção de imputar culpa, erro ou dolo inexistente através da propositura da Ação de Improbidade ao agente administrativo que firmou ou venha a firmar contrato através de procedimento de contratação direta, como também ao profissional contratado mediante a paga de contraprestação mensal (retribuição), é totalmente descabida à luz da intenção do texto legal porque a prática do ato teve por base autorização contida em lei pautada na exigência da notória especialização, também conceituada por lei, adstrita apenas na comprovação do campo da especialidade do profissional (desempenho, estudo, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos que a legislação não alinhou, o que vale dizer que o rol estabelecido **não é taxativo** podendo ser ampliado com outras ocorrências relacionados às atividades a serem exercidas.

A leitura do texto legal (Parágrafo único do art. 25 LLC) deixa claro que o legislador não fez referência qual

tipo de desempenho, experiência, publicação, organização ou aparelhamento, etc., quis apenas que o aplicador (operador) exigisse a prova formal processual de acordo com cada caso concreto, entendido assim que outros profissionais podem existir e existem, no entanto, em condições de igualdade jamais poderiam competir com o selecionado porque não portador das características intrínsecas do demandado naquilo que pertine ao objeto em estudo.

Em análise do texto constitucional vigente, especificamente o seu art. 37, inciso XXI, deduz-se que o mesmo foi redigido de forma a impor, como regra, o procedimento licitatório, primou a competição e elegeu requisitos mínimos que foram elencados naquele artigo. Inobstante a exigência, o dispositivo citado prevê ressalvas em exceção à regra, hipóteses em que a licitação convencional (rito comum) seria dispensável ou inexigida, a fim de cumprir as especificidades dos objetivos exigidos, levantando a polêmica acerca das licitações, dispensabilidade ou inexigibilidades, incluídas as relativas aos serviços jurídicos.

A ressalva foi regulamentada pela Lei nº 8.666/93, arts. 24 e 25, no que concerne às contratações diretas, ou seja, àquelas que não exigem licitação convencional. As dispensabilidades ao procedimento licitatório convencional ocorrem sob a alegação da hipótese de incidência do art. 25 da Lei nº 8.666/93. (BRASIL, 1993). Na realidade, tais contratos representam serviços que dizem respeito à simples consultorias jurídicas costumeiras, cujos procuradores seriam plenamente capazes de responder ou cuja realização prescindiria da realização de procedimento de licitação a ser realizada sob o rito comum.

Vê-se que a forma mais adequada para a contratação de serviços advocatícios é a prevista no art. 25, II c/c § 1º c/c art. 26 e parágrafo único c/c o art. 13, II, III e V, todos da Lei nº 8.666/93, onde o profissional escolhido deverá possuir reputação incontestável e notável saber jurídico, além do que o profissional ainda poderia ser contratado sob o mesmo fundamento legal para ministrar treinamentos e aperfeiçoamento de pessoal desde que na área do seu conhecimento. Inobstante a possibilidade legal não é isso que se observa nas contratações da espécie feitas pelos gestores públicos em todo o país, porque quase na

sua totalidade são submetidas à censura pelo Ministério Público e outros órgãos de controle.

Inúmeras as Ações Cíveis Públicas promovidas com pedidos subsidiários de devolução dos valores recebidos, ressarcimento pelos danos causados ao patrimônio público, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos por 8 (oito) anos, proibição de contratar com o Poder Público por 5 (cinco) anos. As ações objetivam condenar os réus, na maioria das vezes inocentes e sem qualquer tipo de culpa, aplicando-se sanções previstas no art. 12, II, da Lei 8.429/1992, incluindo devolução ao erário dos valores contratados em contraprestação dos serviços.

A contraprestação devida aos profissionais em forma de honorários, via de regra, deve ser fixada com moderação (art. 36), seguindo patamar inferior ao mínimo estabelecido pela OAB, fato que também não é levado em conta pelos propositores das ações, os quais deveriam perseguir apenas os casos dos advogados que supervalorizam seus serviços com aviltamento dos honorários profissionais impondo prejuízo aos contratantes.

Sobre esse tipo de contratação o Superior Tribunal de Justiça considerou válida a contratação de escritório de advocacia sem licitação diante da análise de natureza intelectual e singular dos serviços, a forma moderada dos honorários e a relação de confiança entre os contratantes somam elementos que legitimam a dispensa de licitação para contratos de profissionais do direito. Foi justificando o interesse público que a Primeira Turma do STJ decidiu que o agente pode fazer uso da discricionariedade que lhe foi conferida pela Lei nº 8.666/93 com a finalidade de escolher ou selecionar o melhor profissional.

A principal justificativa é que o advogado se enquadrava nas hipóteses excepcionais ou na regra de exceção (Inexigibilidade), seja pela experiência profissional, os conhecimentos individuais e o valor a ser contratado de acordo com parte extraída do Acórdão:

(...) A singularidade dos serviços prestados pelo advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, desta forma, inviável escolher o melhor profis-

sional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda (...).

Em sentido contrário foi em Cacoal, localizada no interior de Rondônia que o Ministério Público ofereceu denúncia contra o prefeito da cidade, Francesco Vialletto e o Procurador Geral do Município, Advogado Edinaldo da Silva Lustoza, alegando a contratação ilegal de escritório de advocacia.

Àquela denúncia imputou infração ao art. 89 da Lei nº 8.666/93 – Lei das Licitações e Contratos Públicos por considerar irregular a dispensa de licitação, alegando, principalmente, que os serviços objeto da contratação não era singular, tratando-se de serviços de rotina ou corriqueiros como atividades atribuídas ao Procurador do Município, além do que não tinha sido comprovada nos autos a condição da notória especialização de acordo com a definição legal.

Em outro município (Itabira/MG), foi determinada judicialmente aplicação de multa diária, a pedido do Ministério Público, caso a administração não suspendesse os pagamentos que vinham sendo feitos ao escritório de advocacia contratado, imputando ao agente ação civil por ato de improbidade administrativa como também ao contratado, além de todos os envolvidos com a formalização processual que levou àquela contratação. Da mesma forma agiu o Promotor de Justiça na cidade de Iporá, o qual imputou também ao agente a improbidade administrativa contra o ex e o atual prefeito, alegando superfaturamento em contratos da espécie.

O mesmo caso ocorreu em Santa Cruz do Rio Pardo, o MPE através da ACP promovida contra o prefeito Adilson Donizeti (PSDB), alegou a existência de contratos altíssimos mantidos com advogados, o mesmo fato ocorreu com o prefeito de Teixeira de Freitas, SR. João Bosco Bittencourt (PT) que responde, apenas com 10 meses à frente da Prefeitura, por improbidade administrativa, o que fora comprovado também em Douradoquara em Minas Gerais quando a Justiça determinou a suspensão imediata do contrato entre a Prefeitura e o escritório particular de advocacia, bloqueando bens até o valor de R\$ 360.000,00, porque o juiz formou juízo que não ficou ca-

racterizado o “cunho singular, específico e excepcional da prestação do serviço contratado”, como sendo a condição indispensável para avaliar a dispensa de licitação pela Prefeitura, portanto, a comprovação seria a condição indispensável para a validade do ato, desconhecendo, na essência, o alcance do limite do princípio da discricionariedade administrativa dada por lei, não podendo o intérprete afastá-la de forma subjetiva.

O fato é que a matéria de contratação de escritórios de advocacia é interpretada de forma horizontal, nivelando, assim, os julgadores em geral, casos iguais com desiguais extrapolando os limites da legalidade conferida à prática de tais atos que são autorizados pela própria legislação e desde que cumpridas as cautelas mediante a justificativa, ratificação e publicação, juntados os documentos instrutórios, a legitimidade deverá ser reconhecida.

A questão controversa foi tratada em Súmulas pela OAB que depois de publicá-las (Súmulas nos. 4 e 5/2012, ambas de 23.10.12), manifestou-se favoravelmente a este tipo de contratação, afastando a responsabilização do profissional, mesmo reconhecendo que as súmulas não possuem poder legal vinculante, senão vejamos:

(..) ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (in totum) do referido diploma legal.”

(...) ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público,

porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da OAB).

Argumenta-se, finalmente, que é inexigível o procedimento licitatório convencional para contratação de serviços advocatícios, seja em função da singularidade da atividade, em função da notória especialização e, principalmente, porque inviável é a competição vez que não há como estabelecer critérios de forma objetiva, inobstante corrente divergente relativa ao aviltamento dos honorários que pode incorrer em infração ética disciplinar na categoria.

Por outro lado, deve ser transportado a estudo o entendimento do STF, o qual ao se referir ao problema afirma:

(...) Nas contratações em geral do poder público, a constituição impõe a licitação. A obrigatoriedade da licitação se justifica pela isonomia existente entre os potenciais contratados e pela busca da proposta mais vantajosa à administração pública. A pergunta é: quando precisa contratar advogados, o poder público deve licitar? A resposta seria: Regra Geral, o Poder Público sempre deve licitar.

A complexidade do tema vem causando polêmica. Muitas ações judiciais vêm sendo propostas questionando contratações de advogados realizadas sem prévia licitação, embora haja uma série de aspectos envolvidos na questão levantada que demandam reflexão jurídica mais acurada.

Ocorre que o debate gira em torno do regime jurídico das contratações públicas, notadamente no *plus* que caracteriza a inexigibilidade de licitação. Dizer que a licitação é inexigível porque a competição é inviável afastando o dever de licitar deve ser entendido como a obrigatoriedade de ser formulado o processo que conterà o procedimento em cumprimento das exigências em cautelas previstas pelo art. 26 da Lei nº 8.666/93. A mesma lei que dispõe sobre a possibilidade de opção pela inexi-

gibilidade quando for necessário contratar serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, cuja lista de conceitos fora assentada no art. 13 do mesmo Diploma legal.

Como visto, a faculdade foi conferida por lei, enquanto os problemas relativos às contratações da espécie são criados pelos aplicadores e julgadores que interpretam a exigência cada um de sua forma subjetiva, esquecendo a amplitude do texto e a intenção legal.

O que então seria causa de inexigibilidade? Como poderia ser definida a inviabilidade de competição entre advogados? Serviços advocatícios rotineiros, ou mesmo de cunho permanentes, admitem contratação direta pelo poder público? Em que casos a licitação seria inexigível, em caso de serviços jurídicos altamente especializados, tais como elaboração de pareceres complexos, propositura de ação judicial ou defesa em juízo em casos especialmente relevantes ou, ainda, na atividade de consultoria técnica e assessoria somente de juristas consagrados?

A Lei de Licitações não fez essa restrição, exigiu apenas que fosse justificado o ato, ratificado e publicado na imprensa oficial, claro tudo formalmente comprovado nos autos do processo que deu causa. A restrição é feita pelos órgãos de controle que viajam nas interpretações extravagantes e sem sustentação lógica ou racional e, muito menos legal.

Interessante notar que nas interpretações apressadas e nos julgamentos descabidos nunca é aferida a qualificação do profissional contratado à luz do texto legal, o que seria coerente face às exigências do parágrafo único do art. 25, como forma de comprovar o campo de atuação do profissional, bem como se a sua experiência é compatível com as peculiaridades do serviço a ser executado, ou ainda, bastando que se comprove a singularidade dos serviços demandados, não que sejam únicos, porém que sejam diferentes, isso, independentemente da qualificação do advogado, para que se conclua pela inexigibilidade de licitação.

Muitas dificuldades são de ordem prática diante do dever geral de licitar. Ora, não seria um procedimento de contratação direta uma licitação também? O processo igualmente é protocolado, autuado e, a ele, juntada a do-

cumentação exigida (instrução processual), apenas segue rito especial, diferente da licitação convencional.

Tratando-se de serviços menos complexos, àqueles de rotina que não exigem os critérios estabelecidos pelo texto legal (experiência, publicações, equipe técnica, etc.), a licitação na modalidade concurso destinada a trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração, poderia ser a saída para serviços advocatícios? Os demais casos, àqueles que podem ser comprovados diante da exigência legal, estarão fora de cogitação de realizar licitação convencional.

Necessário também investigar a existência de quadros jurídicos próprios da administração pública, formado por servidores, organizados ou não em procuradorias jurídicas, impede a contratação de advogados pelo poder público para àquelas atividades. Os entes administrativos (da administração direta, autárquica ou fundacional) que possuem advogados próprios estão impedidos de contratar serviços advocatícios com propósitos não específicos.

Por outro lado o serviço de advogado resulta em atividade regulada por normas do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94) e do Código de Ética e Disciplina da OAB. Claro que há incompatibilidade entre as regras da licitação e a disciplina profissional dos advogados, merecendo elevada discussão sob pena da possibilidade de concorrência entre si (os profissionais do direito) violar a ética profissional, até porque o oferecimento de lances negociados pelo menor preço consiste num procedimento de mercantilização do exercício da advocacia. A disputa pelo menor preço avilta valores dos serviços advocatícios, até porque a Tabela de honorários passaria a vincular o edital da licitação, o que a meia luz não pode ser aceitável.

Questão realmente relevante é o **vínculo de confiança** que une **advogado e cliente**, aspecto que solidifica o papel do advogado na administração da Justiça. Lógico, é possível haver vínculo de confiança entre o poder público e o advogado, isso não violaria o princípio da impessoalidade na administração pública, inobstante a questão venha sendo enfrentada pela jurisprudência, inclusive a do Supremo Tribunal Federal que reconhece a inviabilidade da disputa objetiva entre advogados para contratação pelo poder público, por meio de licitação convencional.

(cf. Recurso Ordinário em Habeas Corpus 72.830-8/RO (Rel. Min. Carlos Velloso, 2ª Turma, j. 24/10/1995); Recurso Extraordinário 466.705-3/SP (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 14/03/2006); Ação Penal 348-5/SC (Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 15/12/2006); Habeas Corpus 86.198-9/PR (Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 17/04/2007).

Resta reafirmar que todas as decisões ressaltam que não há afronta ao dever de licitar desde que presentes os requisitos da notória especialização do advogado, da confiança entre administração e advogado e da relevância do trabalho a ser contratado. Assim os meios que levam ao contrato são de ordem subjetiva do agente ligado diretamente à necessidade imposta para atendimento da finalidade a ser atingida. Em todo caso deve haver ponderação na eleição dos limites de honorários.

Retira-se, igualmente, de círculos acadêmicos (sítio da sbdp, o Prof. Floriano de Azevedo Marques Neto), a ideia de que existe incompatibilidade entre o dever de licitar e a contratação de advogados, o que resulta na ausência de fundamento jurídico que imponha a licitação como meio obrigatório para a contratação de advogados pela administração pública. O trabalho intitulado “*A singularidade da advocacia e as ameaças às prerrogativas profissionais*”, sustenta que os serviços jurídicos estão impregnados pelas características pessoais do executor, fato que impede a sua comparação com outros semelhantes executados por terceiros (outros profissionais). Daí que tais características subjetivas constituem um fator de discrimen suficiente a autorizar um tratamento desuniforme na hipótese, afastando assim o dever de licitar. Segundo o autor, há inviabilidade de competição genuína entre advogados em certames licitatórios, em razão da impossibilidade de comparar objetivamente as propostas e os preceitos éticos da profissão, reafirmando a tese levantada.

Na mesma linha de entendimento, a OAB SP obteve Recurso Especial atendido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) revertendo condenação de advogado que é acusado de improbidade administrativa. O Ministério Público havia apontado que o valor pago pela prefeitura de Nhandeara não era compatível com o serviço prestado pelo advogado (interpretação subjetiva), inclusive

contestando o fato de ter sido realizada concorrência pública para a contratação. Houve condenação em primeira instância – determinando a devolução dos valores em reparação ao erário – confirmada em segunda instância e pelo Órgão Especial do TJ/SP. O Recurso Especial foi redigido pelo advogado Cássio Scarpinella Bueno.

A OAB SP ingressou com o recurso no STJ:

(...) Está assentada a jurisprudência sobre a dispensa de processo licitatório na contratação de serviços advocatícios, mas são recorrentes os processos que contestam esse entendimento e querem apontar uma ilegalidade, que não existe”, aponta o Presidente da OAB SP, Marcos da Costa. O relator, Ministro Napoleão Nunes Maia Filho - seguido unanimemente pelos demais integrantes da Primeira Turma do STJ - partiu de fato incontestável, ressaltando que o serviço contratado foi de fato prestado, não restando configurado prejuízo à municipalidade em questão. Além disso, Maia Filho destaca que a valoração feita pelo MP e constante na sentença não era cabível, uma vez que “em que pese o desenrolar das ações e dos procedimentos terem requerido, efetivamente, apenas a elaboração de uma petição e de reconhecimento de pedido, uma impetração de mandado de segurança e a interposição de recursos especiais singelos, o fato é que o acompanhamento das ações e dos procedimentos foram, de fato, prestados, não servindo de parâmetro, para fins de apuração da razoabilidade do valor do Contrato, apenas as petições elaboradas pelo Procurador, e assim é, porque o desenvolvimento das ações e procedimentos elencados no Contrato poderiam ter exigido outras atuações do advogado, mas a sucessão dos fatos ocorridos na realidade demandou, apenas, os trabalhos deflagrados.

Por sua vez, o presidente da Comissão de Direitos e Prerrogativas da OAB SP, Ricardo Toledo Santos Filho lembra que o advogado realiza trabalho intelectual, singular, especializado que é impossível ser exposto numa competição licitatória, para ser mensurado pelo menor preço. **Na nossa interpretação isso seria ridículo (grifos).**

Na sequência da decisão, o Ministro do STJ ainda destaca que “a própria Sentença e o Acórdão atestam que o serviço fora inegavelmente prestado e que os autos não trazem qualquer elemento contundente de “superfaturamento e discrepância entre a quantia acordada e o valor de mercado”. Maia Filho, conclui esta linha de raciocínio afirmando que “não se afigura, destarte, a análise da razoabilidade da quantia paga ao Advogado exclusivamente pelas petições por ele elaboradas, pois o objeto do contrato é mais amplo, abrangendo o acompanhamento de Ação Civil Pública, Inquérito Civil Público, Processos de Mandado de Segurança e Procedimento dos Concursos Públicos realizados no Município”.

Afinal, a polêmica persiste, embora a Lei de Licitações seja do dia 21 de Junho de 1993, ainda os seus aplicadores não conseguiram avançar no entendimento preciso de sua técnica, da vontade do legislador em viabilizar condições ao Agente Administrativo que enfrenta inúmera dificuldade no seu dia a dia, especialmente quando os controles (interno e externo) não são devidamente preparados, expondo em suas arrazoadas teses abusivas e absurdas que injustificadamente causam enormes prejuízos a esses profissionais que foram contemplados pela lei, para fins de contratação, sem que haja burocracias extravagantes.

É o entendimento, à luz do melhor direito.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. São Paulo (SP): Método, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo (SP): Malheiros, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1993.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo (SP): Editora Atlas, 2004.

ASPECTOS PENAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

CHARLES BRAGA BESERRA¹

RESUMO

A edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representou um passo fundamental para o estabelecimento de regras coerentes com vistas a uma boa gestão dos recursos públicos. A sua promulgação teve como efeito imediato um sentimento de moralização no setor público. Ademais, foi fator relevante para debelar o caos financeiro que pairava sobre toda a administração pública brasileira antes de sua superveniência. Conquanto houvesse princípios constitucionais que tratassem sobre finanças públicas na Carta Política de 1988, somente com o advento da LRF tornou-se possível uma regulamentação

mais efetiva sobre o tema. Planejamento, equilíbrio, transparência, responsabilidade, entre outros, são princípios obrigatórios para os gestores públicos diante dos ditames dessa importante norma financeira. Para o cumprimento de tão razoáveis diretrizes, a lei estabeleceu cominações cabíveis para aqueles que não enquadrarem suas condutas ao que está prescrito em suas normas. Em suma, a referida legislação, que será objeto de nosso estudo, foi um marco regulatório para a busca de uma gestão profissional das finanças públicas. A nossa análise buscará, sobretudo, os aspectos penais atinentes aos ditames da lei em tela.

Palavras-Chave: Aspectos Penais. Finanças Públicas. Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹ Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Piauí e Especialista em Contabilidade Pública e Orçamento Público pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina - CEUT.

1. INTRODUÇÃO

Dada a ampla relevância dos temas tratados pela Lei Complementar de nº 101/2000, denominada como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é bastante oportuno proceder a uma análise mais acurada sobre as implicações que sobrevieram com o advento dessa importante lei. (BRASIL, 2000)

Tais implicações referem-se, num primeiro momento, aos objetivos que justificaram a edição da lei. Trata-se da sua aplicabilidade. Nesse sentido está implícita a compreensão sobre a mudança de comportamento dos gestores públicos sob a égide da nova legislação.

Contudo, outro aspecto decorrente da aplicabilidade da Lei são os meios que o legislador assegurou para corrigir os desvios relativos aos dispositivos da norma jurídica em estudo. O cerne dessa questão é a resposta sobre quais medidas jurídicas reparatórias, uma vez infringidas as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), poderão ser implementadas para punir eventuais infratores e inibir os demais, com vistas a dar efetiva execução ao desiderato previsto na Lei Complementar de nº 101/2000. (BRASIL, 2000)

Visando apontar as sanções penais aplicáveis quando do descumprimento da LRF foi desenvolvido o presente trabalho. Assim, a premissa básica é a identificação dos ilícitos penais e a respectivas penas, relativas à citada norma jurídica.

O presente trabalho não versará sobre Lei de nº 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa, por não se tratar essa de uma legislação que discipline sobre aspectos penais, assim estando fora do escopo deste trabalho.

1.1 Objetivos

O objetivo do presente trabalho é apresentar uma análise panorâmica das relações existentes entre os dispositivos da LRF e do código-penal brasileiro. Como objetivos específicos se têm: 1) estabelecer os principais aspectos relativos à LRF e ao Direito Penal e 2) apontar os crimes e penas relacionados à LRF.

1.2 Metodologia

Esse é um estudo de revisão bibliográfica com o propósito analisar os reflexos penais que permeiam a LRF. De acordo com Cervo, Bervian e Da Silva (2007), a pesquisa bibliográfica procura explicar ou analisar um problema, tema ou assunto, através da reflexão e consulta de estudos realizados anteriormente.

Para a elaboração desse trabalho, foi realizado o levantamento de literatura existente, tais como, leis, trabalhos científicos, livros, entre outros materiais bibliográficos. A técnica de análise das informações será a parecer a respeito do conteúdo, pela qual os dados serão interpretados e ordenados para descrever ou explanar um fenômeno.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

A década de 1990 no Brasil foi um período bastante conturbado para a história nacional. O país acabara de sair de um regime político de exceção conhecido como Ditadura Militar. Tentava-se à época afirmar os ideais democráticos implantados pela nova constituição. Contudo, na primeira metade do período vários desajustes se apresentaram como entraves para rumo ao crescimento econômico e a estabilidade política, fatos estes que contribuíram para dificultar a governabilidade e concorreram para instaurar uma relativa instabilidade no país. As crises tornaram-se recorrentes. Ao lado das crises políticas, as crises fiscais do período trouxeram sérias complicações para os governos da época. Déficits recorrentes, endividamento e alta inflação foram temas que mereceram atenção política no período. Para sanar tais desajustes fazia-se necessário uma mudança de paradigma na condução das políticas fiscais ineficientes praticadas até então. Pressões internas e externas demandavam com urgência tal mudança.

No entanto, em meados da década de 90, o país ganha relativa estabilidade politicamente. Criam-se assim condições para que se propusessem mudanças no conturbado quadro vigente. Com apoio político e popular, o governo que assumiu a gestão de 1994-1998, do então presidente de Fernando Henrique Cardoso, conseguiu implementar

uma série de medidas que favoreceram para se chegar a um relativo equilíbrio a que tanto se aspirava.

Nesse sentido, o Plano Real tornou-se um dos principais instrumentos de que dispôs o governo para lograr êxito rumo à urgente estabilidade a que se almejava. Esse instrumento se mostrou eficaz para o controle inflacionário. As mudanças na área econômica incluíram em seu bojo as políticas cambial, fiscal e monetária. Ainda, dentro desse panorama de mudança de rumos, implantou-se a chamada Administração Pública Gerencial, que propugnava a concentração do Estado apenas nas políticas públicas primordiais, deixando para o mercado outras áreas até então controladas pelo Estado. A busca pela eficiência foi o lema central que respaldou essa reforma do aparelho de Estado. Assim, dentro dessa diretriz, várias estatais foram privatizadas e alguns serviços públicos forma delegados ao mercado para que se atingisse uma melhor eficiência na prestação desses serviços.

Embora, sucintamente descrito, esses eventos se constituíram no pano de fundo para que se criassem condições na década seguinte para propor uma legislação que contribuísse para ratificar essa nova postura gerencial e profissional da administração pública.

Nesse contexto, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar de nº 101/2000. O enfoque principal desse importante instrumento legal foi disciplinar sobre finanças públicas. Os princípios norteadores da lei são: equilíbrio, transparência, controle, responsabilidade, entre outros. Para proteger e garantir os respeito aos princípios delineados, uma série de limites e proibições foram estabelecidos na referida norma. (BRASIL, 2000).

Outro fator que contribui para a edição da lei foi a determinação no texto constitucional prevendo uma regulamentação ulterior em legislação infraconstitucional específica em matéria de Direito Financeiro. Deveras, assim determina o texto constitucional em tópico específico sobre finanças públicas:

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;*
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais*

entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional. (BRASIL, 2013)

Logo, segundo exposto acima, o constituinte originário delineou a previsão de que fosse elaborada uma legislação específica que tratasse sobre finanças públicas. Conforme demonstrado acima, a Lei Complementar de nº 101/2000, ou seja, a LRF, que veio regulamentar em certo sentido o texto constitucional. Assim, em matéria de Direito Financeiro, deverão ser respeitados os dispositivos da LRF.

Na introdução do texto legal fica delimitado seu campo de aplicação. Estabelece o art. 1º que:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º 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 segurida-

de social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)

Contudo, é a busca das repercussões penais pelo descumprimento dos dispositivos LRF que norteará o presente trabalho. Nesse sentido, tenta-se aqui compreender até que ponto o seguinte dispositivo é efetivo:

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992; e demais normas da legislação pertinente. (BRASIL, 2000)

Ora, o que se entende por direito penal é que este se constitui num ramo autônomo do Direito e que se encontra regido por um conjunto de princípios e axiomas próprios.

Como norma legal o Direito Penal Brasileiro, além das disposições constitucionais, encontra-se disciplinado basicamente pelo Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

Tão peculiar é esse campo do Direito, que o legislador constituinte, ciente da gravidade e consequências significativas das relações reguladas por esta, relacionou no tópico destinado aos direitos e garantias fundamentais que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (BRASIL, 1940). Por essa sistemática, uma conduta se configura como crime tão somente se existir uma lei anterior que a tipifique como tal, bem como somente pode ser estabelecida uma pena respectiva se houver, do mesmo modo, uma lei prevendo a respectiva sanção. Assim, não basta tipificar a conduta, deve-se também prescrever a pena.

As sanções aplicáveis na seara do Direito Penal segundo o Código Penal são:

*Art. 32 - As penas são:
I - privativas de liberdade;
II - restritivas de direitos;
III - de multa. (BRASIL, 1940)*

Diante do exposto, o objetivo do presente trabalho é compreender a repercussão penal relacionada aos ilícitos praticados em desacordo com a lei de responsabilidade fiscal. De modo preciso, buscar-se-á apontar a configuração legal dos crimes e penas aplicáveis quando do descumprimento da Lei Complementar de nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

3. ASPECTOS GERAIS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Na condição de norma jurídica, e como tal possui uma eficácia no tempo e no espaço, pode-se afirmar que a deflagração dos efeitos jurídicos da presente norma abrange todo o território nacional, alcançando todos os entes federados, bem como suas autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. Logo, percebe tratar-se de uma lei nacional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) encontra-se, enquanto ramo do Direito, situada na seara do Direito Financeiro. O Direito financeiro, que versa sobre finanças públicas, preocupa-se com a atividade financeira do Estado, que segundo Baleeiro (1973, p. 8) consiste basicamente em:

- Obter recursos – receita pública;
- Despender recursos – despesa pública;
- Gerir e planejar os recursos – orçamento público
- Criar crédito: empréstimo público.

Ataliba (1969, p. 50) define direito financeiro como “ciência exegética, que habilita – mediante critérios puramente jurídicos – os juristas a compreenderem e bem aplicarem as normas jurídicas, substancialmente financeiras, postas em vigor”.

A partir das definições acima apresentadas, pode-se inferir que o direito financeiro compreende os aspectos enumerados por Baleeiro (1973) e que se encontram dis-

ciplinado em normas legais.

Um ponto que deve ser ressaltado é que o objeto do direito financeiro é totalmente diverso do disciplinado pelo direito tributário. Embora encontrem algumas similaridades os enfoques são totalmente diversos. Conforme já está consensualmente estabelecido, ainda que verse sobre receitas públicas, o Direito Financeiro jamais poderia adentrar no espaço do Direito Tributário e, propor, por exemplo, a criação de um tributo.

Ao seu tempo, Sabbag (2013, p. 52) assinala essa diferença, pois compreende que:

Enquanto o Direito Financeiro – núcleo de derivação do Direito Tributário – é uma ciência jurídica que registra normativamente toda a atividade financeira do Estado, na busca de uma aplicação prática, o Direito tributário, por sua vez, é a ciência jurídica que, disciplinando o convívio entre o “tesouro público e o contribuinte”, dedica-se à receita tributária, isto é, à parte mais desenvolvida daquela outra disciplina.

Não obstante as especificidades de cada um desses dois ramos jurídicos não há consenso ao se afirmar que cada um deles constitua uma disciplina jurídica autônoma, pois conforme preceitua Celso Antônio Bandeira de Melo, eminente administrativista, “diz-se que há uma disciplina juridicamente autônoma quando corresponde a um conjunto sistematizado de princípios e regras que lhe dão identidade, diferenciando-a das demais ramificações do Direito” (MELO, 2005, p. 43).

Por isso, é necessário salientar que na esfera tanto do direito financeiro quanto do direito tributário, ambos são permeados por diversos princípios norteadores do direito administrativo.

No toca que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao menos de forma indireta tem ela conexões com o Direito Tributário, pois:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a ins-

tituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos. (BRASIL, 2000)

Após uma breve apresentação do seu pano de fundo, passaremos a apontar os temas que são tratados na LRF.

Na parte inicial, em um capítulo que versa sobre planejamento, essa lei trouxe importantes dispositivos que viabilizam a governança em política fiscal. Ampliou-se o espectro da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA). A obrigatoriedade da elaboração de 02 importantes instrumentos para manutenção do equilíbrio fiscal que são o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais são exemplos da ampliação das funções dessas leis orçamentárias.

§ 1o Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

(...)

§ 3o A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. (BRASIL, 2000)

Avançando no estudo da lei podemos observar que a mesma se preocupou sobremaneira com medidas que significassem renúncia de receita aos cofres públicos. De forma bastante prudente disciplinou sobre as condições a serem preenchidas para a concessão de qualquer medida que implicar renúncia de receita pública. O conceito jurídico de renúncia de receita que consta da Lei de Respon-

sabilidade Fiscal (LRF) é bastante abrangente.

§ 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (BRASIL, 2000).

Na mesma sistemática adotada para a renúncia de receita, os requisitos para a geração de qualquer despesa apresentam-se como óbices para um crescimento indiscriminado e arbitrário dos gastos públicos conforme assinalado no art. 16 da lei. Quanto a esse fato Cruz (2012, p. 54) afirma que:

O principal objetivo das restrições descritas no art. 16 indicam a intenção de impedir que empenhos, licitações, autorizações de fornecimento de bens e serviços, ordem de serviço para início da execução de obras e também a desapropriação, constitucionalmente amparada, de imóveis urbanos proliferem e comprometam o equilíbrio orçamentário.

Pode-se afirmar que a prudência representa princípio implícito bastante realçado ao longo dos dispositivos da LRF. Assim, não se admite por parte dos gestores e ordenadores de despesas medidas que atentem contra o equilíbrio das finanças públicas, tendo-se em mente que a mesma é financiada por meio dos tributos que são arrecadados dos cidadãos, que esperam o bom uso desses recursos.

Em se tratando de controle das despesas públicas, a LRF foi oportuna ao tratar sobre despesas com pessoal. A lei estabeleceu o limite máximo para essas despesas. Tal tratamento foi conveniente por impedir que a falta de critérios e limites nessa área contribuíssem para que se consumisse parte significativa dos recursos com o funcionalismo, limitando assim a capacidade de se imple-

mentarem políticas públicas importantes. Estabelece a lei, de forma doutra, que:

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
I - União: 50% (cinquenta por cento);
II - Estados: 60% (sessenta por cento);
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).
(BRASIL, 2000)*

Quanto ao que Baleeiro (1973) denomina de crédito público, a lei traz importantes considerações sobre o tema. Deve-se ressaltar que um dos objetivos para a sua promulgação foi uma estabelecer a disciplina sobre o estado caótico em que se encontravam os entes federados quanto ao endividamento público. Deveras, determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

(...)

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

(...)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exer-

cício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A preservação do patrimônio público foi tópico específico tratado na LRF. Nessa abordagem deu-se ênfase ao patrimônio público como meio necessário para assegurar a prestação dos serviços públicos, proibindo-se alienações irresponsáveis que contribuíssem para o enfraquecimento da estrutura do erário.

Todavia, bastante oportuna foi a importância dada ao princípio da publicidade, fato este que realçou o caráter republicano em matéria financeira. Ademais, foi assegurada participação popular na elaboração do orçamento público, bem como a ampla divulgação dos seus relatórios.

Conforme exposto acima, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um importante mecanismo para mudança de paradigmas em matérias atinentes à finanças públicas. Como novo marco regulatório na matéria, a LRF trouxe importantes implicações sobre a forma como deve ser a postura adequada dos gestores públicos e ordenadores de despesas.

Contudo, não obstante a postura moral que é demandada pela legislação, seria esta inócua senão não determinasse a possibilidade de penalidades advindas do seu descumprimento. Como perquirimos no presente trabalho as penalidades de natureza penal, passemos a discorrer sobre aspectos importantes do direito penal.

4. ASPECTOS GERAIS DO DIREITO PENAL

De pronto é conveniente salientar algumas considerações sobre o direito penal. Segundo Capez (2007, p. 1):

O Direito Penal é o segmento do ordenamento jurídico que detém a função de selecionar os comportamentos humanos mais graves e perniciosos à coletividade, capazes de colocar em risco valores fundamentais para a convivência social, e descrevê-los como infrações penais, cominando-lhes, em consequência, as respectivas sanções, além de estabelecer todas as

regras complementares e gerais necessárias à sua correta e justa aplicação.

Como se vê, o direito penal adentra o espaço das relações sociais mais destrutivas do equilíbrio relativo ao bem-estar comum. Posiciona-se ele prevendo abstratamente os fatos jurídicos que possam se enquadrados como ilícitos prejudiciais à vida social. As condutas delineadas nesse âmbito do direito representam as situações mais execráveis produzidas dentro do corpo social. Portanto, é coerente salientar que para fazer valer os direitos albergados nessa esfera jurídica, seja admissível a aplicação de penalidades excepcionais que possam restringir direitos fundamentais, a exemplo da medida privativa de liberdade.

As situações que sofrem a incidência do direito penal, por regular condutas que trazem danos à sociedade, segundo o regramento constitucional devem ser necessariamente estabelecidas em lei. Com efeito, reza o texto constitucional que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” (BRASIL, 2013). Dessa forma, estabelece a Carta Magna, ou seja, a Constituição Federal brasileira, a fonte do direito penal.

Entende-se o termo lei, na dicção constitucional, em sentido estrito, como atos normativos primários produzidos de forma regular pelo Poder Legislativo, respeitados os princípios constitucionais, e observando-se o devido processo legislativo. Não se admite obviamente atos infralegais do poder executivo tratando sobre essas matérias. Para Fragoso (1995, p. 89)

essa regra básica se denomina princípio da legalidade dos delitos e das penas ou princípio da reserva legal, e representa importante conquista índole política, inscrita nas Constituições de todos os regimes democráticos e liberais.

Conforme fica exposto constitucionalmente, bem como no Código Penal, é patente que a lei deverá delinear não apenas o delito, mas também a pena cabível. Dessa forma, se houver a caracterização do ilícito penal, restaria prejudicada a perfeita aplicação lei penal se não

houvesse expressamente prevista a penalidade cabível relativa a esse delito.

Para uma compreensão significativa do direito penal faz-se necessário conceituar um instituto importante desse campo jurídico. É o denominado fato típico. Capez (2007, p. 115) o conceitua como “fato material que se amolda perfeitamente aos elementos constantes do modelo previsto na lei penal”. Essa definição se relaciona a descrição abstrata do fato tipificado em lei com toda a caracterização necessária.

Aponta ainda o autor que são quatro os elementos que compõem o fato típico, a saber: conduta, resultado, nexa causal e tipicidade.

Para o autor supracitado (p. 115) a conduta “é a ação ou omissão humana, consciente e voluntária, dirigida a uma finalidade”. A vontade é fator determinante nessa conduta. Por resultado (p.155) se considera a “modificação no mundo exterior provocada pela conduta”. Quanto ao nexa causal (p. 156) refere-se ao “elo de ligação concreto, físico, que se estabelece entre a conduta do agente e o resultado naturalístico”. E, por tipicidade (p.186) entende que “o tipo legal é um dos postulados básicos da reserva legal”. Todos esses elementos apontados acima devem estar claramente expressos no mundo jurídico, através de dispositivo legal específico.

Naturalmente, levando em consideração, a existência de órgão jurisdicional competente para zelar pela aplicação da lei, o meio hábil para deflagrar os efeitos jurídicos da lei penal será uma ação judicial impetrada junto a esse órgão. Essa ação se denomina ação penal. Assim, para fazer valer direitos na esfera penal é mister a existência de um aparelho de Estado com incumbência para zelar pelo estrito cumprimento da norma jurídica.

Capez (2007, p. 523) define a ação penal como “o direito de pedir ao Estado-Juiz a aplicação do direito penal objetivo a um caso concreto”. De forma bastante clara se percebe três partes, via de regra, numa ação penal: a autora, que demanda a aplicação do direito; a ré, que configura o polo passivo da ação e que se possivelmente seja penalizada pelo descumprimento da lei penal; e o juiz que analisará o caso concreto e que se manifestará ao final da ação penal culpando ou absolvendo a ré.

No caso de crimes contra as finanças públicas ter-se-á

em todos os polos o próprio Estado. Simplificadamente, em regra, tem-se como autor da ação penal, o Estado-Acusador, o Ministério Público, como Réu um agente público investido numa função de Estado, e como aplicador do direito o Estado-Juiz que julgará as provas e os argumentos das partes litigantes em um no caso concreto.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prescreve que “as infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (BRASIL, 1940).

Passaremos, dessa forma, à identificação do fato típico definindo os ilícitos penais relativos às finanças públicas.

5. CRIMES E PENAS PELO DESCUMPRIMENTO DA LRF

A partir da Lei de nº 10.028 de 19 de outubro 2000 (BRASIL, 2000), portanto não constante do texto original do Decreto-lei nº 2.848, que é de 1940, foi um introduzido um capítulo específico para a definição dos crimes contra as finanças públicas.

A tipificação penal dos crimes contra o erário é a seguinte:

DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

Contratação de operação de crédito

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo:

I - com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal;

II - quando o montante da dívida consolidada ultrapassa o limite máximo autorizado por lei.

Inscrição de despesas não empenhadas em restos a pagar

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Ordenação de despesa não autorizada

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Prestação de garantia graciosa

Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei:

Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano.

Não cancelamento de restos a pagar

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

Aumento de despesa total com pessoal no último ano do mandato ou legislatura

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Oferta pública ou colocação de títulos no mercado

Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (BRASIL, 2000)

Como se pode observar, o capítulo IV do código penal apresentado acima representa a matriz legal dos ilícitos penais praticados contra a fazenda pública. Assim, essa parte foi introduzida para regulamentar o art. 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Se o texto analisado não tivesse sido editado, a LRF teria bastante obstaculizada a sua perfeita aplicação. Nesse sentido, tão importante como a própria LRF foi a vigência da Lei de nº 10.028 no mundo jurídico, que tipificou os crimes contra as condutas contrárias aos ditames das LRF, assim como determinou as sanções cabíveis.

Quanto às penas aplicáveis percebe-se que estas são relativas à privação de liberdade. Tais penalidades fazem parte do rol das penas mais excepcionais em âmbito jurídico nacional. Entende-se assim, que essas penalidades refletem a intenção do legislador em coibir condutas nocivas ao erário, que atingem sempre um número significativo de indivíduos de forma difusa, que fazem parte da sociedade lesada através dos crimes em finanças públicas.

Deveras, os recursos públicos se constituem no meio adequado para realização das políticas que beneficiam a

sociedade como um todo. De forma análoga, desvios e fraudes relativas ao patrimônio público lesionam não só o Estado, mas a própria sociedade que compõe este.

Se a matéria é relevante, a penalidade relativa ao descumprimento deve ter o mesmo tratamento do legislado. E assim o é em Direito Financeiro e nas penalidades aplicáveis pelo desrespeito do mesmo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não prescreve, em sentido estrito, no seu texto, nenhum crime e nenhuma pena, mas faz uma remissão de que os ilícitos contrários aos seus dispositivos seriam tratados pelo Decreto-lei no 2.848.

Deveras assinala a lei no seu art. 73 que as infrações dos dispositivos desta Lei Complementar terão sua punição de acordo com o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Todavia o fulcro penal encontra-se delimitado apenas nesse artigo.

Assim, restou implícito que os aspectos penais da LRF não são tratados pela própria norma, mas são transferidos à legislação específica que verse sobre crimes e penas.

Analisando a partir da literatura coletada, percebe-se que os aspectos penais da LRF são apenas aqueles definidos no capítulo IV do Código Penal. Dessa forma, se faz necessário um cotejamento entre os dois diplomas legais para uma leitura sistemática da compreensão dos efeitos penais da LRF.

Sintetizando, a conclusão a que se chega é os aspectos penais da LRF são apenas os elencados no capítulo identificado. E, se outros vierem a ser previstos em lei, os mesmos devam ser incorporados a esse tópico da lei penal.

Contudo, não se pode afirmar que exista lacuna legislativa prevendo condutas que se configuram como crimes contra as finanças públicas. A lei penal nesse sentido foi bastante límpida tanto em relação aos crimes como em relação às penas correspondentes.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, G. **Apontamentos das ciências das finanças, direito financeiro e tributário**. São Paulo (SP): RT, 1969.

BALEEIRO, A. **Uma introdução às Ciências das Finanças**. 9ª ed. Rio de Janeiro (RJ): Forense, 1973.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto-Lei no 2.848**, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Rio de Janeiro (RJ): Presidência da República, 1940.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei no 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848**, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília (DF): Presidência da República, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 2000.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013.

CAPEZ, F. **Curso de Direito Penal**: parte geral. São Paulo (SP): Saraiva, 2007.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; DA SILVA, R. **Metodologia Científica**. 6ª ed. São Paulo (SP): Prentice Hall, 2007.

CRUZ, F. da. (coord.). **Lei de Responsabilidade Fiscal**

Comentada. 8ª ed. São Paulo (SP): Atlas, 2012.

FRAGOSO, H. C. **Lições de Direito Penal.** 4ª ed. Rio de Janeiro (RJ): Forense, 1995.

MELO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo.** 18. ed. São Paulo (SP): Malheiros, 2005.

SABBAG, E. **Manual de Direito Tributário.** 5ª ed. São Paulo (SP): Saraiva, 2013.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

NELSON NERY COSTA¹

EMENTA

1.Desenvolvimento da Previdência Social; 2. Formação do Direito Previdenciário; 3.Constitucionalização da Previdência Social; 4. Previdência na Constituição de 1988; 5. Reformas Constitucionais da Previdência; 6. Regime Próprio de Previdência; 7. Gestão de Regime Próprio; 8. Fiscalização do Regime Próprio; 9. Direito à Compensação Previdenciária; 10. Equilíbrio Financeiro e Atuarial; Conclusão; Bibliografia.

¹ Professor de Direito da Universidade Federal do Piauí (UFPI), Defensor Público Estadual de Categoria Especial e membro da Academia Piauiense de Letras.

1. DESENVOLVIMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

O desenvolvimento industrial e os princípios do Estado liberal permitiram que o trabalho do homem fosse afirmado como se fosse uma mercadoria que pudesse ser objeto de locação. No entanto, dado à legislação que defendia a liberdade do trabalho, havia um excesso de trabalhadores – entre eles, inclusive, crianças e mulheres – de modo que se podia exigir até quatorze horas de trabalho com o pagamento de valores irrisórios. Para mediar as contínuas reivindicações trabalhistas, instituiu-se a *New Poor Law*, em 1832, com a assistência social se dando nas *works houses*, que se tratavam de abrigos para crianças, idosos e desempregados, sem distinções². O problema da miséria em larga escala fez com que o problema da previdência social passasse a ser medida do interesse público, principalmente com a necessidade de serem criados centros de atendimento aos que não trabalhavam por motivo de doença, idade ou desemprego involuntário.

A situação acima permitiu o desenvolvimento do conceito de previdência social ao dispor sobre o atendimento a riscos futuros num plano presente de alcance geral. Formaram-se instituições de natureza mutualistas por iniciativa pública ou por associação de trabalhadores, mas de natureza facultativa. Não obstante, tal enfoque começou a ser modificado, na Alemanha, quando foi criado o seguro obrigatório contra acidente, doença e velhice, que se voltava para o trabalhador da indústria. Por iniciativa do Chanceler Otto Von Bismarck, criou-se o seguro doença, em 1883, o seguro contra acidente do trabalho, em 1884, e o seguro de invalidez e de velhice, em 1889. O Estado passou a ser promotor do direito social e coordenador geral da sociedade, ao criar um seguro obrigatório gerenciado pelo Poder Público. As inovações acima foram consolidadas no Código Federal de Seguros Sociais, incluindo o seguro por morte e aperfeiçoando os demais seguros

já criados. O sistema previa proteção aos trabalhadores por categoria profissional, cobrando de forma obrigatória um valor fixo, com o qual se pretendia substituir no futuro o salário do trabalhador, com a repartição do encargo para o empregado, a empresa e o Estado. Logo depois, na Encíclica *Rerum Novarum*, de Leão XIII, em 1891, pronunciou-se sobre a condição dos trabalhadores e dos princípios que devem reger as relações entre patrão e empregado.

Seguindo a experiência alemã, a França, em 1898, cria uma legislação disposta sobre a responsabilidade civil sem culpa e a proteção padronizada como parte do contrato de trabalho. A proteção, prevista inicialmente para os trabalhadores das indústrias, começou a se alargar para todos os trabalhadores. As empresas passaram a contratar seguros para se proteger a responsabilidade sobre o acidente de trabalho, consolidada em 1905, com as seguradoras sendo responsáveis diretas para com os beneficiados. Na Inglaterra, em 1897, a *Workmen's Compensation Act* instituiu o seguro obrigatório contra acidente do trabalho, com a empresa sendo considerada responsável pelo dano ou morte, mesmo que não tivesse culpa. No mesmo local, em 1908, a *Old Age Pensions* concedeu pensão aos maiores de setenta anos independentemente de contribuição. Em 1911, a *Natural Insurance Act*, previu sistema de proteção de caráter contributivo obrigatório com triplice custeio. Depois disto, o direito à previdência social passou a constar na Constituição do México de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919, na Alemanha.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, o Tratado de Versalhes e a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), começou a haver a universalização da previdência social. Nas décadas de vinte e trinta, no século XX, formularam-se convenções e recomendações internacionais para a proteção da maternidade, de doenças profissionais, de seguro-desemprego e de outros benefícios sociais. Tratava-se de uma época de transição,

² “A concentração populacional da miséria nos principais centros urbanos industrializados muda o fundamento da assistência, da solidariedade prestada às populações carentes, passando-se a encarar-la como forma de solução de um problema de segurança pública da burguesia com a internação dos socialmente indesejáveis” (TAVARES, M. L. Direito Previdenciário: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. Niterói (RJ): Impetus, 2010, p. 49).

iniciada com o sistema da então União Soviética, primeiro país socialista, com a criação da expressão “proteção social”, como medida em favor dos trabalhadores. A Previdência Social era custeada pelos impostos, englobando a saúde pública gratuita e a segurança social, prevista na Declaração do Povo Oprimido e Trabalhador, em 1918.

Nos Estados Unidos, a *Social Security Act*, em 1935, criou o termo “seguro social”, para designar várias medidas de seguro e de assistência social. Havia uma proteção mais ampla do que a prevista inicialmente na Alemanha de Bismarck, incluindo mães de família e cegos, por exemplo. Foi inovador ao tratar das várias medidas e benefícios em um direito geral, com medidas coordenadas de proteção à saúde e ao desemprego. A medida visava liberar as pessoas de necessidades básicas, entendida como “*freedom from want*”, de modo a se relacionar a proteção social com o mundo econômico. Avançando mais ainda, em 1938, a Nova Zelândia instituiu proteção a todas as pessoas através do custeio sustentado por toda a sociedade, pretendendo acabar com a indigência e a miséria.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948, previu que todos tivessem direito à seguridade social, no art. 22, no art. 25, §§ 1º e 2º, e no art. 28. Contudo, passou a existir o *Welfare State*, baseado em um sistema unificado da seguridade social, gerido pelo Poder Público, ainda que tolerada a previdência privada. Essa ideia decorreu do Plano de William Beveridge, que foi aplicado na Grã-Bretanha, em 1942, plano que se sustentava na noção da dignidade da pessoa humana e não mais na proteção dos trabalhadores e dos miseráveis como existia no modelo alemão³. Houve a institucionalização de seguro público obrigatório de modelo geral, protegendo toda a população em sistema universal e único, custeado por prestações padronizadas.

A concepção tem natureza universalista, protegendo todos os cidadãos com cobertura pessoal e abrangência

geral, com o financiamento público através de contribuições sociais. Trata-se do modelo mais usado dos dias de hoje, com base em três noções: a) existe um sistema público de vinculação obrigatória, com garantia de renda básica para todas as pessoas; b) há planos por empresas baseadas no mutualismo, c) prevê-se proteção suplementar de natureza pessoal, como se fosse uma poupança individual. Para Beveridge e Andrade (1942, p. 282), advertindo contra cinco gigantes do mal:

a miséria física, que o interessa diretamente; a doença, que é, muitas vezes, causadora da miséria e que produz ainda muitos males; a ignorância, que nenhuma democracia pode tolerar nos seus cidadãos; a imundície, que decorre principalmente da distribuição irracional das indústrias e da população; e contra o desemprego involuntário (ociosidade), que destroi a riqueza e corrompe os homens, estejam eles bem ou mal nutridos⁴.

Ao tempo que houve o desenvolvimento do regime geral de previdência social, começou a existir um sistema de previdência para os servidores públicos, começando tal sistema nos Estados Unidos. O primeiro sistema de previdência municipal americano foi instituído, em 1857, para o benefício dos policiais de Nova Iorque que tivessem sido feridos em serviço. Depois, em 1878, o plano foi ampliado para conceder aposentadoria, recebendo metade do salário final, depois de vinte e um anos de serviço. Na primeira metade do século XX, foi estabelecido a maioria dos regimes de previdência para servidores públicos municipais e estaduais, baseados no custeio dividido entre os segurados e os entes públicos.

Quando houve a criação do *Social Security*, em 1935, não se previu a cobertura para tais servidores, mas depois isso foi permitido, em 1950, com o *Social Security Act*,

³ “Em meio às agruras da ocupação de Londres, pelos nazistas, o Lord Beveridge idealizou um sistema universal de proteção social, tendo como fundamento a proteção do berço ao túmulo. Uma proteção básica, suficiente para que o trabalhador e sua família pudessem sobreviver sem maiores desconfortos, o período de desemprego, doença, morte etc.” (TSUTIYA, A. M. Curso de Direito da Seguridade Social. São Paulo (SP): Saraiva, 2007, p. 7).

⁴ BEVERIDGE, W. H.; ANDRADE, A. (trad.). Plano Beveridge. Rio de Janeiro (RJ): José Olympio, 1942, p. 282.

permitindo que os Estados voluntariamente oferecessem a cobertura mediante acordo com o órgão federal. Houve a expansão dos regimes de previdência do setor público norte-americano, na segunda metade do século passado⁵. No plano da União, o *Federal Employees Retirement System (FERS)*, instituído em 1983, estruturou o sistema para beneficiar os servidores públicos federais de modo semelhante aos dos empregados de grandes empresas privadas, apesar de prever cobertura universal destes profissionais. Para tanto, as seguintes exigências: a) cobertura dos benefícios pelo sistema público; b) plano de benefícios definido previamente; c) plano de contribuição definida, no *Thrift Saving Plan (TSP)*.

2. FORMAÇÃO DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

O direito previdenciário tem duas grandes áreas de atuação. De um lado, os benefícios, que são outorgados pelos direitos de caráter administrativo; do outro lado, o custeio, que nasceu do direito financeiro e do direito tributário. O direito previdenciário, assim, é um direito híbrido, ainda que de natureza puramente pública, pois está ligado diretamente à autonomia do Estado e a seu aparelho administrativo e fiscal. Não se pode esquecer, ainda, que tenha origem no direito do trabalho, sendo um direito social, inclusive previsto no art. 6º do texto constitucional de 1988.

No âmbito do benefício, trata-se do reconhecimento de direitos aos trabalhadores ou aos autônomos que contribuíram para o sistema de previdência, ou estão agraciados por disposição legal, como os rurícolas e as

pessoas com deficiência. Desse modo, quando ocorre na previdência pública, existe a outorga de um direito, como a aposentadoria ou a pensão, desde que os requisitos prévios sejam alcançados. Mesmo na previdência privada, existe a tutela do Estado, através da Superintendência de Seguro Privado (SUSEP), que é uma autarquia federal. A matéria está expressa na Constituição Federal, no art. 40, no art. 201 e no art. 202, bem como na legislação em geral⁶.

Por outro lado, no aspecto de custeio está o direito de cobrar exação dos contribuintes, sejam empresas, órgãos públicos, trabalhadores ou servidores públicos, para o financiamento do sistema de previdência. Antes da Constituição Federal de 1988, chamou-se de contribuição parafiscal, mas depois do texto constitucional, passou a ser identificado como contribuição social para fim de seguridade social. Cada vez mais essa contribuição social é entendida como um tributo, mais longe da noção de conta individualizada. Pela nova natureza, o custeio tem por base o direito tributário e as regras inerentes a ele. Com a criação da chamada “Super Receita”, através da Lei Federal nº 11.457, de 16.03.2007, a arrecadação do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) passou a Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão do Ministério da Fazenda⁷. Com isto, foi mais aprofundado o caráter tributário da contribuição social. Por outro lado, tal caráter está na Constituição Federal, nos arts. 40, *caput*, no art. 149, § 1º, e no art. 195⁸, além de haver inúmeras leis e documentos sobre a matéria.

O direito previdenciário é tipicamente um direito público, mas têm matérias de origem comercial, como

⁵ “Nos anos 80, observou-se que muitos dos Estados e localidades americanas procuravam expandir as opções de investimento disponíveis para os seus regimes de previdência. Isto permitiu que estes sistemas se beneficiassem dos significativos retornos observados no mercado de ações na década seguinte. Esta tendência de apresentar altos níveis de retorno do capital investido mantém-se até hoje, e com isso a maioria dos regimes de previdência dos servidores públicos locais e estaduais americanos continua a manter seus planos de benefícios definido como sua modalidade básica de benefícios. Cabe ressaltar, entretanto, que alguns poucos sistemas têm feito a transição para os planos de contribuição definida, ou tem adicionado aos seus programas de previdência de benefício definido um plano suplementar de contribuição definida” (SILVA, D. G. P. Regime de Previdência Social dos Servidores Público no Brasil: perspectiva. São Paulo (SP): Ltr, 2003, p. 36).

⁶ BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013.

⁷ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei Nº 11.457, de 16 de março de 2007. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 2007.

⁸ BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013.

as disposições relativas à previdência privada. Trata-se aí de direito privado, particularmente de direito bancário, submetido às regras do mercado financeiro, ainda que exista a tutela pública através de uma outorga federal. No entanto, tem caráter público, como as disposições referentes aos benefícios baseados no direito administrativo, enquanto as regras de custeio têm origem do direito tributário, além da abrangência geral do direito constitucional.

Para Miguel Horvath Júnior,

o direito previdenciário é fruto da revolução e do desenvolvimento da sociedade humana, principalmente em decorrência dos inúmeros acidentes de trabalho que dizimavam os trabalhadores. Este ramo do direito visa à cobertura dos 'riscos sociais, tomada a expressão no seu sentido comum de acontecimento incertus an e incertus quando que acarreta uma situação de impossibilidade de sustento próprio e da família'. Santoro Passarelli afirma que a previdência social não pretende uma função indenizatória, mas uma função de alívio da necessidade social, fornecendo ao trabalhador não as prestações equivalentes àquelas que ele tinha antes do evento, mas somente as correspondente a um mínimo vital. A necessidade vem avaliada objetivamente com respeito, dentro de certos limites, às retribuições e, portanto, ao teor da vida do trabalhador como necessidade socialmente relevante⁹.

A seguridade social consiste em instrumento da política social, com o fim de permitir que haja um desenvolvimento econômico de maneira equitativa. Os planos e os programas de seguridade precisam ser financiados com

recursos devidos para aumentar a capacidade econômica da população, que acaba dinamizando a economia como um todo. O direito à previdência, como um direito social, resulta de um direito de luta dos trabalhadores para melhorar sua situação salarial e seus benefícios. Trata-se do meio de permitir que ocorra a libertação da necessidade, garantindo as condições mínimas de sobrevivência.

3. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A ordem social tem como base o primado do trabalho, de acordo com o art. 193 da Constituição Federal, e como objetivo o bem-estar social e, também, a justiça social. No sistema constitucional anterior, tais aspectos estavam reunidos em um único Título, “Da Ordem Econômica e Social”, mas a Constituição de 1988 os separou, ficando quase como uma oposição, de um lado a ordem econômica e do outro a ordem social. A afirmação de que esta tem por base o trabalho representa que aquela tem por base o capital. Na verdade, não funciona bem assim, pois são relações interdependentes. O bem-estar e a justiça sociais são os valores que a Administração moderna procura alcançar, em especial, nos países do Primeiro Mundo, como os que almejam essa condição.

A Constituição de 1891 afastou, em parte, o regime do mutualismo, com seu silêncio, tratando sobre o servidor público no seu art. 75. Seguindo o novo caminho, veio o Decreto Legislativo nº 3.724, de 15.01.1919, que dispôs sobre os casos de acidentes de trabalho e suas consequências¹⁰. No Brasil, as primeiras caixas de previdência social apareceram após da Lei Elói Chaves, Decreto Legislativo nº 4.682, de 24.01.1923, que dispunha sobre os empregados nas ferrovias particulares, depois ampliado para os empregados das ferrovias públicas e trabalhadores portuários, a elite dos trabalhadores, em 1925¹¹. A data da promulgação da lei acima é o dia da previdência social.

⁹ “O homem sempre esteve exposto à indigência. Podemos entender a indigência como a exposição a sofrimentos e privações. A indigência sempre foi uma ameaça à segurança e à paz social. As causas da indigência humana podem ser individuais (ócio, delinquência, imprudência, etc.) ou sociais (doença, acidente, incapacidade para o trabalho, desemprego, etc.)” (HORVATH JÚNIOR, M. Direito Previdenciário. 8ª ed. São Paulo (SP): Quartier Latin, 2010, p. 21).

¹⁰ BRASIL. Presidência da República. Decreto Nº 3.724 de 15 de janeiro de 1919. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. 1919.

¹¹ “Logo após a Lei Eloy Chaves, o governo viria a abandonar a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões, dado o aparecimento do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos – IAPM. Com tais institutos de aposentadoria e pensões, o governo englobou trabalhadores de uma mesma atividade ou atividades afins, para instalar entidades de âmbito nacional que tratassem do assunto” (PEREIRA, C. F. de O. Reforma da Previdência. Brasília (DF): Brasília Jurídica, 1999, p. 42).

Previram-se os benefícios de aposentadoria por invalidez, a pensão por morte, a assistência médica e a aposentadoria ordinária; depois, a aposentadoria por tempo de serviço, hoje, aposentadoria por tempo de contribuição.

Foi atribuído ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, com a Revolução de Trinta, a regulamentação, o controle e a fiscalização do direito previdenciário, o que estimulou a criação de novas caixas. O Decreto Federal nº 20.465, de 01.10.1931, ampliou o regime para todos os empregados das empresas de serviços públicos, privadas ou estatais, como de luz, telefone, gás, carris e outras. Em seguida, as empresas de mineração, em 1932, e depois as de transportes aéreos, em 1934.

A Constituição Federal de 1934, resultado da Revolução de Trinta, no art. 121, § 1º, *h*, dispunha sobre previdência, ainda sem o “social”, estabelecendo que:

art. 121. A Lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país. § 1º A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: [...] h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à (sic) gestantes, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou morte¹².

A Constituição Federal de 1937 praticamente seguiu

as disposições constitucionais anteriores.

A redemocratização do Brasil resultou na Constituição Federal de 1946, que dispôs sobre previdência, no art. 157, *caput*, e incisos XIV ao XVII, nos seguintes termos:

art. 157. A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem à melhoria da condição dos trabalhadores: [...] XIV – assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva ao trabalhador e à gestante; XV – assistência aos desempregados; XVI – previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte; XVII – obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho¹³.

No *caput* do artigo, está registrado “previdência social”, mas, no inciso XVI, há referência apenas a “previdência”, sem o adjetivo, mostrando a própria insegurança em estabelecer a palavra conceito.

Com o Golpe Militar de 1964 e com a reorganização do Estado, todas as instituições previdenciárias foram unidas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), através do Decreto-lei nº 72, de 21.11.1966. No mesmo sentido, foi criado o Ministério da Previdência Social (MPS), desmembrado do Ministério do Trabalho, pela Lei Federal nº 6.036, de 01.05.1974, ao tempo em que passou a caber ao INPS, além dos benefícios, a readaptação profissional e o auxílio aos idosos¹⁴. Na época, também, já existiram instituições de previdência dos

¹² BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. 1934.

¹³ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946.

¹⁴ BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 6.036, de 01 de maio de 1974. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1974.

servidores dos Estados, do Distrito Federal e de alguns Municípios relevantes, como as Capitais.

4. PREVIDÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 foi o texto constitucional que mais dispôs sobre seguridade social, que foi um conceito novo então, e sobre previdência social, em vários e espalhados dispositivos. Nos objetivos fundamentais da República Federal do Brasil, no art. 3º, III, prevê-se “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. No art. 6º, dentre os direitos sociais discriminados, encontram-se a saúde, o trabalho e “a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Ademais, o texto ainda registra que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros:

*art. 7º [...] VIII – décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; [...] XII – salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; [...] licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX – licença-paternidade, nos termos fixados em lei; [...] XXIV – aposentadoria [...]*¹⁵.

Em termos de competência, no art. 22, XXIII, do texto constitucional, está previsto que compete privativamente à União legislar sobre seguridade social, bem como no art. 24, XII, cabe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, proteção e defesa da saúde. Por fim, quanto aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), está previsto no art. 149, § 1º, antes parágrafo único, que

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o artigo 40, cuja alíquota não será inferior à contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.

com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003.

O Título VIII, Da Ordem Social, é aberto pelo Capítulo I, com um único artigo: “art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais”. Para José Cretella Júnior,

*a base da Ordem Econômica é, para o legislador constitucional, dupla: o trabalho humano valorado e a livre iniciativa, tendo como princípio informativo os ditames da justiça social. No art. 193, a base da ordem social é o primado do trabalho, a finalidade é o bem-estar social e a justiça social. A extensão da expressão Ordem Social é enorme, abrangendo as demais ordens, a econômica, a política, a jurídica, a moral, a linguística, a religiosa. Ordem contrapõe-se a desordem; o atributo social opõe-se a individual*¹⁶.

No Capítulo II, dispõe-se sobre a seguridade social, com suas regras gerais, no art. 194, o qual prevê que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, as quais são destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Desse modo, compete ao Poder Público organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

¹⁵ BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013

¹⁶ “Ao procedermos à análise do art. 170, caput, que principia com a expressão Ordem Econômica, [...] enunciamos a regra segundo a qual, conforme o legislador constituinte, a Ordem Econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim ou finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da ordem social” (CRETILLA JÚNIOR, J. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. Rio de Janeiro (RJ): Forense Universitária, 1993, vol. 8, p. 4295).

I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados,

com o último inciso modificado pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, seguridade implica o reconhecimento que na

ordem social caracteriza-se o que seja seguridade social, expressão que não gozava até esta Constituição de um sentido consolidado. Toma ela, em face deste artigo, o caráter de designação das ações (e serviços que o texto não menciona), visando a satisfazer os direitos sociais à saúde, previdência e assistência social. Como direitos sociais (direitos da 2ª geração), isto é, direitos fundamentais a prestações positivas, cairiam eles no vazio se não se estruturasse o seu atendimento. Os três direitos aqui acolhidos visam à segurança dos seres humanos quanto às âleas da vida: a doença, a invalidez etc. De segurança, ou melhor, de seguro, vem seguridade, termo aqui empregado¹⁷.

A Constituição Federal transforma os direitos sociais à saúde, à previdência social e à assistência social em direitos subjetivos, ou seja, aqueles que podem ser exigidos do Estado, através de ação própria. É certo que sobre eles responde o Poder Público, mas também tem a responsabilidade da sociedade como um todo. Não pode esta se afastar de suas tarefas quanto ao atendimento a tais direitos, pois no Estado do Bem-Estar a sociedade é chamada para colaborar com o atendimento dos direitos que visam a minorar ou a eliminar as necessidades sociais. Constitui a seguridade, também, a saúde, que, no art. 196 da Constituição Federal, é entendida como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação dos usuários. No mesmo sentido, a assistência social, no art. 203.

5. REFORMAS CONSTITUCIONAIS DA PREVIDÊNCIA

As emendas constitucionais são o meio pelo qual se pode modificar o texto constitucional original, no que se chama de poder constituinte derivado. Este não é ilimitado, pois: a) estão vedadas as modificações das matérias das cláusulas pétreas, previstas no art. 60, § 4º, da Constituição Federal; b) não pode ocorrer a tramitação na vigência de intervenção federal, de estado de necessidade ou de estado de sítio; c) devem ser consideradas as exigências de quórum para a proposta e para a sua aprovação, com discussão e votação, em dois turnos, em cada Casa do Congresso Nacional, com aprovação de três quintos dos votos dos respectivos membros. No entanto, a matéria aprovada não pode entrar em choque com o texto constitucional original, sob pena de ser reconhecida a inconstitucionalidade, no todo ou em parte, da emenda constitucional, como já adota o entendimento o Supremo

¹⁷ FERREIRA FILHO, M. G. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. v. 4. São Paulo (SP): Saraiva, 1995, p. 49.

Tribunal Federal, como na ADI 815.

A Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, tratou das seguintes mudanças: a) direitos dos trabalhadores; b) aposentadoria do servidor público; c) aposentadoria especial, excepcional e aposentadoria do professor; d) aposentadoria dos magistrados, dos membros do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e dos Parlamentares; e) aposentadoria dos militares; f) regras de transição; g) acumulação de aposentadorias e acumulação de proventos com vencimentos; h) contribuição social e revogação do art. 153, § 2º, II, da Constituição Federal.

A Emenda acima ficou conhecida como Reforma da Previdência Social e é “irmã siamesa” da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, a Reforma da Administração Pública. Pretendia-se, na época, uma restrição à atuação estatal e uma diminuição do déficit público, como recomendava o Fundo Monetário Internacional (FMI), sendo a questão da previdência social um dos mais graves problemas¹⁸. Essa emenda nasceu da Mensagem Presidencial nº 306 de 1005, remetida pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados, passando a ter o nº 33. Logo, em 27 de abril de 1995, foi admitida na Comissão de Constituição e Justiça, com várias emendas, depois enviada para Comissão Especial, criada *ad hoc*. A matéria foi levada à Plenário, antes do trabalho final dessa comissão, sendo relatada pelo Presidente da Casa, Deputado Michel Temer e aprovada em dois turnos. O texto foi enviado ao Senado Federal, em 17 de julho de 1996, sendo profundamente modificado pelo substitutivo do Senador Beni Veras, o que fez o projeto voltar à Câmara dos Deputados. Teve por relator o Deputado Aloysio Nunes Ferreira, com sua admissibilidade ocorrendo em 11 de dezembro de 1997, com vários votos contrários. Houve nova Comissão Especial, tendo como relator o Deputado Arnaldo Madeira, que rejeitou todas as emendas, logo indo a matéria ao Plenário, onde foi aprovada, até que ocorreu a promulgação em 15 de dezembro de 1998.

Para Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira,

as alterações, que se encontram atualmente válidas, conforme vistas [...], garantem aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, portanto, regime de previdência do respectivo ente público. Cada um desses entes [...] poderá criar um regime previdenciário próprio, desde que compatível com o disposto na Constituição e, agora, com a Lei nº 9.717, de 27.11.1998, que estabelece normas gerais, mas não tanto assim¹⁹.

O § 4º, do art. 40, do texto constitucional, depois da Reforma da Previdência, vedou expressamente a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. O texto com as inovações não dispõe sobre atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas, sujeitas ao adicional de remuneração, vedando aposentadoria especial. Não esclarece o texto, porém, os casos da regra de transição, quando já se tiver direito à aposentadoria especial.

Apesar do empenho do Governo em mudar a regra que beneficia algumas categorias jurídicas, ela não logrou sucesso com os magistrados, que mantiveram o direito à aposentadoria integral, mas submetida às regras do art. 40, do mesmo modo que o membro do Ministério Público, com base no art. 129, § 4º da Constituição Fede-

¹⁸ “O objetivo é adaptar os mecanismos previdenciários às novas condições socioeconômicas e demográficas do país, como, por exemplo, a elevação da vida média do brasileiro e o fato de a população ser hoje majoritariamente urbana. De ponto de vista orçamentário, o objetivo é reduzir as despesas e equilibrar o orçamento previdenciário” (SANDRONI, P. Dicionário de Economia do Século XXI. Rio de Janeiro (RJ): Record, 2005, p. 683).

¹⁹ “Os benefícios, textualmente diz a Constituição, dependerão da contribuição dos que dele participarem, garantindo o equilíbrio financeiro e atuarial, [...]” (PEREIRA, C. F. de O. Reforma da Previdência, op. cit., p. 152).

ral de 1988, depois da Reforma da Previdência. Por fim, em concordância com eles, ainda estão os Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) e os Conselheiros dos Tribunais ou Cortes de Contas, bem como auditores e membros do Ministério Público Especial, com base no art. 73, § 4º, art. 129, § 4º, e art. 130, do texto constitucional. Por outro lado, os Parlamentares Federais eram segurados, obrigatoriamente, pelo Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), bem como seus servidores, que podiam se filiar como segurados facultativos, de acordo com a Lei Federal nº 7.087, de 29.12.1982; posteriormente esse instituto foi extinto pela Lei Federal nº 9.506, de 30.10.1997²⁰.

Os servidores que tiverem preenchidos os requisitos para a aposentadoria podem fazer a opção de permanecer em atividade, para se aposentar com proventos integrais. Estes ficam isentos, ainda, da contribuição social para a seguridade, se homem, depois de sessenta anos e, se mulher, depois de cinquenta e cinco, como incentivo de permanência. As regras de transição abrangem todos os servidores públicos regularmente investidos em cargo efetivo, de modo que se excluem os ocupantes de cargo em comissão ou os que sejam empregados públicos, exigindo-se que tenham um período trabalhado, seja qual for. Os servidores públicos que, na data da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, se não preenchessem os requisitos para a aposentadoria integral ou proporcional, poderiam optar pela regra geral ou pela regra transitória. As Emendas Constitucionais nº 41, de 19.12.2003, e nº 47, de 05.07.2005, também influenciaram profundamente o direito previdenciário, criando novas regras para a aposentadoria e a pensão dos servidores públicos.

6. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs)

são aqueles responsáveis pela disciplina previdenciária, em relação aos servidores públicos titulares de cargos públicos efetivos, vinculados a União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal ou aos Municípios. Em termos de competência, cabe à União dispor sobre a matéria, conforme o art. 22, XXIII, da Constituição Federal. Quanto aos Estados e ao Distrito Federal, está previsto, no art. 24, XII, e no art. 25 do texto constitucional, o estabelecimento da competência para estes disporem sobre a matéria em relação a seus servidores; porém, não existe referência expressa aos Municípios. Não obstante, considerando o art. 18, quanto à autonomia, o art. 19, III, quanto ao princípio federativo, e o art. 30, I e II, sobre competência em interesse local, cabe aos Municípios competência para estabelecer Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) aos seus servidores²¹. No mesmo sentido, encontra-se o art. 149, § 1º, sobre a cobrança em favor dos Municípios de contribuição social de seguridade em relação aos seus servidores públicos e o art. 195, § 1º, que dispõe sobre as receitas estaduais e municipais destinadas à seguridade social, que é federal.

Para Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira,

há ainda outro grande impasse surgido com a criação dos Institutos Municipais, que é a continuidade ou não com o Sistema de Previdência Estadual. A duplicidade de situações ensejava dualidade de contribuições, já que a Lei nº 8.213/91 instituiu no art. 2º, VII, como um de seus princípios fundamentais, a previsão da existência de previdência complementar facultativa, custeada por contribuição adicional²².

No entanto, com a edição da Lei Federal nº 9.717, de 27.11.1998, dissipou a dúvida acima, reconhecendo-se a existência de dois sistemas distintos.

²⁰ ADIn nº 455-7, tendo como relator o Ministro Sepúlveda Pertence, “os dados do direito comparado aludidos, reclamam, pelo menos, que as singularidades do exercício prolongado do mandato parlamentar sejam ponderados, antes que se conclua sobre a razoabilidade ou não do tratamento diferenciado que se questiona”.

²¹ “A Constituição Federal de 1988, ao prever o regime próprio de previdência dos servidores públicos, nada mais fez do que reconhecer uma situação preexistente” (CAMPOS, M. B. L. B. de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos. 2ª ed. Curitiba (PR): Juruá, 2010, p. 75).

²² PEREIRA, C. F. de O. Reforma da Previdência, op. cit., p. 309.

A previdência social é um dos assuntos mais importantes no século XXI, porque diz respeito ao futuro das pessoas, no momento em que há expectativa de crise econômica generalizada, como ocorreu, em 2007 e 2008, e depois, em 2010 e 2011. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) tem a responsabilidade do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), tanto para os empregados privados, como para os servidores públicos estaduais e municipais se não houver um regime próprio. Para estes, então, existem duas opções: ou permanecer no regime geral ou migrar para o regime próprio em cada unidade federada.

Existe, desse modo, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto na Constituição Federal, no caput do art. 201, que diz que “a previdência social será organizada sob a forma do regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio atuarial [...]”. As regras estão nos incisos e parágrafos desse artigo mencionado e na Lei Federal nº 8.212, de 24.07.1991, direcionado aos empregados domésticos, aos empregados públicos e aos servidores públicos que não têm RPPS. Cabe a autarquia federal Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) o exercício de concessão de benefícios do regime geral.

Há, também, o regime privado, disposto no caput do art. 202, incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, que estabelece que “o regime de previdência privado, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por lei complementar”. Este pode coincidir com os outros regimes, por ser complementar, como se pretende adotar de forma híbrida para os servidores públicos. No entanto, dificilmente deve ser oferecido aos servidores municipais.

Por fim, aparece o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), encontrado no § 1º do art. 145 da Constituição Federal, que fixou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituem contribuição, cobrada de seus servidores para o custeio, em benefício destes, cuja alíquota não é inferior a de contribuição dos servidores titulares de cargo efetivo da União. As condições encon-

tram-se escritas no art. 40, também, do texto constitucional, sendo esse regime oferecido ao servidor público, que pode fazer essa opção. Para dar maiores receitas ao regime próprio, foi previsto o sistema de compensação previdência - COMPREV, no art. 201, § 9º, da Constituição Federal, e o repasse, pelo INSS, dos recursos aos institutos estaduais e municipais, pelo tempo que o servidor público aposentado contribuiu para o regime geral.

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), então, é uma faculdade que a Constituição Federal deu à União, aos Estados-membros e aos Municípios e aos seus servidores para tratarem da previdência social destes. Aliás, talvez mais do que isso, foi uma “orientação”. O regime próprio faz parte da autonomia estadual ou municipal, mas o seu controle é exercido pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e pelos servidores municipais, aposentados e pensionistas através de Conselhos. O gestor não pode fazer o que quer, mas o que a legislação permite. Apesar de, nos dois sistemas, ser garantido o benefício mínimo de um salário mínimo, no regime próprio quem ganha mais pode receber mais, além de ter outros benefícios que o regime geral não tem. A Confederação Nacional dos Municípios, por outro lado, recomenda a implementação de regime próprio para todos os Municípios. Na verdade, o próprio Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), em alguns de seus textos internos, estimula a criação, mas quer que haja fiscalização federal pelo Ministério da Previdência Social.

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) pode sofrer, com o tempo, grandes mudanças, objetivando corrigir as distorções hoje existentes. O regime próprio local, bem estruturado, do ponto de vista financeiro e econômico, apresenta-se, a longo prazo, como uma solução bem mais importante para os servidores públicos, que, por fiscalizá-lo, podem fazer dele um modelo de regime previdenciário, diferente do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a cargo do INSS, sobre o qual não têm a menor interferência. O regime geral está para sofrer grandes reformas a fim de que possa ser ajustado com os recursos a ele designados. Fala-se em aumentar a idade mínima para aposentadoria e outras restrições a benefícios, nos próximos anos, como o aumento da idade para as mulheres ou a cobrança dos trabalhadores rurais.

É uma garantia do federalismo que os Estados-Membros e os Municípios tenham autonomia financeira para administrar seus próprios recursos e competência para ter sua Previdência Social, de acordo com a Constituição Federal. O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) contribui para a municipalidade, cria emprego e vincula recursos ao território municipal. Por outro lado, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), principalmente, dos Municípios, devem-se preocupar com a ausência de requisitos mínimos obrigatórios, como tempo de serviço público, tempo de carreira e tempo no cargo, viabilizando a concessão de aposentadoria com proventos integrais a servidores que não tenham tal direito. Considera-se, também, tempo de serviço que não deveriam contar, deixando de contar o que está previsto como reciprocidade constitucional, hoje no art. 201, § 9º, do texto constitucional. No entanto, hoje é inevitável a constituição de regimes próprios em todos os Municípios do Brasil²³.

Deve-se registrar que os servidores públicos ocupantes de cargo em comissão que não sejam, simultaneamente, ocupantes de cargo ou emprego efetivo na administração pública direta, autárquica e fundacional, não terão direito aos benefícios do plano de previdência social. Isso também se aplica ao servidor público ocupante de tais cargos sem vínculos efetivos, com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), previsto no art. 11, I, g, da Lei Federal nº 8.213, de 24.07.1991. Ou seja, mesmo que o Estado e ou o Município constitua Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), para os cargos em comissão, de livre nomeação, para os cargos eletivos, como Governador do Estado, Deputado Estadual, Prefeito Municipal e Vereador e os Secretários respectivos, e para os terceirizados, que devem contribuir para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), recolhendo contribuição social para a Receita Federal do Brasil.

7. GESTÃO DE REGIME PRÓPRIO

Diga-se que a previdência social exige dos regimes próprios a disciplina quanto à concessão de benefícios, de modo que precisam existir serviços que assegurem as exigências legais frente aos casos concretos. Menciona-se, inicialmente, o serviço social, que constitui auxiliar ao seguro social e pretende orientar e apoiar o beneficiário e seus dependentes. Cabe ao serviço social esclarecer os beneficiários de seus direitos sociais e previdenciários e a forma pela qual podem ser exercidos. De modo geral, essas informações destinam-se ao segurado em gozo de benefício por incapacidade temporária, que precisa ser esclarecido de sua situação pessoal e previdenciária. Está tratada, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no art. 88 da Lei Federal nº 8.213, de 24.07.1991, e no art. 161 do Decreto Federal nº 3.048, de 06.05.1999. O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) encontra-se disposto na Lei Federal nº 9.717, de 27.11.1998.

Por outro lado, em caso de incapacidade temporária, deve-se prever a reabilitação profissional; enquanto em casos de incapacidade definitiva, precisa haver a habilitação profissional. Trata-se de serviços que visam proporcionar aos beneficiários, em caráter obrigatório, independentemente de carência, às pessoas portadoras de deficiências²⁴. Em ambos os processos, procura-se: a) avaliação do potencial laborativo; b) orientação e acompanhamento de programação profissional; c) articulação com a comunidade, com vista ao reingresso no mercado de trabalho; d) acompanhamento e pesquisa da fixação do mercado de trabalho. Em relação ao regime geral, essa determinação está no art. 89 ao art. 93 da Lei Federal nº 8.213, de 24.07.1991, e no art. 136 ao art. 146 do Decreto Federal nº 3.048, de 06.05.1999.

A perícia médica consiste em serviço auxiliar da pre-

²³ “A EC 20/98 trouxe os contornos técnicos necessários à instituição de um regime de previdência social dos servidores públicos, concebendo esse regime como um subsistema da previdência social, ao lado do regime de previdência complementar de adoção facultativa. A Lei nº 9.717/98 estabelece as regras gerais aplicáveis aos regimes próprios de previdência social” (BRIGUET, M. R. C.; VICTORINO, M. C. L.; HORVATH JÚNIOR, M. *Previdência Social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios*. São Paulo (SP): Atlas, 2007, p. 144).

²⁴ “O serviço de habilitação e reabilitação profissional será executado, mediante o trabalho de equipe multiprofissional especializada em medicina, serviço social, psicologia, sociologia, fisioterapia, terapia ocupacional e outros afins ao processo, sempre que possível na localidade do domicílio do beneficiário” (KERTZMAN, I. *Curso Prático de Direito Previdenciário*. 7ª ed. Salvador (BA): Jus Podium, 2010, p. 447).

vidência social, o qual busca assessorar o regime de previdência social na concessão de benefícios, em especial, por incapacidade, e no encaminhamento para habilitação ou reabilitação. Para que seja concedida aposentadoria por invalidez ou auxílio-acidente, exige-se laudo especializado de médico-perito. No regime geral, é gratuita a prestação desse serviço, mas o segurado pode ser acompanhado de médico particular, ficando tais despesas ao seu encargo. No regime próprio, precisa que se tenham médicos qualificados e independentes para a realização das perícias.

No Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), o equilíbrio financeiro e o equilíbrio atuarial são imprescindíveis para que o sistema de previdência funcione e possa fazer frente às despesas que vieram a aparecer no futuro. Trata-se de cálculos complexos que indicam a necessidade de preservar os recursos e, se necessário, de pedir o aumento de alíquotas ou novas fontes de financiamento para que o fundo não quebre e honre seus compromissos para como os segurados e seus dependentes. Para isto, é comum a contratação de consultores para auxiliar os Municípios na gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), até os Estados-membros também, pela especificidade e especialização do serviço.

O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto Federal nº 3.788, de 11.04.2001, é o documento que atesta a adequação do regime de previdência social de Estado-membro, do Distrito Federal ou de Município ao disposto na Lei Federal nº 9.717, 28.11.1998, na Lei Federal nº 10.887, de 18.06.2004, e na Portaria MPS nº 402, de 10.12.2008, de acordo com os critérios definidos na Portaria MPS nº 204, de 10.07.2008, posteriormente alterada pela Portaria MPS nº 315, de 21.06.2010. O acompanhamento e a supervisão dos RPPSs são registrados no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV), administrado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS), do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). No CADPREV, constam os dados e a situação do RPPS que é divulgada em extrato previdenciário resumido, disponível para consulta no endereço eletrônico do MPAS na rede mundial de computadores - Internet. Existe, assim, controle federal sobre os

regimes próprios sem previsão constitucional para tanto.

8. FISCALIZAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO

A fiscalização do Regime Próprio implica o controle e a gestão dos recursos financeiros e atuariais, mas também controles gerais. Por um lado, é feito pela Secretaria de Previdência Social (SPS) do Ministério da Previdência Social (MPS) o controle da legislação, as planilhas, os benefícios concedidos e o custeio para o financiamento do sistema. Por outro lado, deve-se observar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar Federal nº 101, de 04.05.2000, que estabelece normas para a gestão fiscal dos órgãos públicos. A gestão patrimonial está tratada no art. 43 dessa legislação, ao passo que as transferências voluntárias encontram-se dispostas no art. 25. Por fim, a escrituração das contas públicas está prevista no art. 50 desse mesmo diploma legal. Deve-se mencionar, ainda, o controle interno, bem como o controle externo, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas próprio.

As chances de desvio de finalidade dos recursos do fundo de previdência do regime próprio são pequenas, pois vivem-se outros os tempos. Além do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal do regime próprio e da própria Câmara Municipal, órgãos como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e a Secretaria da Receita Federal do Brasil exercem forte fiscalização sobre os fundos. Existe ainda a fiscalização exercida pelo Ministério da Previdência Social (MPS) por meio do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), documento emitido para os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios que cumprem a legislação federal e diversos critérios de boa gestão de regime próprio, desenvolvido a partir de 2003. Caso o Município não disponha do CRP, fica impossibilitado de receber convênios e transferências voluntárias do Governo Federal.

O Conselho de Administração é o órgão de deliberação superior do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), competindo-lhe elaborar a proposta orçamentária do Fundo de Previdência, fiscalizar o recolhimento das contribuições, verificando a correta base de cálculo e a aplicação das alíquotas. Garante ainda o pleno acesso das informações referentes à gestão do regime aos

segurados e dependentes, bem como fixar as diretrizes gerais de atuação do instituto próprio de previdência. Já o Conselho Fiscal é o órgão de fiscalização e controle interno do instituto próprio de previdência, devendo este fiscalizar a administração financeira e contábil do Fundo, podendo, para tanto, requisitar perícias, examinar a escrituração e respectiva documentação. Tanto o Conselho de Administração quanto o Conselho Fiscal contam com representantes eleitos pelos servidores ativos e inativos, garantindo, assim, o pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime, além de outro indicado pelo gestor.

Mesmo que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) venha à extinção, os servidores simplesmente podem voltar para o INSS. Aqueles que, por qualquer impedimento legal, não forem aceitos, recebem suas aposentadorias na folha de pagamento da Prefeitura Municipal. O servidor, em hipótese nenhuma, fica sem sua aposentadoria. Na verdade, o não recolhimento das contribuições sociais patronal e dos servidores pelo Município não é irreversível para o servidor municipal. Em última análise, o Erário Público Municipal responde pelas aposentadorias e pelas pensões em qualquer tempo, nas circunstâncias previstas na Constituição Federal de 1988.

É importante ressaltar que as novas regras exigidas para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) imprimiram maior controle das contas previdenciárias no âmbito do ente público. Como se pode tratar de um fundo contábil, de uma autarquia ou de uma fundação autárquica, esses recursos, contabilizados em separado, são “blindados” para o pagamento de benefícios. Ao contabilizar a avaliação atuarial, o gestor previdenciário tem a cada ano a nova situação previdenciária do Município. As eventuais sobras de recursos, como contribuições menos pagamentos de benefício, podem ser capitalizadas para garantir o pagamento dos benefícios futuros. O gestor previdenciário tem o controle orçamentário, financeiro e patrimonial da situação previdenciária do seu Município.

9. DIREITO À COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

No Brasil, a vida dos empregados e demais segurados, inclusive, dos servidores públicos lato sensu, está vinculada ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) ou a um dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), porque os segurados são ocupantes de cargos efetivos. De modo geral, ingressa-se na iniciativa privada, com base no regime geral, e, depois de vários concursos, consegue-se um cargo público e passa o servidor público para o seu regime próprio. Pode haver o contrário, certamente, mas a segurança e a média de remuneração mais alta fazem com que haja uma busca pelo serviço público e por seus cargos. A contagem do tempo de contribuição em cada um dos sistemas tem que ser atendida pelo outro para efeito de aposentadoria e de pensão dos seus segurados. Depois, existe a compensação financeira entre um e outro regime de previdência.

Para Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macêdo,

é comum, durante a vida laboral do trabalhador, a vinculação sucessiva aos citados regimes de previdência social. Por exemplo, que ele comece a trabalhar e contribuir vinculado ao Regime Geral de Previdência Social e, depois, em razão de aprovação em concurso pública, venha a ocupar cargo efetivo vinculado a Regime Próprio de Previdência Social. Do mesmo modo, é possível que haja o trânsito entre Regimes Próprios de Previdência Social pertencentes a entes federativos distintos. Por força dessa realidade, surge a questão da contagem de tempo de contribuição prestado em um regime de previdência por outro regime de previdência – a comunicação do tempo de contribuição prestado em regimes distintos da previdência social. É justamente essa contagem de tempo de contribuição prestado em um regime de previdência por outro regime de previdên-

*cia que denominamos contagem recíproca de tempo de contribuição*²⁵.

A contagem recíproca de tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e um Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) foi previsto no art. 201, § 9º, do texto constitucional, com a seguinte redação:

para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

No mesmo sentido, a disposição do art. 40, § 9º, com a seguinte dicção: “O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade”. A Lei Federal nº 8.213, de 24.07.1991, do art. 94 ao art. 99, dispõe sobre normas gerais acerca da contagem recíproca de tempo de contribuição. Por outro lado, a Lei Federal nº 9.796, de 05.05.1999, trata da compensação financeira (COMPREV) entre os regimes de previdência social. Essa lei é conhecida como Lei Haully, nome do deputado federal do Paraná que foi autor do projeto que resultou nessa legislação.

Para Marcelo Barroso Lima Brito de Campos,

o ‘encontro de contas’ ou, tecnicamente considerada, a ‘compensação financeira’ entre os diversos regimes previdenciários, traduz anseio antigos dos entes federados para corrigir uma distorção havida no sistema ante a inexistência de regulamentação. Sempre houve a transferência para

*efeito de aposentadoria entre os regimes previdenciários dos entes federados sem haver a correspondente compensação das contribuições recolhidas. [...] A legislação que disciplinou a matéria, porém, veio à baila num contexto de ajuste fiscal implementado unilateralmente pela União, impondo desequilíbrio nas contas de Estados e Municípios, não atendendo a sua verdadeira finalidade, além de ofender e inobservar as normas constitucionais*²⁶.

Dispõe o art. 201 da Constituição Federal que a previdência social deve ser organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e que atenderá, nos termos da lei. Por outro lado, no § 9º dessa legislação, para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensam financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. De acordo com a disposição constitucional, para efeito de aposentadoria, necessita ser assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na Administração Pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social devem-se compensar financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. Esse dispositivo estava, antes da Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, no § 2º do art. 201.

²⁵ DIAS, E. R.; MACÊDO, J. E. M. de. Curso de Direito Previdenciário. 2ª ed. São Paulo (SP): Método, 2010, p. 287.

²⁶ “O poder de agenda da União, nesse ponto, prejudica os demais entes federados ao impor um mecanismo de compensação inteiramente dissociado do princípio federativo, consagrado em nosso Ordenamento Jurídico” (CAMPOS, M. B. L. B. de. Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, op. cit., p. 229-230).

10. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL

O equilíbrio financeiro e atuarial está previsto no caput do art. 40 da Constituição Federal. Para se obter esse equilíbrio, informa Magadar Rosália Costa Briguet e outros que

o custo previdenciário é sempre um ‘valor’ estimado e seus cálculos dependem de três elementos: a) da base normativa dos benefícios, também conhecida como desenho do plano que define as características do plano previdenciário, isto é, os aspectos relativos aos benefícios que são oferecidos, indicando o rol de benefícios oferecidos, apontando as regras de cálculo dos valores de cada um deles, estabelecendo o método de indexação, ou seja, de reajuste do valor de cada benefício, explicitando os critérios de carência para a aquisição do direito aos benefícios e, ainda, determinando outros requisitos de exigibilidade; b) da base atuarial, ou seja, nas hipóteses atuarias adotadas para o cálculo do valor futuro dos pagamentos de cada benefício, tais como: previsão do crescimento real das remunerações, expectativa de vida, estimativa da taxa de inflação futura, taxa de juros futuros; c) da base cadastral, ou seja, das características individuais de cada servidor participante do regime próprio. Daí a importância dos cadastramentos ou recadastramentos dos servidores para dar suporte de montagem, manutenção e ajustes/reajustes do custo previdenciário²⁷.

O equilíbrio atuarial é obtido através da ciência atuarial, que consiste em técnicas específicas de análise de riscos e expectativas, em especial na administração de

seguros e de fundos de pensão, compreendendo conhecimentos específicos das matemáticas estatística e financeira. A atuária moderna nasceu com o advento da probabilidade, no final da primeira metade do século XIX, na Grã-Bretanha, em estudos destinados a entidades da área de seguros de vida por morte, basicamente com o objetivo de estudar a mortalidade da população. As fontes com referência a jogos de azar, até o começo desse século, não faziam uma distinção clara entre probabilidade e acaso, nem come eventos como a morte, o jogo de dados, a roleta, as cartas ou as loterias. A diferença entre tais eventos resulta de que o seguro é uma aposta contra um risco conhecido e esperado, um risco inerente às atividades humanas, ao passo que, na aposta em jogos de azar, o jogador chama para si um risco desnecessário à sua vida habitual.

Por conta de um mercado financeiro sedento de novos negócios, criou-se a base para o surgimento da “matemática atuarial”, depois do cálculo da probabilidade de Blaise Pascal (1623-1662). John Graunt (1620-1674) e Edmond Halley (1656-1742), na Grã-Bretanha, com base nos registros de nascimentos e óbitos, estudaram o problema levando em conta as leis da probabilidade e da expectativa de vida humanas. Depois houve novos avanços no cálculo de rendas, com James Dodson (1723-1757) e De Witt (1769-1828), na Holanda, a quem se atribui a invenção da ciência atuarial. Ocorreu a constituição e especialização das “tábuas de vida”, assim como as comutações, bases para a ciência atuarial.

No século XX, a área de seguros cresceu bastante e aumentou a abrangência do estudo atuarial. Passou a haver a inserção cada vez mais regular das empresas de seguro e de aposentadorias no mercado financeiro, permitindo que a ciência atuarial se especializasse cada vez mais em campos econômicos e financeiros. O atuário desenvolve suas atividades várias atividades econômicas e financeiras, como previdência social, seguros, resseguros, capitalização, fundos de pensão, loterias, planos de financiamento, investimentos, prêmios, sorteios e jogos de azar. Existe uma demanda particular, no século XXI,

²⁷ BRIGUET, M. R. C.; VICTORINO, M. C. L.; HORVATH JÚNIOR, M. Previdência Social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios, op. cit., p. 134.

com os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que exigem cálculos complexos das receitas do custeio e dos custos dos benefícios, bem como as previdências privadas fechadas e abertas.

Para Antonio Cordeiro Filho,

para que se estude uma massa de vivos que podem ficar doentes, é necessário fazer um corte – para efeito de análise estatística – de quantos ficarão doentes durante a vida e quantos morrerão durante o período de análise e conseqüentemente não precisarão utilizar-se de seguros-saúde, planos ou convênios. Esse é um dos caminhos. O outro é analisar massas de pessoas vivas que possam sofrer morbidade ao longo do tempo sem considerar que elas falecerão num determinado momento da tábua biométrica. Dos fatores que influem diretamente nas morbidades, dois deles são os mais visíveis: a idade e o sexo. Assim, é possível montar tábuas de morbilidade. Não é simples. A capacidade orgânica se enfraquece de forma gradual e a média anual de dias de uma doença aumenta com a idade de forma correlacionada. Há diferenças de problemas de saúde entre o homem e a mulher. Homens, por exemplo, não sofrem das intercorrências de parto. Outro fator é o meio ambiente. A insalubridade, regiões muito úmidas, falta de saneamento e proximidade de florestas podem afetar a saúde da população²⁸.

A Portaria MPAS nº 402, de 10.12.2008, com suas modificações, dispôs que devem ser observadas as normas gerais previstas para a avaliação atuarial inicial e reavaliações realizadas em cada exercício financeiro para

a organização e revisão do plano de custeio e de benefícios. O atuário precisa observar os seguintes aspectos: a) cálculo das obrigações do plano previdenciário, ou seja, o valor total dos seus compromissos; b) cálculo das contribuições necessárias para financiar essas obrigações estimadas; c) reavaliação anual dos planos previdenciários para averiguar o comportamento dos fatos da realidade e confrontá-los com as hipóteses atuariais que adotarem. Esta portaria é quem regula as atividades dos regimes próprios e sintetiza o controle federal da matéria, mesmo sem previsão constitucional federal.

11. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tudo indica que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) não deseja ficar como órgão securitário dos servidores públicos, encaminhando estes para a constituição de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Este é diferente do regime geral, que tem natureza assistencialista e redistributiva, nos moldes da reforma de William Beveridge, com alguns contribuindo para outros, como solidariedade social. O regime próprio tem natureza contributiva, ou seja, vai ser a necessidade dos benefícios que vai indicar o seu custeio, prevendo o equilíbrio atuarial, o que foi perdido pelo sistema administrado pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). No Brasil, o déficit do regime geral é crescente e só tem como solução se criarem novas contribuições sociais ou aumentar as alíquotas das que já existem. Os regimes próprios, porém, se forem bem administrados, podem seguir o caminho dos fundos de previdência das estatais, como a Previ, a Petros, a Vale e a outras, que são hoje os principais acionistas das mais importantes empresas brasileiras. Caminho este que os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) devem seguir na sua gestão, no seu controle e na sua política atuarial.

²⁸ “Tais fatores estão também relacionados com hereditariedade, profissão, alimentação, qualidade de vida, drogas e ações dos governos, as quais afetam as taxas de morbilidade” (CORDEIRO FILHO, A. Cálculo Atuarial Aplicado: teoria e aplicações: exercícios resolvidos e propostos. São Paulo (SP): Atlas, 2009, p. 199).

REFERÊNCIAS

BEVERIDGE, W. H.; ANDRADE, A. (trad.). **Plano Beveridge**. Rio de Janeiro (RJ): José Olympio, 1942.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**.

Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. 1934.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de Setembro de 1946**. 1946.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 11.457, de 16 de março de 2007**. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 2007.

_____. Presidência da República. **Decreto Nº 3.724 de 15 de janeiro de 1919**. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. 1919.

_____. Presidência da República. **Lei Federal nº 6.036, de 01 de maio de 1974**. Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1974.

_____. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013.

BRIGUET, M. R. C.; VICTORINO, M. C. L.; HORVATH JÚNIOR, M. **Previdência Social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios**. São Paulo (SP): Atlas, 2007.

CAMPOS, M. B. L. B. de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 2ª ed. Curitiba (PR): Juruá, 2010.

CORDEIRO FILHO, A. **Cálculo Atuarial Aplicado: teoria e aplicações: exercícios resolvidos e propostos**. São Paulo (SP): Atlas, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. 8. Rio de Janeiro (RJ): Forense Universitária, 1993.

DIAS, E. R.; MACÊDO, J. E. M. de. **Curso de Direito Previdenciário**. 2ª ed. São Paulo (SP): Método, 2010.

FERREIRA FILHO, M. G. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. v. 4. São Paulo (SP): Saraiva, 1995.

HORVATH JÚNIOR, M. **Direito Previdenciário**. 8ª ed. São Paulo (SP): Quartier Latin, 2010.

KERTZMAN, I. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 7ª ed. Salvador (BA): Jus Podium, 2010.

PEREIRA, C. F. de O. **Reforma da Previdência**. Brasília (DF): Brasília Jurídica, 1999.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia do Século XXI**. Rio de Janeiro (RJ): Record, 2005.

SILVA, D. G. P. **Regime de Previdência Social dos Ser-**

vidores Público no Brasil: perspectiva. São Paulo (SP): Ltr, 2003.

TAVARES, M. L. **Direito Previdenciário:** regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. Niterói (RJ): Impetus, 2010.

TSUTIYA, A. M. **Curso de Direito da Seguridade Social.** São Paulo (SP): Saraiva, 2007.

O ICMS NO COMÉRCIO NÃO PRESENCIAL
E A REGRA DA ORIGEM

CONSELHEIRA LILIAN DE ALMEIDA VELOSO NUNES MARTINS¹

RESUMO

O objetivo do presente artigo é a análise relativa à tributação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS incidente no Comércio Eletrônico (e-commerce) por consumidor final, não contribuinte do mesmo, mediante operação interestadual.

O estudo aborda a importância, evolução, e o cenário atual e seus impactos sobre a arrecadação do ICMS, com enfoque nas significativas

cifras bilionárias que proporciona, influenciando a política econômica dos estados brasileiros.

Faz um estudo do regramento e incidência desse tributo em nível nacional bem como os conflitos gerados no Brasil, em função do uso do princípio da origem previsto na CF/88, mas que pela situação fática posta, já não atende mais aos objetivos. O processo de globalização impõe novos desafios de adaptação e evolução dos sistemas jurídicos.

ABSTRACT

The goal of this article is the analysis on taxation on Circulation of Goods and Services Tax (ICMS) levied on Electronic Commerce (e-commerce) by the final consumer, that is not the taxpayer, through interstate operation.

The study addresses the importance, evolution and the current situation and its impact on the collection of ICMS, with a focus on significant billionaire chords that it provides, influencing the policies of the states.

It makes a study of the incidence of this tax at national as well as the conflicts generated in Brazil, due to the use of the principle of origin provided in CF/88, but the factual situation put, difficult to meet the goals. The process of globalization poses new challenges for adaptation and evolution of legal systems.

Keywords: Electronic Commerce. ICMS. Evolution – Future. Impacts. Principle of Origin Legislation.

¹ Conselheira do TCE-PI e atual Ouvidora Geral deste Tribunal. Bacharel em Direito, pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro e mestranda em Direito Tributário Contemporâneo, pela Universidade Católica de Brasília. É também graduada em Enfermagem pela Universidade Federal do Piauí – UFPI, com especialização em Administração Hospitalar e Sanitária pela Universidade Gama Filho/RJ. Exerceu dois mandatos como Deputada Estadual do Piauí, e foi Secretária de Estado da Saúde do Piauí.

1. INTRODUÇÃO

Das economias mundiais, o Brasil é um dos países que dispõe de um sistema tributário dos mais complexos e onerosos. De acordo com o estudo do Banco Mundial, o **Doing Business 2013**, no que tange ao item pagamento de impostos, o país ocupa a posição 130, em um total de 185 economias². Em 2013, o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) coloca como previsão para o Brasil uma carga tributária de 36,42% do seu Produto Interno Bruto (PIB), deixando o país em última posição entre os BRICS. Segundo o IBPT, a economias que participam do bloco dispõem das seguintes cargas tributárias: “Rússia, 23%; Índia, 13%; China, 20% e África do Sul, 18%. A média desse percentual entre os BRICS é de 22%, mas, ao excluir o Brasil, cai para 18,5%”³. Isto significa que o Brasil apresenta quase o dobro da média de carga tributária dos demais países-membros do bloco.

Recorrendo, ainda, aos estudos desenvolvidos pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), percebe-se que durante o período de 05 de outubro de 1988 (data de promulgação da Constituição Brasileira) a 05 de outubro de 2010, isto é, em 22 anos, são editadas mais de 4 milhões de normas que ditam as regras da vida diária dos cidadãos brasileiros. Deste total, 249 normas tratam de matéria tributária⁴. Esses apontamentos demonstram que a atividade tributária brasileira, em geral, é bastante dinâmica. Há uma intensa produção legislativa em matéria fiscal. Nos tribunais, sobretudo, nos administrativos, existe um trabalho constante gerando decisões diversificadas referentes aos temas tributários. Todavia, alguns temas significativos permanecem distantes da realidade legislativa e jurisprudencial brasileira, é o caso da tributação do comércio virtual (o e-commerce).

A expansão do e-commerce provoca, atualmente, grande debate. Porém, na prática pouco se produz em termos de legislação ou jurisprudência. No âmbito desta situação, existem múltiplas questões fiscais que perma-

necem sem repostas ou que atingem soluções não plenamente satisfatórias, como por exemplo, o ISS (Imposto sobre Serviço) sobre veiculação de anúncios, a isenção de Imposto Importação nas compras inferiores a US\$ 50.00, tributos incidentes na aquisição de *software* via *download*, entre outras. Dentre essas questões, uma das mais evocadas refere-se ao setor do e-commerce e a guerra entre os estados quanto à arrecadação do ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços).

2 – REGRAMENTO ATUAL DO ICMS NO COMÉRCIO NÃO PRESENCIAL

2.1 Característica do consumo à época da CF/88 e hoje.

Para a compreensão desse debate atual que paira sobre o e-commerce e sua tributação é preciso recorrer ao contexto permeado pelos fins da década de 1980 e início da de 1990. Note-se que em 1988, ano de publicação da Carta Magna brasileira, as práticas comerciais ocorriam, em geral, somente nas lojas físicas ou, ainda, na modalidade “porta a porta”. Naquele momento, defende-se que a política tributária não deveria ser empregada como instrumento de política social sob a pena de reduzir a eficiência da tributação. Opta-se, então, pela ação de elevar os impostos sobre o consumo em detrimento da renda, beneficiando o processo de mundialização do capital financeiro.

Já em 1996, quando editada a Lei Complementar no. 87 que disciplina o ICMS, a internet iniciava-se como experiência inovadora no país, ainda sem forte impacto na economia e no sistema tributário (esse fato, talvez, justificasse a aparente lacuna legislativa sobre a matéria naquela ocasião). O crescimento das compras via *web*, *telemarketing*, *showroom*, representantes comerciais e catálogos afetou diretamente a política tributária nacional. Isto porque esse tipo de relação comercial desloca

² BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO/BANCO MUNDIAL. Doing business 2013. Regulamentos inteligentes para pequenas e médias empresas. 10ª. Ed. Washington (DC), 2013.

³ INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Evolução de carga tributária brasileira e previsão para 2013. www.ibpt.org.br. Acesso em 05 jun. 2014.

⁴ www.ibpt.org.br. Acesso em 05 jun. 2014.

as operações com consumidor final, não contribuintes do ICMS, para vertente diversa do que ocorreria predominante quando da promulgação da Constituição Federal.

Impulsionado pela entrada de dez milhões de novos consumidores online, o comércio eletrônico no Brasil deu um salto de 29% em 2013, na comparação com o ano anterior, totalizando um faturamento de R\$ 31,1 bilhões. Entre os motores deste crescimento explosivo estão as mulheres e os internautas com mais de 50 anos, principalmente das classes C e D⁵.

São vendas de automóveis, leilões *online* (mercado livre, *e-bay*, entre outros) e passagens aéreas. Além de uma infinidade de lojas virtuais, vendendo roupas, bebidas, remédios, livros, CDs e eletrodomésticos, durante todos os dias da semana e a qualquer hora do dia. Parte das vendas é destinada aos consumidores de outros estados, ditos estados destino concorrendo com as economias locais, e sem a repartição do imposto sobre circulação de mercadorias, que fica todo na origem, conforme dita a CF/88.

2.2 O Princípio da Origem e destino para fins de incidência e a eficiência econômica.

Além do enfoque especial relativo ao princípio de origem, o conceito de estabelecimento, para fins de determinação do sujeito competente para cobrar o ICMS, à luz das regras do Código Tributário Nacional (CNT), é uma premissa importante a ser analisada.

As transformações no cenário econômico acompanhadas de grandes mudanças nos mais variados setores provocam incertezas no âmbito do direito tributário – caracterizado por suas regras rígidas e que ao longo do tempo, mostraram-se incompatíveis com a dinâmica do am-

biente virtual. No *e-commerce*, empresas e consumidores não se colocam em locais geográficos determinados: os sites de venda podem não estar localizados no mesmo território que suas “lojas presenciais” e, muito mais distantes de seus consumidores. Nesse sentido, o comércio eletrônico enfrenta dificuldades na coleta de informações para a fiscalização tributária.

A Constituição de 1988 é peça-chave na questão relacionada à disputa pela arrecadação. Nesse documento consta que o ICMS se constitui como um tributo de competência estadual, ou seja, cabe aos estados sua instituição, assim como a determinação das regras gerais referentes à sua incidência. No inciso VII do § 2º. do art. 155 da Constituição Federal, estabelece-se a aplicação do princípio da origem nas operações e nas prestações que destinem bens e serviços ao consumidor final não contribuinte do ICMS, localizado em outro estado, atribuindo a totalidade da arrecadação do tributo ao estado de localização do estabelecimento do fornecedor.

O descompasso entre as relações econômicas estabelecidas no *e-commerce* e o direito tributário concentra-se, especialmente no forma de distribuição de receitas provenientes dessa atividade comercial, particularmente sobre a arrecadação de ICMS.

Hoje, enfrenta-se a seguinte situação tributária entre os estados da federação:

Os Estados do Norte (N), Nordeste (NE), Centro-Oeste (CO) e Espírito Santo (ES) possuem alíquotas mais benéficas do que o restante dos Estados do Sudeste (SE) e o Sul (S) como forma de incentivar o desenvolvimento dos primeiros. Assim, um produto vendido da Região Nordeste para a Região Norte terá alíquota total para o consumidor de 17%, mas 12% pertencem ao local de produção (NE) e 5% ao local de consumo (N). O mesmo resulta-

⁵ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMÉRCIO ELETRÔNICO (ABComm). Comércio eletrônico cresce a passos largos. www.ecommercebrasil.com.br. Acesso em 04 jun. 2014

do se aplica caso a venda fosse para um Estado do Sul ou Sudeste. Por outro lado, um produto vendido da Região Sul para o Espírito Santo, da alíquota total de 17%, 7% pertence ao Estado produtor (S) e 10% ao consumidor (ES). A regra geral é que, saindo de uma região menos favorecida (N/NE/CO+ES), o produto paga sempre 12% na origem e 5% no destino. Quando ele sai de uma região mais favorecida (S/SE-ES), paga 7% na origem e 10% no consumo se for destinado ao N/NE/CO+ES, ou 12% na origem e 5% no consumo se for destinado ao S/SE-ES. Portanto, atualmente, o Brasil aplica um princípio misto na tributação interestadual, com parte da arrecadação na origem e parte no destino⁶.

Porém, com a intensificação do *e-commerce* e o subsequente crescimento do fluxo de operações interestaduais, os estados destinatários das mercadorias iniciaram um processo de intenso questionamento do sistema de arrecadação do comércio virtual permitido pela Constituição Federal de 1988. Contra os que questionam o sistema de arrecadação na origem existem os críticos que rebatem os reclames com o argumento de que o tratamento da matéria somente pode ser revisto via alteração constitucional.

Foram travadas várias discussões nas ADIS (Ações Diretas de Inconstitucionalidade), 4564, 4996, 4642 e 4705, relativas à legislação, respectivamente, do Piauí, do Ceará, do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul e da Paraíba. Algumas decisões já culminaram com o afastamento da cobrança do ICMS, com base em argumentações, tais como: impossibilidade de bitributação por parte do ICMS como consequência da não-cumulatividade;

vedação à não-discriminação entre origem e destino de mercadorias (artigo 152 da Carta); liberdade de tráfego de bens e pessoas (artigo 150, V da Carta); quebra do pacto federativo; ferir a livre concorrência e livre iniciativa (artigo 170, IV e parágrafo único da Carta) e inconstitucionalidade formal dessas leis estaduais e outros argumentos ligados a problemas em relação à fixação da alíquota e ampliação do âmbito de incidência do ICMS.

Esse embate jurídico chegou também ao Protocolo ICMS no. 21, de 1º de abril de 2011, no âmbito do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária). Nesse Protocolo, estabelecia-se que nas operações interestaduais destinadas ao consumidor final, o adicional de alíquota do ICMS deveria ser recolhido ao estado de destino, desde que esse fosse signatário do Protocolo, ou seja, não obstante a Constituição Federal preveja que, em tais operações o ICMS deve ser recolhido ao Estado de origem, o Protocolo confere aos Estados de destino, que dele fossem signatários, o poder de exigir o mesmo imposto⁷. Através da ADI nº 4.628 DF o Ministro Luiz Fux do STF, concedeu medida cautelar suspendendo, ex tunc, a aplicação desse Protocolo sob o argumento de que o citado diploma colide com a sistemática constitucional e que as práticas autorizadas para os Estados-Membros comprometeriam a segurança e a previsibilidade necessárias aos cidadãos em geral.

Nesses argumentos, percebe-se claramente que a Constituição não institui somente regras de estrutura para a criação de novas normas jurídicas, mas também limita a atividade legislativa por meio dos seus valores. É justamente por tal interpretação que o legislador, ao editar regras tributárias, não pode levar em conta tão somente as limitações ao poder de tributar, previstos na Constituição, mas também os fundamentos do Estado – soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, no caso do Estado Brasileiro – os direitos e garantias fundamentais, a ordem

⁶ PAES, Nelson Leitão. A implantação do princípio do destino de cobrança do ICMS e suas implicações dinâmicas sobre os estados. 2009. In: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A071.pdf>. Acesso em 10 jun. 2013.

⁷ Os estados do Acre, Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Roraima, Rondônia e Sergipe e o Distrito Federal, assinaram o Protocolo ICMS 21, de 1º de abril de 2011, que autoriza a cobrança do ICMS sobre operação interestadual nas compras realizadas por meio da Internet, telemarketing ou *show room*. MENESCAL, Leonardo Alcantarino. “Guerra Fiscal. ICMS no estado de destino em vendas on-line é absurda”. Boletim de Notícias Consultor Jurídico. 2013. Disponível em www.conjur.com.br. Acesso em 08 jun. 2014.

social, a ordem econômica e financeira⁸.

Como é possível aferir através do descrito até aqui, a eficiência econômica⁹ do sistema tributário que, hoje, abre prerrogativas para dupla tributação no *e-commerce*, é bastante deficitária. O ICMS torna-se questão central na tributação deste tipo de comércio, visto que cada estado tem autonomia para fixar suas taxas e regras – algo que se agrava ainda mais quando se pensa que no *e-commerce* os produtos e serviços circulam de estado a estado e mundialmente. Acrescente-se, ainda, o fato que não há no Brasil uma legislação específica para esse tipo de comércio, gerando incerteza quanto ao regime jurídico, abrindo espaço para a sonegação entre as regiões produtoras e consumidoras – o que se tem diante desse quadro é o problema da origem e destino.

Levam-se em conta, nesta reflexão, as desigualdades regionais do país e a limitação de recursos internos para investimentos capazes de atenuar tais desigualdades. No caso específico das transações do *e-commerce* cabe lembrar que os estados mais ricos concentram os principais centros de distribuição do País e, por conseguinte maior arrecadação de ICMS. A luta por atrair grandes empresas para suas regiões é laureada pela perspectiva de criação de novos empregos e pela chance de também atrair as empresas fornecedoras, expandindo o nível de emprego e a renda da região.

Evoca-se, neste ponto, a Análise econômica do Direito e a regulamentação constitucional a partir desta matéria. As contribuições advindas do modelo econômico vigente na atualidade podem fornecer subsídios para a eficiência do sistema tributário brasileiro. A busca de uma tributação pautada em valores sociais e éticos mantém-se como desafio de progressivo ajustamento de interesses humanos, visto que explicitamente preconizados pela Constituição da República Federativa do Brasil de

1988 e, portanto, conceitos com *status* dotados da força normativa deste tipo de documento essencial ao Direito, aos direitos e à civilização humana.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na atualidade, a regulação do ICMS do *e-commerce* vigente dita que o imposto deve ser recolhido na origem, prejudicando 22 estados da federação (estados que são consumidores e não produtores). Com as contribuições dos estudos sustentados pelo Direito Econômico e sob a análise da eficiência de Kaldor Hicks, entende-se que uma mudança constitucional que visasse o recolhimento do ICMS no destino poderia, a princípio, prejudicar a situação de alguns estados. Porém, simultaneamente, melhoraria a condição de outros estados (que constituem a maioria dos estados da federação). Isto porque dos 26 estados da federação, 22 seriam beneficiados pela alteração constitucional. Esses estados reúnem grande parte da população brasileira, e o incremento de suas economias poderia amenizar as desigualdades regionais e sociais do Estado brasileiro.

A experiência do ICMS recolhido no destino poderia reverter esse quadro de desajuste econômico. Há uma série de dispositivos que tentam contornar essa situação, nesse momento, tem-se a PEC 197/12, que na comissão especial da Câmara dos Deputados, propõe que, em 05 anos, os estados de origem das mercadorias compradas via *web* deixariam de receber o ICMS, devendo o imposto ser arrecadado no estado de destino dos produtos.

Em 21 de março de 2014 na 153ª reunião do CONFAZ ocorrida aqui em Teresina, após anos de longa e polêmica discussão, foi tomada uma decisão histórica, ou seja, um acordo envolvendo todos os Estados no sentido de se iniciar, a partir de 2015, uma divisão do imposto.

⁸ FORTES, Fellipe Cianca; BASSOLI, Marlene Kempfer. “Análise econômica do direito tributário: Livre iniciativa, livre concorrência e neutralidade fiscal”. *Scientia Iuris*. Londrina, v. 14, nov. 2010, pp. 235-253.

⁹ Aqui se coloca o conceito de eficiência econômica, tema delimitado em três itens: eficiência e interpretação econômica do Direito e eficiência econômica e eficiência de Kaldor Hicks. Eficiência é a adequação aos parâmetros, às normas anteriormente estabelecidas à disciplina da ação. Na interpretação econômica do Direito percebe-se o fenômeno jurídico e a eficiência econômica torna-se o valor maior a nortear o Direito. Todos os demais valores, pois, estariam relegados a segundo plano. Nesta discussão estabelecida, é necessário dar-se destaque aos critérios de Pareto e de Kaldor-Hicks como instrumentos de aprofundamento e aferição da eficiência econômica. VENTURI, Eliseu Raphael; KOLADICZ, Aline. “Eficiência econômica e desenvolvimento integral: economia e direito cerrados à consecução constitucional”. *Âmbito Jurídico*. Rio Grande, jun. 2014. Disponível: <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso 05 jun. 2014.

Durante as negociações, decidiu-se propor as seguintes alterações na PEC 197, onde a distribuição do ICMS do comércio eletrônico mudaria gradualmente, sendo que, inicialmente, 20% do imposto ficaria com os estados consumidores nos próximos cinco anos, ou seja, no período de adaptação, até atingir 100%, equiparando assim a cobrança da alíquota de ICMS cobrada tradicionalmente. Dessa forma, no transcorrer do período de adaptação, a cobrança seria então: para as regiões Sul e Sudeste 7% (origem); e 10% para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (destino). Quando o comércio eletrônico for feito nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a alíquota ficará em 12% para os Estados de origem e 5% para os Estados destinatários.

A perspectiva aberta pela distribuição do ICMS por regiões e por seu recolhimento no estado de destino – propostas da PEC 197/12 – pode atribuir eficiência ao sistema tributário brasileiro, corrigindo distorções nessa área de tributação. Contudo, é preciso ponderar que esse é processo que está em tramitação, sendo realmente necessário um período de transição entre esses sistemas ou por outro lado, uma compensação transitória tendo em vista os estados hoje terem as bases dos seus orçamentos previstos segundo esse regramento.

Em síntese, é consenso que há uma necessidade urgente de novos padrões normativos. A exigência de uma emenda constitucional é imprescindível. Para o *e-commerce*, a tributação no destino seria algo mais eficiente econômica e socialmente, uma vez que o consumidor trabalha, estuda e usa todos os serviços públicos no seu estado e, mesmo com essas condições não consegue receber os benefícios do ICMS – a adoção do princípio do destino implica numa distribuição horizontal mais justa dessas receitas.

Particularmente, a contenda que gira em torno do ICMS no *e-commerce* pode encontrar, com a adoção do princípio do destino, uma solução eficiente para a federação e não somente para uns poucos com situação historicamente privilegiada, vale ressaltar que esse tipo de comércio, deverá ser a regra daqui a alguns anos conforme apontam todos os dados relativos à sua evolução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALEXANDRIA, Francisco Carlos de; CARVALHO, Sérgio Silva de. “Comércio eletrônico: novas perspectivas para sua tributação”. In: **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, XIV, no. 87, abr. 2011. Disponível: <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso 25 mai. 2014.

ARANTES, H. R. “ICMS no comércio eletrônico”. **FiscoSoft**. São Paulo. Disponível em <http://ww.fiscosoft.com.br>. Acesso em 08 jun. 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COMÉRCIO ELETRÔNICO (ABComm). **Comércio eletrônico cresce a passos largos**. www.ecommercebrasil.com.br. Acesso em 04 jun. 2014

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO/BANCO MUNDIAL. **Doing business 2013. Regulamentos inteligentes para pequenas e médias empresas**. 10ª. Ed. Washington (DC), 2013.

BOTELHO, Tiago Resende; OLIVEIRA, Diego Bianchi de. “O desafio da tributação do ICMS no comércio eletrônico”. **Revista Jurídica UNIGRAN**. Dourados MS, v. 15, no. 30, jul/dez. 2013.

DULCI, Otávio Soares. “Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil”. **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, jun. 2002, p. 95-107.

FORTES, Fellipe Cianca; BASSOLI, Marlene Kempfer. “Análise econômica do direito tributário: Livre iniciativa, livre concorrência e neutralidade fiscal”. **Scientia Iuris**. Londrina, v. 14, nov. 2010, pp. 235-253.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. **Evolução de carga tributária brasileira e previsão para 2013**. www.ibpt.org.br. Acesso em 05 jun. 2014.

MARCHIORO, Fernanda. **Comparativo entre Modelo Tributário Brasileiro e Europeu**, 2011. In: <https://www.notanet.com.br/comparativo-entre-modelo-tributa->

rio-brasileiro-e-europeu/. Acesso em 09 jun. 2013.

www.ambito-juridico.com.br. Acesso 05 jun. 2014.

MENESCAL, Leonardo Alcantarino. “Guerra fiscal: ICMS no estado de destino em vendas on-line é absurdo.” **Boletim de Notícias Consultor Jurídico**. 2013. Disponível em <http://www.conjur.com.br>. Acesso em 08 jun. 2014.

VITA, Jonathan Barros. “O ICMS no comércio eletrônico pós-Protocolo CONFAZ 21/2011: uma necessária (re) análise do conceito de estabelecimento”. In: Instituto Brasileiro de Direito Tributário. **Revista de Direito Tributário**: São Paulo, 2012.

PAES, Nelson Leitão. **A implantação do princípio do destino de cobrança do ICMS e suas implicações dinâmicas sobre os estados**. 2009. In: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A071.pdf>. Acesso em 10 jun. 2013.

RIBEIRO, Maria de Fátima e KAKAYAMA, Juliana Kiyosen. **Tributação do Consumo e Harmonização da Legislação no Âmbito do Mercosul**, 2003. In: <http://jus.com.br/revista/texto/5470/tributacao-do-consumo-e-harmonizacao-da-legislacao-no-ambito-do-mercosul/3>. Acesso em 10 jun. 2013.

RIBEIRO, Robinson. **O Sistema Tributário Brasileiro**, 2 nov. 2006. In: <http://www.administradores.com.br/artigos/administracao-e-negocios/o-sistema-tributario-brasileiro/12864/>. Acesso em 09 jun. 2013.

TÔRRES, Heleno Taveira. Funções das leis complementares no sistema tributário nacional – hierarquia de normas - papel do CTN no ordenamento. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, nº. 10, janeiro, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 10 de jun. 2013.

VARSANO, Ricardo. “A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas”. **Rev. Pesq. Plan. Econ.** Rio de Janeiro, v. 27, no. 1, p. 1-40, abr. 1997.

VENTURI, Eliseu Raphael; KOLADICZ, Aline. “Eficiência econômica e desenvolvimento integral: economia e direito cerrados à consecução constitucional”. **Âmbito Jurídico**. Rio Grande, jun. 2014. Disponível: <http://>

EQUILIBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS:
POLÍTICA DE GOVERNO OU DE ESTADO?

LUIZ LOPES FEITOSA FILHO

RESUMO

O artigo aborda o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social num contexto de princípio constitucional e de política pública de Estado. Tem como objetivo demonstrar que a construção da política de sustentabilidade dos regimes próprios quanto ao equilíbrio financeiro e atuarial é política pública de Estado. Defende-se que se a Constituição Federal do Brasil de 1988 consagrou o equilíbrio financeiro e atuarial como princípio basilar para a sustentabilidade dos regimes próprios de previdência social e a construção desse equilíbrio tem escopo de planejamento e de políti-

ca pública de Estado. Como recurso metodológico utilizou-se da pesquisa bibliográfica e na consulta em outras fontes consideradas necessárias. Conclui-se que para o alcance dos objetivos definidos por uma política pública de Estado de construção de regimes próprios de previdência social sustentáveis em equilíbrio financeiro e atuarial é necessária a criação de estratégias que conduza sob os elementos de controle, planejamento, transparência, decisão e participação as ações de equacionamento dos déficits, regularidade nos repasses das contribuições, políticas de investimentos e gestão de benefícios.

Palavras-Chave: Previdência Social. Política Pública. Custo Previdenciário. Equilíbrio Financeiro. Equilíbrio Atuarial.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, a previdência social tem um déficit histórico que se relaciona com diversas variáveis, que segundo Passos (2008, p. 31)

não adianta buscar culpados para os déficits da previdência. Esses déficits são uma responsabilidade coletiva desde quando, há 80 anos, não fizemos as reservas necessárias para suportar a demanda.

Ainda, de acordo com Passos (2008, p. 31), “o problema é do Estado e não de um governo em exercício”.

Os regimes próprios de previdência herdaram de seus antecessores déficits vultuosos originados de benefícios sem cobertura de contribuições, benefícios previdenciários, assistenciais e administrativos e os recursos não eram vinculados. A maioria dos sistemas previdenciários apresenta déficits em função da ausência de um plano de custeio compatível com a realidade e do enfoque atuarial na formação dos regimes próprios. Na opinião de Correia (2008, p.54) “o problema crônico dos institutos de previdência na realidade brasileira é que eles capitalizavam, ficavam fortes, e o Tesouro usava esse dinheiro para outros fins que não os previdenciários”.

Nesse contexto, pela necessidade de sanar, se não amenizar, esses déficits houve uma série de reformas constitucionais com o sentido de “carimbar” os recursos e estabelecer diretrizes para criação de fundos específicos desvinculados do caixa municipal ou estadual. E, criou-se uma obrigatoriedade por parte dos entes federados em buscar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios numa ênfase em criar patrimônio para soluções de longo prazo.

Assim, a construção da política de equilibrar financeiramente e atuarialmente os regimes próprios, de responsabilidade do ente federado, passa a constar nas agendas governamentais e se questiona: a construção dessa política embora na responsabilidade dos governantes pode ser vista como política pública de Estado? Para encontrar respostas dessa problemática procura-se identificar numa revisão da literatura relativa ao tema a análise dos

conceitos, da legislação, a compreensão desse equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas de previdência e sua relação com as políticas públicas.

O interesse da pesquisa se justifica pela contribuição na evolução dos conhecimentos sobre previdência social e para a sociedade pela divulgação da importância dos regimes próprios de previdência e suas implicações futuras. Diversos autores estudam ou têm estudado o tema e inferindo sobre sua relevância tanto para a gestão pública plena dos regimes previdenciários, dando-lhe um enfoque de sustentabilidade e como políticas públicas, mesmo que para um público seletivo.

O objetivo deste estudo, que não tem a intenção de esgotar o tema, é mostrar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) como uma política pública de Estado.

Para a realização da pesquisa foi feito um estudo de revisão bibliográfica através da análise das inferências de outras pesquisas e publicações sobre o tema, a fim de seguir o objetivo proposto. O trabalho está organizado em forma de itens, distribuídos da seguinte forma: no primeiro é abordado o equilíbrio financeiro e atuarial e seus aspectos conceituais e legais. No segundo a ênfase é para a relação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios numa relação com as políticas públicas.

2. EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS: ASPECTOS CONCEITUAIS E LEGAIS

Historicamente a busca do equilíbrio financeiro e atuarial já existia como princípio implícito da previdência social e de toda a seguridade social, na forma estabelecida pelo § 5º do art. 195 da Constituição Federal, segundo o qual “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total” (BRASIL, 2013).

Segundo Nogueira (2012, p.157) “tal previsão por si só um tanto vaga, nunca foi de fato observada com seriedade, seja pelos regimes de previdência dos servidores públicos, seja pelo regime geral de previdência social”.

Com efeito, no caso da previdência social dos servidores públicos existia benefícios e serviços de assistência sem o devido lastro de cobertura legalmente instituída

como fonte. Somente a partir da reforma de 1998 o equilíbrio financeiro e atuarial passou a ser considerado um princípio essencial e estruturante da previdência social.

A maioria dos regimes próprios de previdência social foi criada até 1998 sem um devido prévio estudo atuarial que permitisse avaliar o custo do plano previdenciário e estabelecer as fontes de custeio necessárias para a adequada cobertura das obrigações com o pagamento de benefícios. Este fato, aliado a outras deficiências estruturais e organizacionais resultou na formação de expressivos déficits atuariais, configurando um desequilíbrio atuarial crônico para muitos dos RPPS (NOGUEIRA, 2012).

Nesse sentido, a Lei nº 9.717 de 1998 veio corrigir esse equívoco de os RPPS terem sido criados no passado sem esse prévio estudo atuarial, consoantes as seguintes regras:

Art. 1º Os 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 deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

I – realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;

[...]

IV – cobertura de um número mínimo de segurados, de modo que os regimes possam garantir diretamente a totalidade dos riscos cobertos no plano de benefícios, preservando o equilíbrio atuarial sem necessidade de resseguro, conforme parâmetros gerais; [...] (BRASIL, 1998).

Em relação ao inciso I, a sua redação original determinava que essa avaliação atuarial fosse efetuada por auditorias independentes, o que demonstraria um nível mais elevado de exatidão das informações e isenção. No

entanto, a Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001, modificou o dispositivo dando-lhe a atual redação que não mais exige que a avaliação atuarial seja efetuada de forma independente. Na opinião de Nóbrega (2006, p. 132) “trata-se de um retrocesso que pode levar, sobretudo em pequenos municípios, a cálculos atuariais imperfeitos, viesados que podem comprometer toda a modelagem do plano previdenciário”.

Salvo esse comprometimento, se essas avaliações atuariais vierem a serem realizadas por entidades jurídicas de notório conhecimento da ciência atuarial e a municipalidade puder manter uma base cadastral de dados racionalmente consistente, organizada e confiável.

O equilíbrio financeiro e atuarial é considerado um princípio constitucional basilar do novo modelo previdenciário brasileiro. Os regimes previdenciários devem ser norteados por este princípio, significando na prática, que o equilíbrio atuarial é alcançado quando as contribuições para o sistema formem recursos suficientes para custear os benefícios futuros assegurados pelo regime (GUSHIKEN, 2002).

Para tanto, utilizam-se projeções futuras que levam em consideração uma série de hipóteses atuariais, tais como a expectativa de vida, entrada em invalidez, taxa de juros, taxa de rotatividade dos servidores públicos, taxa de crescimento salarial, mortalidade, dentre outros. O equilíbrio atuarial representa o fluxo futuro de pagamentos. Quanto ao equilíbrio financeiro, o conceito está relacionado ao fluxo de caixa, em que as receitas arrecadadas sejam suficientes para cobertura de despesas. Essa correspondência entre entradas e saídas no sistema caracteriza os custos atuais dos benefícios pagos.

A exigência de um sistema previdenciário equilibrado financeiramente e atuarialmente num contexto de regime próprio de previdência social dos servidores públicos passou a ser colocada em diversos instrumentos legais infraconstitucionais, como exemplos, tem-se a Portaria MPAS nº 4.992 de 1999 (BRASIL, 2006), que definiu em seu anexo I as normas gerais de atuária a serem observadas pelos regimes próprios para a avaliação atuarial de seu plano de benefícios, a Lei nº 101 de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000), que dispõe em seu artigo 4º a exigência de uma avalia-

ção financeira e atuarial dos regimes geral e próprios de previdência disposta no anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária, que segundo Nóbrega (2006, p. 132), tal dispositivo ganha relevo, porque

demonstra a preocupação da lei de gestão fiscal com os referidos sistemas previdenciários e a importância de planos adequadamente constituídos e atuarialmente equilibrados para o controle das contas públicas.

Ainda segundo Nóbrega (2006, p.132) “essa avaliação deve ser permanente, e caso deficiências e perspectivas de déficit sejam detectadas, o poder público deve tomar medidas pontuais para corrigir as distorções”.

A esse respeito, o ente responsável pela gestão do RPPS deverá utilizar mecanismo de equacionamento do déficit atuarial através de várias alternativas estabelecidas pela Portaria MPS nº 403/2008, que será detalhada mais a frente.

A regularidade dos RPPS relativa aos critérios e exigências estabelecidos pela Lei nº 9.717/1998 passou a ser comprovada junto aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal através do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) emitido pelo Ministério da Previdência Social, criado por meio do Decreto nº 3.788/2001.

Tais critérios e exigências se consubstanciam em diversas situações, conforme o disposto no artigo 7º do mencionado decreto, assim resumido: celebração de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; realização de transferências voluntárias de recursos pela União; celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como de empréstimos e financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos e entidades da Administração direta e indireta da União, dentre outros. (BRASIL, 1998)

A partir de 2001 os entes federativos passaram a encaminhar anualmente ao Ministério da Previdência Social um resumo do resultado de suas avaliações atuariais, por meio de documento eletrônico chamado de Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA).

Atualmente as normas que definem os parâmetros ge-

rais aplicáveis às avaliações e reavaliações dos RPPS estão dispostas na Portaria MPS nº 403 de 2008 e apresenta em seu artigo 2º várias definições com o fito de distinguir os conceitos de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, conforme a seguir transcrito:

I – Equilíbrio Financeiro: garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

II – Equilíbrio Atuarial: garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo; (BRASIL, 2013).

Assim, embora essas definições já tenham sido anteriormente ventiladas, o sentido da expressão equilíbrio financeiro e atuarial, colocado na mencionada portaria acima, segundo Nogueira (2012, p. 159) deve ser entendido como a “garantia de que os recursos do RPPS serão suficientes para o pagamento de todas suas obrigações, tanto no curto prazo, a cada exercício financeiro, como no longo prazo, que alcança todo o seu período de existência”.

Essa é a lógica dos regimes próprios de previdência num contexto de equilíbrio tanto financeiro como atuarial. É a situação ideal, uma vez que a visão previdenciária dos regimes deverá ser tanto imediatista porque tem os benefícios já concedidos e para o seu custeio precisa de caixa, digo, receitas auferidas e visão patrimonial de longo prazo, pois existirão benefícios futuros.

Nesse contexto, a efetivação desta “situação ideal” – equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, passa obrigatoriamente pelo uso da Atuária, através de um profissional da área, inscrito no Instituto Brasileiro de Atuária – IBA, que fará uma avaliação atuarial para fins de apuração do custo previdenciário.

Segundo Gushiken (2002, p.256) “o papel do atuário torna-se ainda mais relevante, dada a complexidade dos fatores e incertezas que envolvem a apuração do custo previdenciário”. Custo esse, que conforme a Portaria nº 403/2008 é representado pelo montante total dos com-

promissos futuros do plano de benefícios para honrar os direitos previdenciários de seus segurados, para em seguida determinar como esses compromissos poderão ser financiados, por meio do estabelecimento de um plano de custeio (BRASIL, 2013).

Nóbrega (2006, p.68) chamou atenção para um ponto relevante na discussão sobre o custo previdenciário, segundo o autor,

a forma de financiamento adotada não interferirá no montante do custo previdenciário; isso porque quanto mais benefícios o plano previdenciário ofertar, mais caro será e maior esforço de financiamento exigirá.

Ainda, na esteira das discussões sobre o custo previdenciário Nóbrega (2006, p.69) questiona: “quais os fatores que influenciam na definição desse custo”? A resposta encontra-se na visão de Gushinken (2002): tal custo é a variável de três aspectos: Base normativa; Base cadastral e a Base atuarial.

A primeira, a base normativa, é o ‘desenho do plano’ corresponde ao rol de benefícios, fórmulas de cálculos, critérios de elegibilidade, regras de indexação, ou seja todas a legislação que estabelece normas para o funcionamento do plano. A segunda, a base cadastral, embora de pouca complexidade conceitual, representa uma dos maiores entraves para a correta avaliação dos planos previdenciários; representa a desorganização das administrações que implica em cadastros desatualizados ou pouco confiáveis de dados de servidores, etc. e por último, a base atuarial que correspondem a mecanismos de projeção (hipóteses) de valores futuros (GUSHINKEN, 2002).

Quando se tratar de resultados deficitários nos regimes próprios, tanto financeiro ou atuarial o ente federativo, como gestor do plano previdenciário, é o legalmente responsável pela resolutividade do equacionamento da situação de desequilíbrio previdenciário. Para isso, legalmente tem-se os instrumentos necessários para a solução da problemática previdenciária (desequilíbrio). Quanto ao déficit financeiro o tesouro é o responsável pelo repasse de recursos ao regime próprio de previdência social

para suprir a insuficiência financeira e assim garantir a manutenção do custeio dos benefícios que são pagos pelo regime próprio.

Em relação ao déficit atuarial, o ente responsável pela gestão do RPPS tem à sua disposição várias alternativas de soluções, amparadas no arcabouço jurídico que contempla à gestão do equilíbrio atuarial dos regimes próprios de previdência. Os artigos 18 a 22 da Portaria MPS nº 403/2008 estabelecem que o parecer atuarial deve apresentar um plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial, com prazo máximo de 35 anos para que sejam acumulados os recursos necessários para a sua cobertura, e ainda determinam que esse equacionamento somente será considerado implementado quando estabelecido em lei do ente federativo e poderá ocorrer através de três alternativas: (i) Plano de amortização por alíquota de contribuição suplementar, que poderá ser distribuída de forma linear pelo período dos 35 anos ou mediante alíquotas progressivas, desde que não comprometa a capacidade orçamentária e financeira do ente federativo caso resulte esse escalonamento em compromissos futuros incompatíveis com essa capacidade. (ii) Plano de amortização em aportes periódicos com valores preestabelecidos, que representa uma espécie de parcelamento do déficit atuarial; (iii) segregação da massa de segurados. (BRASIL, 2013)

Essa última, é uma forma de equacionamento do déficit atuarial alternativa ao plano de amortização por meio de alíquotas suplementares ou aportes periódicos, é especialmente indicada quando se tratar de déficit muito elevado, que resulte em alíquotas cuja efetivação se torne inviável. (NOGUEIRA, 2012).

3. O EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL DOS RPPS NUMA RELAÇÃO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O contexto em que se desenvolvem as atividades estatais é crescentemente dinâmico. A interação entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais, bem como entre Estados tem-se intensificado como consequência da globalização das finanças e do comércio, facilitada pela evolução das comunicações

e da informática. Essa situação foi se acelerando a partir do final da segunda guerra mundial e exigido, como consequência, a permanente adequação das estruturas organizacionais a um contexto condicionado por variáveis novas ou modificadas, a um reexame do papel do governo, das decisões e da reorganização da atividade estatal em função de finalidades coletivas, da consagração do Estado social numa busca da efetivação da igualdade social. Desse modo, tem-se a perspectiva da política pública como um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar uma realidade (SARAIVA; FERREZ, 2006).

Nesse sentido, conceituar políticas públicas é sobremaneira abrangente, pois trata-se de ações que provêm do fluxo de decisões públicas, nascem num contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social.

Entre os estudiosos da política pública tem alguns que estabelecem uma distinção entre aquelas denominadas políticas de governo e as políticas de Estado: para Bucci (2006, p. 19) “as políticas de Estado têm um horizonte temporal mais longo, alguma vezes medido em décadas, enquanto as políticas de governo realizam-se num intervalo de tempo mais breve, inseridas em um programa maior”.

Höfling (2001, p.31) por sua vez disse que “políticas públicas é Estado em ação, é o Estado implantando um projeto de Governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade; embora política pública não possa ser reduzida a políticas estatais”.

Toda política pública tem um componente de ação estratégica; a política pública de Estado tem um caráter mais estável e inflexível e obriga os governos a implementar as políticas, independente de mandato.

Nogueira (2012, p.183) diz que “na política pública, pelos processos decisório e regulamentar, confluem os elementos ‘políticos’ e ‘jurídico’ do Estado”. E complementou: “pelos seus elementos característicos, as políticas públicas podem ser distinguidas em políticas de governo e políticas de Estado”.

Tratar o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS num olhar para política de Estado nos remete a considerar de

pronto a exigência da necessidade de que esses regimes sejam estruturados em conformidade com os critérios que preservem esse equilíbrio na forma como aparece de forma destacada na atual redação do artigo 40 da Constituição Federal do Brasil de 1988, inclusive consagrando o caráter contributivo e solidário ao regime em tela.

A partir de então, ficou claro que o artigo 40 colocou o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS ao lado do caráter contributivo e solidário, como princípio fundamental de estruturação e organização dos regimes próprios, mandamento cujo escopo normativo impõe a sua observância tanto por parte do legislador, na definição das regras que os disciplinam, como por parte dos administradores públicos, na sua gestão. No entanto, cabe perguntar se apenas reconhecê-lo como princípio constitucional é suficiente para assegurar que definido pelo ordenamento jurídico, transite pela esfera das decisões políticas, alcance a sua realização na prática (NOGUEIRA, 2012).

Como mencionado antes, os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos já existiam antes de 1998; mas, com o estabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial como princípio constitucional, essa exigência legal passou a ser uma tarefa complexa, que implica desconstruir estruturas, modelos e culturas erroneamente consolidadas há décadas. Nesse contexto, como se trata de tarefa que o Estado deva assumir na guisa de garantir um direito social específico (a previdência social) a uma parcela da coletividade - servidores públicos, de forma justa e com o uso de recursos de maneira que a cobertura desse direito não venha criar ônus excessivos para o conjunto mais amplo da sociedade, o que passa pelo planejamento.

Tratar do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS num escopo de planejamento passa a ser um conjunto de metas, com objetivos determinados a ser alcançados pelos Estados federativos com fins de atender a previdência social dos servidores públicos; e isso implica em criação de estruturas organizacionais (unidades gestoras), contabilidade, revisão das fontes de custeio, redefinição de prioridades contempladas nas propostas orçamentárias, alteração nos procedimentos de concessão dos benefícios; critérios para a aplicação dos recursos acumulados; reavaliação atuarial dos RPPS. e isso, caracteriza-o como

política pública de Estado (NOGUEIRA, 2012).

Nesse diapasão, o princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios é política pública de Estado; isso, consubstanciado nas justificativas já mencionadas, e como há todo um processo de diagnosticar, decidir, implementar, controlar, avaliar e reavaliar, faz caracterizá-lo como política pública, não de simples política de governo, transitória e circunstancial.

Quando o ente federativo faz essa (re)construção da política da previdência social há uma intervenção pública numa realidade social. E essa, deverá ser conduzida sob os atributos da transparência, participação, planejamento, capacitação e controle e deverá contemplar quatro áreas de atuação prioritárias: equacionamento do déficit atuarial passado, regularidade no repasse das contribuições, política de investimentos e gestão de benefícios (NOGUEIRA, 2012).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos são norteados por duas vertentes de sustentabilidade que racionalmente não aceitam qualquer viés: a garantia da manutenção dos benefícios previdenciários já concedidos e a conceder e a arrecadação das contribuições que lhes são devidas para fins de lastrear suas despesas com esses benefícios. Para isso, sua visão é patrimonial e de longo prazo, como bem diz o nome previdência – pensar lá na frente.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 consagrou o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social como princípio norteador para o atendimento dos objetivos desses regimes, e através da lei que o instituiu, essa é a que deve garantir o atendimento tanto dos princípios constitucionais como os previdenciários a fim de manter a garantia desse equilíbrio financeiro, atuarial e da contributividade, isto é, estabelecer regras de concessão de benefícios e alíquotas de contribuição baseadas em cálculos atuariais, além de detalhar a forma de investimentos do fundo previdenciário criado, tudo nos moldes da constituição.

O que permeia a literatura pesquisada e o arcabouço jurídico relacionado com os regimes próprios de previ-

dência social são mandamentos legais que determinam, orientame mostram alternativas de saneamento de déficits financeiros e atuariais numa perspectiva de sustentabilidade do sistema de previdência do regime próprio.

É notório com o que está disposto na legislação previdenciária, nas opiniões de estudiosos (colocadas nesse estudo) que previdência social seja de servidor ou de regime geral cria um custo previdenciário para a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios, e tal custo passa pelo viés de três variáveis: base cadastral de dados dos servidores, base normativa que cria o desenho do plano e a base atuarial que evoca conhecimentos complexos de ciência atuarial, fatores de riscos e incertezas.

Alcançar os objetivos definidos por uma política pública de Estado de construção de regimes próprios de previdência social sustentáveis em equilíbrio financeiro e atuarial é criar estratégias que conduza sob os elementos de controle, planejamento, decisão, transparência e participação nas ações de equacionamento de déficits, regularidade e controle nos repasses das contribuições, políticas de investimentos consistentes e seguras e uma gestão plena dos benefícios.

Como a Carta Magna de 1988 tratou o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios como princípio representativo da “saúde” da previdência social e por se tratar de ações com vislumbre em resultados de longo prazo, logo a política de ação do ente federativo para alcance dessa sustentabilidade pode ser classificada como Política de Estado.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Previdência Social. Previdência Social. **Portaria MPAS nº 4.992, de 05 de fevereiro de 1999**. Atualizada até 23 de junho de 2006. Brasília (DF): Ministério da Previdência Social, 2006.
- _____. Ministério da Previdência Social. Previdência Social. **Portaria nº 403, de 10 de dezembro de 2008**. Atualizada até de janeiro de 2013. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. Brasília (DF): Ministério da Previdência Social, 2013.
- _____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Brasília (DF): Presidência da República, 1998.
- _____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 2000.
- _____. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013.
- BUCCI, M. P. D. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo (SP): Saraiva, 2006.
- CORREIA, A. F. Dinheiro com destino certo. **Previdência Nacional**, ano 1, nº 1, p. 54-55, abr/mai, 2008.
- GUSHINKEN, L. et. al. Regime Próprio de Previdência dos Servidores: como implementar? Uma visão prática e teórica. **Coleção Previdência Social**: série estudos, v.17, Brasília (DF), Ministério da Previdência Social. 2002.
- HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, ano 21, nº 55, p.30-40, nov. 2001.
- NÓBREGA, M. A. R. da. **Previdência dos Servidores Públicos**. Belo Horizonte (MG): Editora Del Rey, 2006.
- NOGUEIRA, N. G. O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de estado. **Coleção Previdência Social**: série estudos, v. 34. Brasília (DF), 2012.
- PASSOS, B. Régua e Compasso Próprios. **Previdência Nacional**, ano 1, nº 1, p. 28-32, abr/mai, 2008.
- SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas; Coletânea**, v. 1. Brasília (DF): ENAP, 2006.

TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS
E SUAS FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS

WELDON CÉSAR BRAGA DE OLIVEIRA¹

RESUMO

Trata o presente artigo das atribuições das Cortes de Contas brasileiras, conforme a Constituição Federal de 1988. Essas atribuições, que são as atividades ou funções realizadas pelos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios, podem ser concebidas como princípios, pois pela sua natureza constitucional, não podem ser minimizadas pelo legislador ordinário e são de observância obrigatória pelos demais entes federativos, no âmbito de suas Constituições ou Leis Orgânicas.

Palavras-Chave: Princípios. Tribunais de Contas. Simetria Constitucional.

¹ Acadêmico do curso de Direito pela Universidade Estadual do Piauí.

1. INTRODUÇÃO

As funções a serem exercidas pelos Tribunais de Contas, a nível constitucional, encontram-se essencialmente no rol do art. 71 da Constituição Federal. Pelo seu *caput*, verificamos que tais competências não exclusivamente suas, tendo em vista que a Corte de Contas desempenha papel auxiliar ao desempenhado pelo Congresso Nacional. Em vista disso, doutrinariamente, é atribuída competências (ou funções) a cargo dos Tribunais de Contas, quais sejam: função Fiscalizadora, função Judicante, função Sancionadora, função Consultiva, função Informativa, função Corretiva, função Normativa e a função de Ouvidoria.

No presente trabalho, trataremos das respectivas funções, tendo em vista que as mesmas são atribuídas, pela simetria constitucional, as demais cortes de contas previstas constitucionalmente, quais sejam: os Tribunais de Contas dos Estados, os Tribunais de Contas dos Municípios e os Tribunais de Contas do Município; o teor do art. 75, *caput* e parágrafo único da Constituição Federal.

Outro ponto a ser explicado antecipadamente, é a atribuição dada pela Constituição Federal ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União de exercer o controle externo. Da mesma maneira, pelo princípio da simetria, nas referências a Poder Legislativo ou a Tribunal de Contas, subtenda-se o Congresso Nacional, a Assembléia Legislativa e as Câmaras Municipais ou os Tribunais de Contas da União, dos Estados, dos Municípios ou do Município, respectivamente.

2. AS COMPETÊNCIAS EXERCIDAS PELAS CORTES DE CONTAS BRASILEIRAS

2.1 Competência Informativa

Os Tribunais de Contas, como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, tem a incumbência de prestar informações ao mesmo, bem como a qualquer de suas comissões. Esta competência está prevista no inc. VII do art. 71 da Constituição Federal e prevê eminentemente sobre a prestação de informações sobre o exercício de sua competência fiscalizadora nas áreas contábil, financeira,

orçamentária, operacional e patrimonial. Compreende também, a prestação de informações sobre auditorias e inspeções realizadas. Conforme Di Pietro (2010) os Tribunais de Contas tem essa competência quando prestam informações (ou às disponibilizam através de meios de comunicação diversos) às respectivas casas legislativas às quais auxiliam, bem como seus órgãos. Cite-se também (conforme a noção de competência consultiva formulada por Almeida (2005) a disponibilização de informações a respeito de consultas técnicas elaboradas por autoridades (como prefeitos, presidentes de câmaras municipais) a respeito de dispositivos legais ou sobre matéria licitatória.

Conforme Almeida (2005), a competência informativa é composta por três ações: envio de informações sobre fiscalizações ao Poder Legislativo, expedição de alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000 – LRF) e manutenção de página na internet com informações sobre diversas atividades a cargo do respectivo Tribunal de contas.

O envio de informações ao Poder Legislativo encontra fundamento em vários trechos da seção IX, Capítulo I, Título IV da Constituição, ao tratar especificamente da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária. Dessa forma, a título de exemplo, o inc. IV do art. 71 da Carta Magna Brasileira prevê ser o Tribunal de Contas da União competente para realizar inspeções e auditorias e de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas de qualquer dos poderes ou de entidades ou pessoas jurídicas que administrem ou sejam responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, ou que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, quando solicitados pela Câmara dos deputados, pelo Senado Federal, por comissão técnica ou de inquérito. Isto, posto e aplicado concomitantemente o inc. VII (prestar informações sobre fiscalizações e resultados de auditorias ou inspeções realizadas) do mesmo art. 71 constitucional, tem-se que deve o respectivo tribunal de contas (art. 75/CF) enviar informações ou relatórios sobre as ações acima descritas e realizadas (por atitude própria ou quando requerido) ao respectivo Poder Legislativo.

Os alertas que deve o tribunal de contas enviar estão previstos na Lei Complementar 101-2000, conforme as disposições do art. 59 da mesma lei. No capítulo que trata da Transparência, Controle e Fiscalização, está prevista a Seção VI – Da Fiscalização da Gestão, em que estão contidos os alertas de competência do tribunal de contas. São cinco os tipos de alertas que poderão ser enviados a um dos três poderes ou a órgão (os quais estão elencados no art. 20 da mesma lei complementar):

I- possibilidade de ocorrência do não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais;

II- que o montante de despesa total com pessoal ultrapassou 90% do limite;

III- que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% dos respectivos limites;

IV- que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V- sobre fatos que comprometam os custos ou resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. (BRASIL, 2000)

A terceira função citada por Almeida (2005), que integra a competência informativa do tribunal de contas é a manutenção de página na internet, com dados a respeito de contas públicas, auditorias e outros procedimentos a cargo do respectivo tribunal de contas. Conforme estabelecido no art. 75, em concordância com o parágrafo único do art. 75 (que trata da previsão de simetria entre

Tribunal de Contas da União, dos estados, do município e dos municípios), ambos da constituição federal, aos Tribunais de Contas se aplicam as disposições do art. 96, também da constituição federal. Tal artigo trata das atribuições administrativas internas dos tribunais e, entre estas, está a elaboração de seu regimento interno (art. 96, inc. I, “a”); sendo o regimento a norma que trata dos procedimentos internos, a competência e funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos, conforme as normas e garantias processuais. Pode este estabelecer a forma como será dada publicidade aos atos, processos, acordãos e outros informativos correlatos às atribuições jurisdicionais. Dessa forma, pode qualquer tribunal de contas, prever que a disponibilização de informações ao público poderá se dar através da rede mundial de computadores¹.

2.2 Competência Corretiva

Essa atribuição dos Tribunais de Contas baseia-se nos inc. IX e X do art. 71 da Constituição Federal. O inciso IX quase corresponde a uma atribuição informativa, mas afasta-se dessa ao mencionar prazo em que deverá o órgão ou entidade se adequar à lei, nos casos em que desenvolver sua função fiscalizadora; mas de qualquer maneira, corresponde a uma competência informativa sua, pois, ao constatar ilegalidades ao realizar inspeções ou auditorias, está informando ao respectivo órgão ou poder para que tome as providências necessárias para adequar-se aos ditames da lei².

Conforme determine prazo para adequação, uma medida se coloca a disposição do tribunal de contas e que está prevista no mesmo art. 71: é a sustação do ato impugnado. Essa sustação tem como requisitos que, primeiro, o ente público seja previamente comunicado sobre a

¹ Da mesma forma, há a previsão de criação do Diário Oficial do tribunal de contas do Piauí, bem como ato normativo tratando sobre meio eletrônico hábil para tramite processual, comunicação de atos e transmissão de peças processuais; conforme art. 266 do regimento interno. Entretanto, enquanto este não é criado, utiliza o mesmo Tribunal de Contas o Diário Oficial do Piauí ou o Diário Oficial dos Municípios que, embora tenham sua versão impressa, tem as mesmas disponibilizadas na forma digital, o que é um meio de comunicação mais célere para qualquer ato a cargo da corte de contas.

² Exemplo de exercício dessa competência foi a recente suspensão de contrato que tinha como partes a AGESPISA – Águas e Esgotos do Piauí S/A e a empresa ALL-SAN; a decisão foi tomada com base em denúncia formulada pelo Ministério Público de Contas. Conforme notícia disponibilizada no site do TCE-PI: <<http://www.tce.pi.gov.br/site/noticias-do-site/51-destaques-cat/1034-tce-pede-suspensao-de-licitacao-na-agespisa>>. Acessado em Dezembro de 2012.

ilegalidade e, concomitantemente a sustação (suspensão) do referido ato, seja encaminhado o respectivo instrumento de sustação, mediante comunicado, informando ao respectivo Poder Legislativo ao qual auxilie, a respeito desta sustação. Como se percebe, a função corretiva do tribunal de contas pauta-se em um procedimento de base constitucional: *determinar prazo para que o ente publico adêquie-se à lei, quando verificar irregularidade*; se não cumprida, no prazo estipulado, as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, terá a corte de contas força para suspender de ofício a execução do ato impugnado e, como anteriormente descrito, comunicar ao Poder Legislativo competente sobre a referida decisão³. Uma observação impõe-se que seja feita; no caso de ser o ato decorrente de contrato, o ato que suspender a sua execução, deve ser efetivado pelo Poder Legislativo e não pelo tribunal de contas⁴. Neste caso, o Poder Legislativo suspenderá a execução do contrato, mas representará ao poder executivo, solicitando que este tome as medidas devidas para a regularização do mesmo; ao contrário, se o ato não advir de contrato, a suspensão cabe ao tribunal de contas, a quem, conforme o inc. XI do art. 71, representará ao poder competente para que este tome a medida necessária a regularização do ato impugnado.

Entretanto, há a hipótese de ser o tribunal de contas incumbido de competência jurisdicional a respeito de atos ilegais, praticados por entes públicos e que se originam de contrato firmado pelo poder público. Essa hipótese se materializa no parágrafo 2º do art. 71 do texto constitucional; conforme esse parágrafo, nos casos em que a sustação depender de autorização do Poder Legislativo e este, quando não determiná-la ou, determinando e representar ao poder executivo para que este corrija o ato impugnado, mantendo-se inerte o poder executivo a respeito do mesmo, em conformidade com o parágrafo 2º e sob seu fundamento, terá o tribunal de contas competência para decidir sobre qualquer matéria que diga respeito ao ato impugnado. Claro que não é da simples omissão dos poderes executivo ou legislativo que decorrerá esta permissão; aliás, o mesmo parágrafo 2º do art. 71 estipula prazo para que, ou o legislativo ou o executivo enquadrem o órgão pertencente a sua respectiva administração ou o ato contratual impugnado ao estipulado em lei. Nesse caso, o prazo constitucional é de 90 dias para que ambos os poderes exerçam o disposto no parágrafo primeiro do art. 71 da Constituição Federal. (BRASIL, 2013)

Mas se há a previsão expressa no inc. XI do mesmo artigo, de atribuir ao tribunal de contas a possibilidade

³ Nesse sentido é a seguinte jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, dando, como se percebe, ordem de ações a serem exercidas pelo TCU; observe o sublinhado: “MS 26000 / SC - SANTA CATARINA. MANDADO DE SEGURANÇA. Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO. DJE-224 DIVULG 13-11-2012 PUBLIC 14-11-2012. EMENTA Mandado de segurança. Ato do Tribunal de Contas da União. Competência prevista no art. 71, IX, da Constituição Federal. Termo de sub-rogação e rerratificação derivado de contrato de concessão anulado. Nulidade. Não configuração de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Segurança denegada. 1. De acordo com a jurisprudência do STF, “o Tribunal de Contas da União, embora não tenha poder para anular ou sustar contratos administrativos, tem competência, conforme o art. 71, IX, para determinar à autoridade administrativa que promova a anulação do contrato e, se for o caso, da licitação de que se originou” (MS 23.550, redator do acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 31/10/01). Assim, perfeitamente legal a atuação da Corte de Contas ao assinar prazo ao Ministério dos Transportes para garantir o exato cumprimento da lei. 2. Contrato de concessão anulado em decorrência de vícios insanáveis praticados no procedimento licitatório. Atos que não podem ser convalidados pela Administração Federal. Não pode subsistir sub-rogação se o contrato do qual derivou é inexistente. 3. Não ocorrência de violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa. A teor do art. 250, V, do RITCU, participaram do processo tanto a entidade solicitante do exame de legalidade, neste caso a ANTT, órgão competente para tanto, como a empresa interessada, a impetrante (Ecovale S.A.). 4. Segurança denegada. Decisão A Turma denegou a segurança, nos termos do voto do Relator. Unânime. Falaram: o Dr. José Augusto Rangel de Alckmin, pela Impetrante, e o Dr. Rodrigo Janot, Subprocurador-Geral da República, pelo Ministério Público Federal. Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. 1ª Turma, 16.10.2012.”

⁴ O contrato administrativo é o termo usado para “designar os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público” (Di Pietro; 252). Nesse conceito, enquadram-se todos acordos em que a Administração Pública participe, aqui entendendo a atividade administrativa de qualquer dos Poderes; sendo que não escapa a mesma da fiscalização a cargo do Tribunal de Contas, que a exercerá no momento oportuno; seja quando da prestação de contas, seja no momento da contratação; veja-se o seguinte artigo da Lei nº 8.666/93: “Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto”.

de representar diretamente ao respectivo poder sobre irregularidades ou abusos apurados durante inspeção, auditoria, fiscalização e apreciação de atos e contas de entidades públicas ou empresas que tenham participação direta ou indireta da união, estado ou município, de ofício ou a pedido; por que há a previsão de, primeiramente, comunicar ao Poder Legislativo para que este adote a suspensão da execução do ato tipo por irregular e, ao mesmo tempo, este deve notificar ao poder executivo para que tome as providências legais nos casos de ser o ato decorrente de contrato? Justamente para fundamentar a representação decorrente de ilegalidades apuradas em resultados de fiscalização ou auditorias! Conforme Nucci (2008) a representação é a exposição de um fato ou ocorrência sugerindo ou solicitando providências; tal ato pode ou não ser acatado pela autoridade (do poder ao qual é dirigido) e, portanto, não é de cumprimento obrigatório por parte da mesma; enquanto que nos casos de contrato administrativo, ocorrendo inércia de ambos os poderes executivo e legislativo, haverá o surgimento da competência jurisdicional do tribunal de contas, ponto a ser explanado mais adiante.

2.3 Competência Normativa

A função normativa corresponde às competências previstas no art. 96 da Constituição Federal e que se aplicam a todos os Tribunais, inclusive aos Tribunais de Contas, conforme disposto nos arts. 83, *caput*, segunda parte e art. 75, *caput* e parágrafo único. Conforme essas garantias constitucionais, sobressai-se como uma função normativa da Corte de Contas a elaboração de seu regimento interno. Almeida (2005) aponta previsões contidas na Lei nº 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União [TCU]) que facultam ao TCU a expedição de instruções, deliberações e outros atos normativos relativos a

competência do respectivo tribunal e a organização dos trâmites procedimentais dos casos que lhe são submetidos (BRASIL, 1992).

2.4 Competência de Ouvidoria

Refere-se a função de receber denúncias de irregularidades ou ilegalidades, feitas pelos responsáveis pelo controle interno. Está baseada esta função, nos parágrafos 1º e 2º do art. 74 da Constituição Federal; tratam estes parágrafos das formas como o tribunal de contas toma conhecimento de irregularidades ou ilegalidades às quais lhe cabe apreciar, conhecer ou mesmo julgar. Ponto importante a ser salientado é quanto ao tratamento dispensado aos agentes citados nos respectivos parágrafos; no parágrafo 1º, há a menção aos responsáveis pelo controle interno e, caso estes se mantenham inertes, poderão ser condenados, solidariamente, com os responsáveis diretos pelas irregularidades, ilegalidades ou pelos prejuízos sofridos pelo patrimônio público (pelo qual são responsáveis os respectivos administradores). (BRASIL, 2013). Nesse ponto, será averiguado se o agente foi passivo, ou seja, se, pelas circunstâncias, podia tomar conhecimento de tal ilegalidade ou irregularidade e a razão de não ter notificado ao respectivo tribunal de contas⁵. O parágrafo 2º trata da atribuição de legitimidade a certas pessoas jurídicas e físicas (como o cidadão; que pode ser entendido como a pessoa que está em pleno gozo de seus direitos, não sofrendo nenhuma limitação em sua liberdade, em seus direitos ou faculdades mentais) para denunciar irregularidades ou ilegalidades que tiverem conhecimento, ao respectivo tribunal de contas; ante essa previsão e, juntamente com os agentes incumbidos do controle interno, tem-se um leque bastante amplo de legitimados perante os Tribunais de Contas⁶.

⁵ No mesmo sentido é o art. 51 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/92), in verbis: “Art. 51. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência de imediato ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 1º Na comunicação ao Tribunal, o dirigente do órgão competente indicará as providências adotadas para evitar ocorrências semelhantes. § 2º Verificada em inspeção ou auditoria, ou no julgamento de contas, irregularidade ou ilegalidade que não tenha sido comunicada tempestivamente ao Tribunal, e provada a omissão, o dirigente do órgão de controle interno, na qualidade de responsável solidário, ficará sujeito às sanções previstas para a espécie nesta Lei.”

2.5 Competência Consultiva

Tal função é consubstanciada na elaboração de parecer prévio, de cunho eminentemente técnico e destituído de força impositiva ou vinculante, na lição de Montebello (2002). Essa falta de força impositiva ou vinculante ao parecer emitido pelo tribunal de contas dirige-se ao Poder Legislativo, que não está obrigado a acatar a opinião negativa da referida corte a respeito das contas prestadas pelo Poder Executivo; isso ressalte-se na esfera federal e mesmo na estadual, mas no âmbito municipal, há condição, prevista constitucionalmente, que permite a vinculação do Poder Legislativo Municipal ao parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas Estadual a respeito do balanço do Executivo Municipal; tal vinculação consta no parágrafo 2º do art. 32 da Constituição Federal: “o parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará

de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”. Dessa forma, para que a opinião do órgão fiscal seja desconsiderada, é necessária uma votação contrária de, no mínimo, dois terços dos representantes da Câmara de Vereadores; e, caso não haja esse quórum mínimo, tem-se como válida e vinculante o parecer do tribunal de contas (seja o estadual ou o do município, ou dos municípios, onde houverem)⁷.

Almeida (2005) ressalta que a competência consultiva abrange consultas feitas por outras autoridades sobre assuntos de competência do tribunal de contas. Nesse sentido é o inc. VII do art. 71 da Carta Constitucional, bem como o art. 264 do Regimento Interno do TCU, respaldado no inc. X do art. 1º e inc. XVII da Lei nº 8.443/1992 que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. No mesmo sentido é o inc. XVI do art. 1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí; neste particular, o regimento do TCE-PI

⁶ Também é descrito as características da denúncia formulada perante o Tribunal de Contas da União em sua Lei Orgânica e que aqui, merece seja transcrita:

“ (...)”

Capítulo IV
Denúncia

Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

§ 1º (Vetado)

§ 2º (Vetado)

§ 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável.

§ 4º Reunidas as provas que indiquem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa.

Art. 54. O denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia, será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações.

Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

§ 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia. (Expressão suspensa pela Resolução SF nº 16, de 2006)

§ 2º O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé. (...)”

⁷ Em simetria com a Constituição Federal, é a Constituição do Estado do Piauí, conforme se vê no art. 32 da mesma: “Art. 32 – A fiscalização do Município é exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, na forma da lei. § 1º – O controle externo é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado que, de posse dos balancetes mensais e do balanço geral do Município, emitirá parecer prévio sobre as contas do Prefeito e da Câmara Municipal, dentro de noventa dias, a contar do recebimento do balanço geral. § 2º – Somente por deliberação de dois terços dos membros da Câmara Municipal, não prevalecerá o parecer prévio do Tribunal de Contas.”

“Tem legitimidade para formular a referida consulta perante o Tribunal de Contas do Estado do Piauí as seguintes pessoas (caput do art. 201 do seu Regimento Interno):

I - no âmbito estadual: a) o governador do Estado; b) o presidente do Tribunal de Justiça; c) o presidente da Assembléia Legislativa, ou de suas comissões, e a mesa diretora; d) o presidente do Tribunal de Contas; e) os secretários de Estado; f) o procurador-geral de Justiça; g) o procurador-geral do Estado; h) o chefe da defensoria Pública; i) o dirigente superior da unidade de controle interno do Estado; e h) os dirigentes de autarquias, consórcios públicos interestaduais, sociedades de economia mista, empresas públicas, e fundações instituídas e mantidas pelo Estado.

II - no âmbito municipal: a) o prefeito municipal; b) o presidente de Câmara Municipal ou de suas comissões, e mesa diretora; c) o procurador-geral do Município; d) o dirigente superior da unidade de controle interno do Município; e, e) os secretários municipais, os dirigentes de autarquias, consórcios públicos intermunicipais, sociedades de economia mista, empresas públicas, e fundações instituídas e mantidas pelo município.

III - as entidades associativas representantes das prefeituras e câmaras municipais.

inclui a consulta formulada sobre dúvida na aplicação de dispositivo legal ou regulamentar, de competência de Tribunal de Contas, como modalidade de processo fiscalizatório; entretanto, a decisão a respeito da matéria que gerou a dúvida e que constitui o motivo da consulta, não tem força de julgado, nos termos do art. 388 do mesmo Regimento Interno. Nesse caso, conforme o mesmo artigo 388 e o caput do art. 203 do RI do TCE-PI, tem caráter normativo e constituem, apenas, prejulgamento da tese, submetida na consulta; ou seja, não se está julgando um fato real, apenas um fato possível .

Veja-se um exemplo de acórdão desse tipo de consulta no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, abaixo reproduzido:

PARECER ASSESSORIA JURÍDICA Nº001/98.
INTERESSADO: Secretário de Administração da Prefeitura Municipal de Altos/PI.
ASSUNTO: Prestação de Serviços por entidade filantrópica à Prefeitura de Altos/PI.

EMENTA: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS POR ENTIDADE FILANTRÓPICA À PREFEITURA MUNICIPAL DE ALTOS-PI. PROIBIÇÃO EM VIRTUDE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E LEI FEDERAL Nº 8.666/93.

Cinge-se a consulta sub examine, formulada pelo Secretário de Administração da Prefeitura Municipal de Altos - PI e Presidente do Centro de Apoio às Famílias Carentes de Altos - PI, Sr. Francisco das Chagas Sales, sobre a Licitude da CAFAC - Centro de Apoio às Famílias Carentes de Altos, entidade filantrópica, prestar serviços para a Prefeitura.

PRELIMINARMENTE, carece o consulente de legitimidade, para formular consulta à esta Corte de Contas, conforme dispõe o artigo 233 e 234, § 1º e 2º, da Resolução nº1.225 de 29.06.95 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí), além de que a mesma, se encontra desprovida de argumentação legal e parecer jurídico que a fundamente.

Inobstante a preliminar suscitada, a título de orientação, posiciona-se a Assessoria Jurídica deste Tribunal, nos seguintes termos:

Afirma o consulente, ser concomitantemente, Secretário de Administração do Município de Altos/PI e Presidente da entidade filantrópica CAFAC, por conseguinte é administrador de verbas públicas e privadas.

Ab initio, vale salientar que a entidade filantrópica CAFAC - Centro de Apoio às Famílias Carentes de Altos - PI, por natureza de sua própria constituição “filantrópica”, não tem fins lucrativos, e, apesar de tratar-se de uma entidade privada não gestora de verbas públicas, não lhe é lícito prestar serviços para a Prefeitura com finalidade de obter lucro, sob pena de incorrer em desvio de sua finalidade precípua.

Por outro lado, a Prefeitura Municipal de Altos-PI, enquanto gestora de recursos públicos, estar sujeita aos Princípios norteadores da Administração Pública, insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, assim, não permitida a expedição de notas avulsas de pagamento de serviços, sob pena de configurar-se a fragmentação de despesas, uma vez que estas devem ocorrer, precedidas de procedimento licitatório, o que é obrigatório para a contratação de serviços, com a rigorosa observação dos dispositivos insculpidos na Lei Federal nº8.666/93.

As despesas a serem realizadas pelo município, ao de ser previsíveis pela Administração Municipal, devendo merecer todas as cautelas legais previstas no trato com os gastos públicos, sendo a licitação, princípio consagrado no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, enquanto instrumento técnico-procedimental preparatório, a regra básica no que tange a disponibilidade das verbas pública.

Assim fundamentado, é o que se nos afigura acerca do assunto em tela, objeto da presente consulta, devolvendo-a, com estas considerações ao gabinete da presidência deste Tribunal.

É o parecer.

Assessoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em Teresina, 19 de maio de 1998.

a) Rosemary Capuchu da Costa
Assistente Jurídica

Visto:

a) Josyane Rocha da Silva
Coordenadora

2.6 Competência Judicante

Essa função compreende o julgamento das contas do Poder Legislativo, do Executivo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas; enquanto prevista tal competência no inc. II do art. 71, ao mencionar que as contas devem abranger as prestadas por administradores e demais responsáveis por recursos públicos

ou que derem causa a prejuízo decorrente de perda ou extravio de recursos públicos; da mesma forma, o inc. IV do mesmo artigo prevê a competência do tribunal de contas de realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas de qualquer dos poderes constituídos e mesmo nas entidades referidas no inc II acima mencionado; e o inc. VI, ao fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município e, mesmo (inc. V) a fiscalização das contas nacionais de empresas supranacionais em que a União participe no capital social, direta ou indiretamente. Aqui, tendo em vista a simetria que o art. 75 do Texto Constitucional impõe aos Tribunais de Contas dos demais entes federativos, as palavras de Silva (2010) a respeito da jurisdição do TCU podem ser extensíveis à atividade jurisdicional dos demais, como segue:

O TCU tem jurisdição própria e privativa em todo o território nacional, a qual abrange, entre outros: toda pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie bens e valores públicos federais; aqueles que causarem perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao Erário; e responsáveis pela aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio ou instrumento congêneres. A Constituição Federal de 1988, nos artigos 71 a 74 e 161, conferiu ao TCU as inúmeras competências privativas. Entre as funções do TCU, destaca-se a apreciação das Contas do Governo da República, encaminhada para julgamento ao Congresso Nacional. Nesse exame, o papel do Tribunal vai além da mera verificação da conformidade formal dos balanços apresentados, da execução orçamentária, da situação patrimonial e das questões contábeis. O TCU elabora verdadeiro instrumento voltado ao aperfeiçoamento da Administração Pública, cuja análise e conhecimento são essenciais ao exercício da

gestão pública. (SILVA; 2010).

Monteiro (2008) chama a atenção para a natureza jurídica dos julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas, tendo em vista ser assunto que gera controvérsias entre doutrinadores e mesmo, na jurisprudência. Tal divergência surge da natureza da respectiva corte, tendo em vista que a ela são atribuídas as mesmas competências do art. 96 do texto constitucional, igualmente para os demais tribunais do país; entretanto, a função da corte de contas é de órgão auxiliar ao Poder Legislativo, mas não está a este subordinado⁹; da mesma forma, não está mencionado no rol taxativo do art. 92 da Constituição Federal, que prevê os órgãos do Poder Judiciário, dessa forma, conclui-se que não pertence ao mesmo. Quanto a pertencer ao Poder Executivo, é ilógico que um órgão controlador (integrante do controle externo) seja subordinado ao órgão controlado (pois a este é previsto o controle interno)¹⁰. Entretanto, Maranhão (1990) entende que as cortes de contas são órgãos funcionalmente auxiliares aos três poderes, mas sem estar subordinado hierarquicamente a nenhum deles; dessa forma, tem os Tribunais de Contas caráter autônomo.

Outra divergência doutrinária surge da tese de que os julgamentos proferidos pelos órgãos de contas não teriam poder judicial. Em verdade, os Tribunais de Contas julgam os administradores ou responsáveis por dinheiros,

bens e valores públicos, a teor do parágrafo único do art. 70 do texto Constitucional¹¹. Para ser mais específico, a divergência surge do emprego dos termos **tribunal, julgar e jurisdição** mencionados na Constituição Federal¹². A partir do posicionamento adotado na doutrina, há a corrente que defende a natureza jurídica de suas atribuições e outra corrente que defende ser as competências dos Tribunais de Contas apenas de natureza administrativa.

Em que mereça a discussão ser aqui exposta, apenas remeto o leitor ao artigo criado por Marília Soares de Avelar Monteiro¹³, em que há a descrição sucinta das duas correntes.

Entretanto, para o presente tópico, é importante assinalar que os Tribunais de Contas comportam decisões sujeitas à análise judicial, tendo em vista a inafastabilidade do controle judicial, bem como as mesmas culminarem com a emissão de parecer prévio, ou determinando ao órgão competente que se ajuste ao determinado no mesmo, sob pena de ter o ato suspenso e remetido o processo ao legislativo ou judiciário; conforme a hipótese, para que o mesmo tome as devidas providências, bem como das contas a que estão obrigados a prestar todos os poderes, sendo que o julgamento será efetuado pelo Poder Legislativo, em cada caso.

Evidentemente, a Constituição Federal de 1988, possibilitou que o Tribunal de Contas, no Brasil, evoluísse definitivamente da mera apreciação passiva da legalidade

⁹ No mesmo sentido Almeida (2005): “Pelo fato de os Tribunais de Contas estarem previstos constitucionalmente no capítulo dedicado ao Poder Legislativo, há doutrinadores que entendem estarem estas Cortes subordinadas àquele Poder. Contudo, é amplamente dominante o entendimento de que não existe uma relação de subordinação. Os Tribunais de Contas não integram o Poder Legislativo, nem estão a ele subordinados. Existe, sim, uma relação de cooperação”

¹⁰ Mesmo porque o art. 49 da Lei Orgânica do TCU prevê que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário manterão sistema de controle interno que, entre outras finalidades, possui a de “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (inc. IV, art. 49 da Lei Orgânica do TCU); bem como ser esse controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (caput do art. 71 da CF), no que se aplica, pela simetria prevista no art. 75 do texto constitucional, aos demais tribunais de contas.

¹¹ “Art. 71. (...) Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.”

¹² O termo tribunal é empregado na própria denominação do órgão de controle. A expressão julgar, por sua vez, surge no inciso II, do artigo 71, da Constituição Federal, que dispõe sobre as suas atribuições e traz a seguinte previsão:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - (...);

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”.

Já o termo jurisdição é empregado no artigo 73, do mesmo diploma legal, in verbis:

“Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.”

¹³ Ver as Referências Bibliográficas.

de formal para a configuração de órgão administrativo de inquirição permanente, *a priori*, concomitante ou *a posteriori*, ativa e de ofício, a respeito de todos os ângulos jurídicos e extrajurídicos, atinentes à gestão administrativa integral do Estado, com relação às receitas e despesas públicas. Definitivamente, as decisões dos Tribunais de Contas, no Brasil, por não se revestirem de natureza judicial, não produzem coisa julgada, nem formal, nem material: produzem, no máximo, a *coisa julgada administrativa*. (JAYME, 2002).

2.7 Competência Fiscalizadora

Consiste na realização de inspetorias e auditorias em órgãos e entes da administração direta e indireta (no caso do TCU, dos três poderes). Dentro desta função, é examinada a legalidade dos atos de admissão e de aposentadoria, por exemplo, bem como, a aplicação das transferências de recursos federais aos municípios, o cumprimento da LRF (principalmente no que tange à despesa com pessoal), do endividamento público e ainda os editais de licitação, atos de dispensa e inexigibilidade (ALMEIDA, 2005).

Da mesma forma, há previsão nos regimentos internos do TCU (art. 1º, incs. II, IX, XIII, XV, XVIII, XIX, XX, XXIII, XXVII E XXIX do seu regimento interno) e do TCE (art. 1, incs. VIII e IX de seu Regimento Interno)

a respeito do exercício da função fiscalizadora.

Os instrumentos de fiscalização que os Tribunais de Contas usam para o exercício dessa competência são: Levantamentos¹⁴; Auditorias¹⁵; Inspeções¹⁶; Acompanhamentos¹⁷; Monitoramentos¹⁸; conforme estão previstos nos Regimentos Internos do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Há também procedimentos usados pelas respectivas cortes, quais sejam:

Tomada de Contas – que é uma ação desempenhada para apurar a responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte ou possa resultar dano ao erário, sempre que o responsável não prestar as contas como deveria ou, ainda, quando não obrigado a prestar contas; e a

Tomada de Contas Especial – que é a ação determinada pelo Tribunal ou por autoridade responsável pelo controle interno com a finalidade de adotar providências, em caráter de urgência, nos casos previstos pela legislação em vigor, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentadas as funções atribuídas aos Tribunais de Contas, conforme previstas na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União cabe con-

¹⁴ Conforme o art. 238 do RI do TCU, o instrumento fiscalização Levantamento é utilizado para:

I - conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização;

III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

¹⁵ Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para o exame objetivo e sistemático de operações financeiras, administrativas e de gestão, efetuado posteriormente à sua execução, com a finalidade de verificar, avaliar e elaborar um relatório que contenha comentários, conclusões, recomendações e, no caso de exame das demonstrações e demais relatórios contábeis, a correspondente opinião (art. 178, caput do RI do TCE-PI)

¹⁶ Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição (art. 240, caput do RI do TCU)

¹⁷ Acompanhamentos são descritos no Regimento Interno do Tribunal de Contas da União como instrumentos de fiscalização destinado a examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial ou avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (art. 241 do RI).

¹⁸ Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos (art. 243, caput do RI do TCU)

Em que pese que as contas do Tribunal de Contas serão apreciadas pelo Poder Legislativo, conforme art. 90 da Lei Orgânica do TCU (lei nº 8.443/92) e art. 63, inc. X da Constituição do Estado do Piauí.

siderar que as respectivas cortes de contas são órgãos incumbidos de importante atividade frente a Administração Pública; qual seja: a fiscalização nos âmbitos contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de qualquer dos órgãos e poderes da República Federativa do Brasil, a rigor do art. 70 do texto constitucional.

Embora o presente artigo tenha apresentado as funções mais mencionadas pela doutrina pátria a cargo dos Tribunais de Contas, não podemos deixar de mencionar que as referências e conceitos aqui apresentados não constituem, sozinhos, o inteiro teor da função fiscalizadora dos Tribunais de Contas; tendo em vista os regulamentos e demais atos normativos elaborados pelos mesmos que, concernente à função normativa que é característica dos mesmos, constituem conteúdo doutrinário que foge ao trabalho de um artigo. Veja nesse sentido que a atividade Fiscalizadora do Tribunal de Contas envolve três áreas que mantém estreito elo com a área jurídica; a Financeira, a Orçamentária e a Contábil.

Todavia, tais funções atribuídas aos Tribunais de Contas correspondem a uma necessidade latente do atual Estado e que foge da competência de qualquer de seus poderes: a correta aplicação dos recursos públicos. Pois cada Poder, bem como seus órgãos e demais pessoas jurídicas, enfim, a Administração Pública, nesta incluída a administração dos três poderes constitucionais e do Ministério Público, valem-se de recursos públicos para o desempenho de suas funções constitucionais e atribuir a cada um desses entes a responsabilidade pela aplicação dos recursos que recebe, sem a existência de um órgão que os inspecione, os fiscalize, é quebrar um dos fundamentos básicos do sistema constitucional; este fundamento baseia-se na divisão de poderes entre três órgãos: o Legislativo, o Judiciário e o Executivo. Mas para garantir-lhes a autonomia, para poderem melhor assegurar as liberdades democráticas e mesmo a perpetuação da democracia, previu também um mecanismo de controles recíprocos, que a doutrina denomina de “freios e contra-

pesos” (MORAES, 2010). Ora, se na divisão dos poderes estatais, observou-se que os mesmos serão independentes e harmônicos entre si, não seria menos ou mais conducente atribuir a fiscalização orçamentária dos mesmos a um com autonomia própria, que não se subordine hierarquicamente a nenhum dos outros¹⁹. Tem-se, pois, a área orçamentária como de suma importância para a atuação estatal; tanto que o Ministério Público atua como fiscal da lei (e defensor dos interesses do erário), previsão que reforça a natureza autônoma das Cortes de Contas do nosso país.

Portanto, tendo exposto as funções exercidas pelos Tribunais de Contas, conforme a doutrina corrente é clara e necessária a autonomia dos mesmos; também ficam evidenciadas as principais características de suas funções, que garantem o status de independência perante aos demais poderes constitucionais.

¹⁹ Em que pese que as contas do Tribunal de Contas serão apreciadas pelo Poder Legislativo, conforme art. 90 da Lei Orgânica do TCU (lei nº 8.443/92) e art. 63, inc. X da Constituição do Estado do Piauí.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, G. C. de. O papel dos Tribunais de Contas no Brasil. **Jus Navigandi**, ano 10, nº 845, Teresina (PI) 26 out. 2005.
- BRASIL. **Lei nº 8443 de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Brasília (DF): Presidência da República, 1992.
- _____. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília (DF): Presidência da República, 2000.
- _____. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013.
- _____. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. **Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94**. Brasília: Senado Federal, 2011.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial**, v. 1, n. 1, Brasília (DF): TCU, 1982. v. Irregular. A numeração recomeça a cada ano. Continuação de: Boletim Interno do Tribunal de Contas da União. Edição Especial. Conteúdo: Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 23ª ed. São Paulo (SP): Atlas, 2010.
- JAYME, F. G. A competência jurisdicional dos Tribunais de Contas do Brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 45, n. 4, p. 143193, out./dez. 2002
- MARANHÃO, J. Tribunal de Contas: natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.27, nº 106, p. 99-102, abr./jun. de 1990.
- MONTEBELLO, M. S. S. O princípio da subsidiariedade e a redefinição do papel do estado no Brasil. **R. CEJ**, nº 17, p. 120-124, Brasília (DF), abr./jun. 2002.
- MONTEIRO, M. S. de A. A natureza jurídica dos julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas no Brasil. **Jus Navigandi**, ano 13, nº 1699, Teresina, 25 fev. 2008.
- MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo (SP): Atlas, 2010.
- NUCCI, G. de S. **Manual de Processo Penal e Execução Penal**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais, 2008.
- PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Aprovado pela Resolução TCE nº 13/2011**. Teresina (PI): Tribunal de Contas do Estado do Piauí, 2011.
- SILVA, A. A. da. **O Novo Papel dos Tribunais de Contas no Julgamento das Contas de Governo – Considerações Sobre o Município de Fortaleza de 2005 a 2009**. Artigo premiado em primeiro lugar no Prêmio Se-fin de 2010, na categoria artigo profissional.

CONTROLE SOCIAL NA
GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA

RAISSA MOTA RIBEIRO¹

RESUMO

Este artigo discorre sobre o Controle Social na Gestão Pública Brasileira, busca apresentar a perspectiva da gestão pública através da participação da sociedade, identificando dentro da gestão pública a participação da sociedade, investigando as ações da gestão pública e da participação social. A problemática foram os desmandos existentes no trato com o bem comum. As questões norteadoras foram: Qual a aplicabilidade do controle Social na Gestão Pública brasileira? Será que acontece a legitimidade do Controle Social nas ações da Gestão Pública? A escolha do tema se justifica na necessidade de investigar como acontece o controle social na gestão pública. A base teórica foi alguns autores: Aguiar (2011) a administração pública sob a perspectiva do controle externo; Barbosa (2010) os Tribunais de Contas e a Moralidade Adminis-

trativa; Brasil (2013); Constituição da República Federativa do Brasil; Carvalho Filho (2011) Manual de Direito Administrativo; dentre outros que abordam a temática. Pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa, com abordagem descritiva da realidade, através do método lógico-dedutivo, baseando-se na construção doutrinária, jurisprudencial e normativa, sendo analisada a referência do instituto do controle em relação ao serviço público em face dos princípios que integram o regime jurídico da referida atividade. Teve-se como resultados a solução adotada pela Gestão Pública de trazer o cidadão para o centro de suas atividades tendo como metas o atendimento de qualidade por meio de instrumentos ágeis como, por exemplo, o processo eletrônico, noções de transparência, valores previstos no âmbito do controle social na gestão pública.

Palavras-Chave: Controle Social. Gestão Pública. Participação.

¹ Estagiária em Direito do Tribunal de Contas do estado do Piauí-PI, Bacharelanda em Direito, na Universidade Estadual do Piauí-UESPI. Email: raissa_maralaan@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo discorreu sobre o Controle Social na Gestão Pública Brasileira, busca apresentar a perspectiva da gestão pública através da participação da sociedade, identificando dentro da gestão pública a participação da sociedade, investigando as ações da gestão pública e da participação social. A problemática deste artigo foram os desmandos existentes no trato com o bem comum, com as seguintes questões norteadoras: Qual a aplicabilidade do controle Social na Gestão Pública brasileira? Será que acontece a legitimidade do Controle Social nas ações da Gestão Pública brasileira? A escolha do tema se justifica na necessidade de investigar como acontece o controle social na gestão pública.

A metodologia utilizada neste estudo foi à pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa, com abordagem descritiva da realidade. O método utilizado foi o lógico-dedutivo, baseando-se na construção doutrinária, jurisprudencial e normativa, sendo analisada a referência do instituto do controle em relação ao serviço público em face dos princípios que integram o regime jurídico da referida atividade. A fundamentação teórica baseou-se nos seguintes autores: Aguiar (2011) a administração pública sob a perspectiva do controle externo; Barbosa (2010), Os Tribunais de Contas e a Moralidade Administrativa; Brasil (2013); Constituição da República Federativa do Brasil; Carvalho Filho (2011) Manual de Direito Administrativo; dentre outros que abordam a temática em estudo.

2. PERSPECTIVAS DO CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI

Durante o século XX, tivemos enormes transformações no Direito, em consequência dos acontecimentos históricos, como a Primeira Guerra Mundial entre 1914 e 1918, o crescimento do comunismo da URSS, após a revolução de 1917, o regime fascista implantado na Itália, vitória do Nacional-Socialismo na Alemanha e demais formas autoritárias de governo, que resultaram na Segunda Guerra Mundial. Após a II Guerra Mundial a comunidade internacional ficou dividida em filosofias políticas

antagônicas: temos de um lado o Ocidente, liderado pelos Estados Unidos da América e o Oriente, tendo como país percussor a Rússia. No primeiro temos a predominância do regime democrático ocorrendo modificações necessárias para o desenvolvimento da sociedade em suas relações.

Assim, segundo Duarte (2009, p. 416)

Dentro da consagrada concepção tripartida de poderes, que reúne as múltiplas atividades do Estado democrático em três funções, tentou-se classificá-las em duas – uma jurídica e outra social. A primeira corresponde à função legislativa e jurisdicional, cabendo à última a função administrativa. Tal distinção não vingou. De fato, a atividade jurídica não se separa da atividade jurídica não se separa da atividade social, desde que a primeira se acha intimamente ligada à segunda, do momento em que não se compreenderia uma atividade jurídica que não fosse eminentemente social, pois que o Direito existe para regular a própria vida em sociedade.

Percebemos o caráter social dando ênfase à função administrativa, temos um contato direto dos conflitos e interesses públicos, na execução de normas e decisões que emanem dos outros dois poderes, sendo esta atividade principal do Poder Executivo. Para Barbosa (2010), o perfil adotado pelo Estado em determinada época é vinculado à história da Gestão Pública. O Direito Administrativo para a autora surge como o advento do Estado do Direito, pois os governantes absolutistas não permitiam a separação do patrimônio público, bem como a responsabilização do representante do povo.

Tal poder necessita de instrumentos de garantia constitucional da efetividade dos direitos fundamentais. Portanto, quanto mais democrática e participativa for uma sociedade, melhores serão os instrumentos de concretização de direitos à disposição desta sociedade e do Estado, pois a concepção de controle do poder fragmenta de forma racional o exercício pelos poderes constituídos,

propondo o estabelecimento do império do direito e da soberania popular. Nesse contexto, o cidadão como agente social no Estado democrático do direito, participa da eleição de seus gestores públicos com a manifestação de sua vontade por meio das eleições, entretanto, em relação a problemas nacionais reage de forma tímida indiferente a integração em atividade política partidária, no entanto, temos uma carência doutrinária dos nossos representantes políticos e suas condutas que nem sempre são atreladas aos costumes e valores rígidos e integrativos que subordinem o interesse particular ao interesse público.

Neste sentido, Barbosa (2010) argumenta que todas as formas de controle são mecanismos essenciais para a democracia, haja vista que somente com eles se pode conferir o cumprimento dos fins a que se propõe o próprio Estado, na solução dos problemas e necessidades coletivas. Uma sociedade sem controle ou na qual este é ineficiente, torna-se mais vulnerável aos mais diversos vícios, possibilitando o alastramento da corrupção político-administrativo.

Notamos uma crescente insatisfação da sociedade brasileira com as políticas públicas adotadas e a má utilização de verbas públicas. Ocorreu no primeiro semestre de 2013, uma série de manifestações populares nas ruas de centenas de cidades brasileiras. Inicialmente as manifestações tinham o objetivo de reduzir as tarifas do transporte coletivo, as manifestações ampliaram-se, ganhando um número imensamente maior de pessoas e também novas reivindicações.

3. CAPACITAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS

Segundo Aguiar (2011), no Brasil não temos uma cultura de formação acadêmica ou profissional para os que ambicionam compor os quadros da Administração Pública, sendo esquecidos os valores e princípios políticos e estudos dos aparatos legais, temos instituições de ensino superior com o foco acadêmico, entretanto não é dada ênfase para aqueles que desejam trabalhar na Administração Pública.

Temos de forma tímida as escolas de governos que tem como público-alvo, os servidores públicos que pertencem ao quadro funcional e tem como consequência

a qualificação profissional dos servidores públicos. Entretanto os gestores distantes dessa realidade, quadro que vem sendo superado, cometem irregularidades, não apenas por má-fé, mas por desconhecimentos de alguns procedimentos e aparatos legais dos órgãos. A função das Escolas de Governo está prevista no texto constitucional em seu artigo 39, §2º, *in verbis*:

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, 2013).

Além de uma diretriz jurídica, temos um direcionamento para suas atividades buscando a superação da frágil formação dos gestores e levando em conta as dimensões continentais do País, temos a aproximação dos Órgãos Públicos e a sociedade utilizando como ferramentas a internet que supera a distância geográfica e facilita a troca de conhecimento e modelos de ações políticas adequadas para aplicação em outros municípios.

Em outras palavras, primeiramente, é mais “centrada no aprendiz”. Em segundo lugar, fortalece a relação entre as instituições educacionais e o local de trabalho. As pessoas não abandonam completamente a escola para trabalhar, ao invés disso, envolvem-se em processo de aprendizagem vitalício. A aprendizagem por meio eletrônico torna essa aprendizagem contínua mais viável. A flexibilidade deste tipo de aprendizagem auxilia os participantes a adquirir conhecimentos e habilidades e viabilizando ao gestor capacitação adequada para correção de falhas em seu exercício facilitando a execução do controle assumindo um caráter preventivo, pois Administrar é gerir um patrimônio coletivo, buscando a fiscalização e a correta aplicação de recursos pelos mais diversos ângulos atrelados a Constituição Federal.

Aguiar (2011) apresenta a função pedagógica do Controle Externo desempenhado pelo Tribunal de Contas da

União que além de sua competência básica que é apreciar e julgar processos assumindo um caráter preventivo oferece a capacitação e orientação dos gestores públicos. O Autor cita os tribunais de contas nas três esferas de governo, e o oferecimento de cursos e seminários abertos aos gestores interessados.

Portanto, muitas irregularidades dos gestores são resultado do desconhecimento da legislação, da correta elaboração da prestação de contas, o não cumprimento de prazos, mesmo que não possamos justificar de forma plena o desconhecimento de direito, visto não ser motivo de exclusão da irregularidade, mas notamos que nem sempre temos a má-fé, cabendo neste caso, qualificação e não punição.

4. A IMPORTÂNCIA DA LEI DO ACESSO À INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE SOCIAL

A primeira lei de acesso às informações foi promulgada pela Suécia há mais de 200 anos. A Lei de Liberdade de Imprensa de 1766 apresenta um capítulo específico sobre a natureza pública dos documentos oficiais, que garante o direito a todos os indivíduos de acessá-los, exceto aqueles classificados como secretos, percebemos a vinculação de transparência nos valores sociais e controles das autoridades no desempenho de atividades públicas. A ampliação da transparência pública é um dos principais objetivos da Administração Pública atual. A divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia e desenvolvimento da cidadania e a participação da sociedade nos quadros da Administração Pública. A regulamentação, em caráter nacional, que assegura o acesso dos cidadãos às informações públicas, é a Lei de Acesso à Informação, sendo obrigatórias informações claras e objetivas, exceto casos previstos em lei. A Constituição Federal no artigo 5º, XXXIII, trata do acesso à informação.

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas

aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 2013)

Nesse contexto, o Brasil adotou medidas que aprimorou a transparência administrativa, citando, como exemplo, a criação de sítios que disponibilizam informações sobre contas públicas e processos legislativos, a criação de comissões de combate à corrupção e o desenvolvimento de programas informativos destinados ao público em geral. Estas iniciativas, no entanto, não são suficientes e devem ser fortalecidas pelo estabelecimento de um verdadeiro regime de acesso à informação. O acesso às informações públicas possibilita ganhos para a comunidade de maneira geral, o Controle Social que passa a ser cada vez mais atuante é ferramenta indispensável no combate ao abuso de poder e desvio de finalidade. Temos na Declaração Universal dos Direitos Humanos artigo 19:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras (UNESCO, 1998).

Dessa maneira, as decisões de políticas públicas tomadas com base em informações amplas e de qualidade terão resultados mais eficientes para a gestão dos recursos públicos cumprindo as finalidades públicas de forma transparente, e a recusa do fornecimento de informações acarreta a responsabilidade do agente, com isso percebemos a mobilização da sociedade para conhecer o conteúdo das propostas e sua adequação aos modelos internacionais.

Portanto, as ideias de participação e controle estão atreladas por meio da participação na gestão pública, podendo os cidadãos participar na tomada da decisão administrativa orientando a Gestão na tomada de medidas que atendam ao interesse público e, concomitante, ao exercício do controle da ação Estatal, exigindo a prestação de

contas pelo Gestor Público.

5. FORMAS DE CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA ESTATAL

O controle Estatal pode ser exercido através de duas formas distintas conforme lições de Carvalho Filho (2011), que nos fala primeiramente do controle político, que tem como objetivo a busca do equilíbrio das instituições democráticas do país, sob influência da teoria de freios e contrapesos defendida por Montesquieu preconizou a autonomia dos Poderes como um pressuposto de legitimidade para o Estado Democrático de Direito, temos no ordenamento jurídico brasileiro a influência de tal teoria no artigo 2º da CRFB. Artigo 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Ainda segundo Carvalho Filho (2011), o controle político se relaciona com as instituições políticas, já o controle administrativo é direcionado às instituições administrativas e tem linhas diversas. Nele não se procede a nenhuma medida para estabilizar poderes políticos, mas ao contrário, se pretende alvejar os órgãos incumbidos de exercer uma das funções do Estado a função administrativa visando à supremacia do interesse público sobre o privado.

Para o autor citado acima o controle administrativo adota como pilares para sua atuação, o princípio da legalidade, adotando a premissa de que função administrativa é desenvolvida subordinada à lei e seus agentes não têm a livre escolha na execução da gestão pública e aplicação dos recursos públicos e o princípio das políticas administrativas, onde a Gestão Pública estabelece as diretrizes, metas, prioridades, planejamento e mecanismos de atuação da atividade administrativa de forma eficiente atendendo o interesse público.

Nesse contexto, o autor deixa claro que o controle social exercido na Gestão Pública reúne mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas dos poderes. Adotando como elementos básicos do controle a fiscalização e a revisão das condutas administrativas, bem como a gestão

dos recursos públicos é em todos os poderes temos o controle dessa gestão.

6. O CONCEITO DE CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

Segundo Aguiar (2011) o controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações do gestor público. Tal ação trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. Assim, a sociedade deve ser atuante nos assuntos públicos o cidadão deve ser visto como legítimo detentor do Poder Soberano do Estado, participando do processo de tomada de decisões buscando definir quais políticas a serem adotadas, por vivermos em um Estado Democrático de Direito devemos englobar todos os cidadãos e poderes instituídos. Para o autor o Controle Social pode ser exercido pelo cidadão de forma direta ou indiretamente pela sociedade civil organizada podendo ser enquadrada como uma modalidade de Controle Externo, todavia tal controle é realizado por um agente que não está presente na estrutura no órgão controlador.

A Constituição tanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos que só repercutem no universo particular do sindicante, quanto aparelha a pessoa privada para imiscuir-se nos negócios do Estado para dar satisfações a reclamos no universo social por inteiro. (AGUIAR, 2011, p. 152).

Aguiar (2011) para que o controle social seja forte faz-se necessário ter como fatores contributivos a vontade do povo como também a vontade do Estado. Uma sociedade que não possua um bom nível de instrução, não poderá acompanhar se as atividades desenvolvidas pelos gestores públicos estão de acordo com o interesse público. Quanto mais desinteressada for à sociedade na atuação dos gestores e na destinação dos recursos públicos, seremos prejudicados por gestores mal-intencionados que tiram proveito de uma sociedade inconsciente de

seus direitos, meios de fiscalização.

Ainda de acordo com Aguiar (2011) o controle social é indispensável ao controle realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente. Entretanto, para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficiente o controle social, é necessário que sejam mobilizados e recebam orientações de como atuar no monitoramento das atividades administrativas.

Portanto, para efetivação do controle social é necessário transparência da Gestão Pública, observando preceitos constitucionais, pois a não divulgação ou apresentação de dados que não estejam em consonância com os atos governamentais gera prejuízo ao apresentar informações incompletas que dificultam a realização do controle social de forma eficaz. Com isto, os mecanismos de controle social ganham efetividade quando ocorre a mobilização da sociedade e suas virtudes políticas aliado ao princípio da integridade, pois uma política funcional deve ser flexível: O Governo deve adotar estratégias gerais promovendo o interesse público.

Assim, temos como mecanismo de controle social o artigo 74, §2º, Constituição Federal: § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Na Constituição Federal contamos com um instrumento apto para apuração de irregularidades nos atos e sua responsabilização, bem como a reparação dos eventuais prejudicados com o dano aos recursos públicos, tendo como legitimado o Tribunal de Contas, que pode ser provocado pelo homem comum exercendo o controle social.

O controle na gestão pública recai sobre a atuação de órgãos, entidades e gestores públicos e demais pessoas jurídicas ou naturais no exercício de atribuições do poder público, bem como aqueles que controlam. O controle não é um fato ou circunstância, mas uma série de ações que permeiam as atividades da entidade. Essas ações se dão

em todas as operações da entidade, de modo contínuo (AGUIAR, 2011, p. 132).

Assim, quanto maior a participação do cidadão no controle da gestão pública, mais efetiva e legítima será a adoção do controle social, tendo como consequência à melhoria da qualidade da democracia resultando na instituição de políticas públicas que consolida a qualidade na atuação dos gestores públicos na promoção do bem comum da sociedade.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluiu-se que a solução adotada pela Gestão Pública foi trazer o cidadão para o centro de suas atividades tendo como metas o atendimento de qualidade por meio de instrumentos ágeis como, por exemplo, o processo eletrônico, noções de transparência, valores e princípios jurídicos cumprindo estes e demais princípios previstos no âmbito da gestão pública a tarefa de solucionar as demandas da sociedade. Nesse sentido, pretendeu-se com o presente artigo afirmar que a gestão pública com a participação da sociedade, é um instrumento de assegurar direitos e garantias fundamentais positivados na Constituição Federal de 1988, exercendo papel primordial na legitimação das decisões emanadas no seu bojo, isso a partir de uma releitura do princípio democrático.

Portanto, a gestão das atividades desempenhadas pelos gestores públicos é acompanhada pelos diversos ângulos, desde o controle interno que é realizado pelo próprio órgão assumindo um caráter preventivo, como também o Controle externo tarefa do Poder Legislativo auxiliado pelos Tribunais de Contas em todos os âmbitos nacionais. O resultado constatado foi de que a partir do momento em que é facultada aos interessados a participação na formação do conteúdo decisório, com a atribuição de se manifestarem da forma mais ampla possível dentro de tal instrumento, efetivando o princípio democrático, que, hoje, não tem apenas uma feição formalista, mas, sim, de direito substancial, devendo a decisão refletir a ponderação de todos os interesses ali analisados. Tal participação é facultada, especialmente, através do contraditório, o qual introduz o cidadão nesse contexto político,

afirmando ainda mais sua condição política e seu tal status, que fora construído, sem sombra de dúvidas, através de disputas sociais, em que se afirmaram direitos civis, políticos e sociais.

Por fim, diante do que foi tratado neste artigo, entendemos que a gestão pública, ainda deve ultrapassar algumas barreiras, pois diferente do setor privado não temos um público alvo definido, visto as diversas características da sociedade brasileira. Encontramos dificuldades, mesmo que sejam notáveis avanços, na capacidade de solucionar com qualidade e celeridade aos desafios do século XXI, tais dificuldades impossibilitam o controle social na gestão pública no combate à corrupção reduzindo a efetivação da democracia e o exercício da cidadania de forma plena no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, U. D. de. **A administração pública sob a perspectiva do controle externo**. Belo Horizonte (MG): Fórum Conhecimento Jurídico, 2011.
- BARBOSA, R. M. R. de D. **Os Tribunais de Contas e a Moralidade Administrativa**. Belo Horizonte (MG): Forum, 2010.
- BRASIL. Senado Federal. Secretaria Especial de Informática. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília (DF): Senado Federal, 2013.
- CARVALHO FILHO, J. dos S. Manual de Direito Administrativo. **Lumen Juris**, p. 861- 862 p, Rio de Janeiro (RJ), 2011.
- DUARTE, C. da S. A concepção moderna de democracia e o primado do direito administrativo. **Revista do Serviço Público**, v. 60, nº 4, p. 415-418, Brasília (DF), out. / dez., 2009.
- UNESCO. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Brasília (DF): UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 1998.

UMA REFLEXÃO SOBRE O PAPEL DOCENTE
NO PROCESSO ENSINO APRENDIZAGEM

CECIANE PORTELA SOUSA¹
REGINA CLAUDIA FERREIRA SOARES DO RÊGO²

RESUMO

A educação deixou de ser a garantia de um futuro melhor e um reservatório de puros valores, o ensino superior dimensiona seus discentes através de sua produção (pesquisa) de sua difusão (ensino) e através de sua utilização (serviços) e, para resguardar todo este arcabouço são necessários tempos de reflexão também aos docentes e de todos os que fazem este contexto e, é ao problematizar que este trabalho sugere perspectivas que permitam romper o círculo do fatalismo vigente nas concepções e práticas dos professores, já que, além de influências por melhores resul-

tados na aprendizagem, permitiria o exercício e quiçá o aprimoramento das percepções mais claras sobre os limites e possibilidades da ação pedagógica. Relevante torna-se, portanto, o desafio a todos não só a conquista de novas habilidades, mas resgatar o potencial inerte em cada ser nestas circunstâncias. Sabe-se, contudo que todo processo de reeducação depende diretamente do perfil de cada ser, trabalho árduo e relevante principalmente no reconhecimento dos grandes resultados que o conhecimento pode trazer para o crescimento acadêmico e, sobretudo, pessoal.

Palavras-Chave: Educação. Prática Pedagógica. Estratégias de Ensino.

¹ Autora. Contadora. Doutora em Ciências Empresariais. Professora da Universidade Federal do Piauí-UFPI, Coordenadora do Curso de Ciências Contábeis da UFPI, Membro da Fundação Brasileira de Contabilidade.

² Coautora. Contadora. Mestre em Controladoria pela UFC. Professora da Universidade Federal do Piauí. Chefe do Setor de Contabilidade do Hospital Universitário do Piauí.

1. INTRODUÇÃO

A visão implantada nas instituições de ensino superior, da responsabilidade social universitária só traz benefícios a todos, pois além de enquadrar a instituição nos rigores da profissionalização e atualização da gestão estratégica, financeira, de pessoal e dos recursos ambientais, a mantém muito próximo do seu objetivo maior como agente de formação do capital humano e intelectual do país. E, embora haja uma tendência a pensarmos que este conjunto é suficiente para garantir os resultados almejados, nosso maior desafio continua ao pensarmos que as habilidades técnicas, por si só garantem suavizar um dos grandes males deste contexto: ensinar.

O objetivo maior da responsabilidade social na gestão das instituições de ensino, por método e adoção de técnicas e instrumentos voltados não só à consolidação da técnica, mas de um repensar eterno no que diz respeito às práticas pedagógicas.

Se for verdade que o conhecimento técnico é extremamente relevante, a didática auxilia e a globalização, a competitividade, a exaustão de vários conceitos e a revolução da tecnologia que automatiza procedimentos e provocam fortes impactos, convergem uma nova civilização da comunicação, integração e equilíbrio que regem o mundo do mercado e da sociedade.

Qualidade na educação, qualidade ecológica e social, procedimentos éticos, postura de servir ao ensino e a valorização do ser humano consistem em imprimir humanidade, alegria, solidariedade, objetividade e mudança de atitudes na educação.

Dotada de ação compreensiva, humana, realista e idealista capaz de modificar o comportamento do homem o provisionando de capacidade e adaptabilidade às constantes mutações, evoluções não só no que tange ao aspecto material, científico e tecnológico, mas também sob a ótica moral, espiritual, humana e menos tecnicista e que possam inclusive direcioná-lo ao homem e, de promover responsabilidade social aos menos favorecidos, ou seja, que possa cumprir sua missão informadora e formadora.

A educação deixou de ser a garantia de um futuro melhor e um reservatório de puros valores, o ensino superior dimensiona seus discentes através de sua produção

(pesquisa) de sua difusão (ensino) e através de sua utilização (serviços) e, para resguardar todo este arcabouço são necessários tempos de reflexão também aos docentes e de todos os que fazem este contexto e, é ao problematizar que este trabalho sugere perspectivas que permitam romper o círculo do fatalismo vigente nas concepções e práticas dos professores, já que, além de influências por melhores resultados na aprendizagem, permitiria o exercício e quiçá o aprimoramento das percepções mais claras sobre os limites e possibilidades da ação pedagógica.

Então, o desafio reside ainda em transpor estes problemas e levar nosso docente a reflexão de seu papel. Fazer o que parece utopia, ou seja, de compor uma equipe de formadores de opiniões cujo exemplo e dedicação impõem uma lição de humanidade, pois dá forma humana aos valores “aquele que aprende ensinando”.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Docência Universitária

A atividade docente, como senso a aplicação de algumas normas, habilidades, conhecimentos e técnicas destinam-se à criação do aprendizado de um determinado corpo discente. Para este fim, notar-se-á a articulação coerente entre a formação profissional recebida por este docente quando na sua formação como profissional, os postulados pedagógicos vigentes, a prática destes postulados no seu dia-a-dia e os objetivos da instituição na qual está vinculado este docente.

Não haverá ensino se o aprendente não aprende, a verdadeira aprendizagem ocorre “dentro” do “eu”, do próprio “ser”. Para que haja aprendizado é necessária à participação ativa do aluno e quando o docente também favorece o processo ao incentivar tomada de decisões, estimulam o aluno a falar, a dar depoimentos, a fazer perguntas e a participar dos exercícios.

Para facilitar a aprendizagem, o docente até conhece os novos paradigmas/postulados, mas não a sua utilização e, noutros casos os conhecem, mas não os aplicam e ainda em outros sequer conhecem os objetivos acadêmicos definidos em sua instituição de ensino superior no que tange ao curso ao qual está vinculado. Nérci (p.73,

1993) ressalta que, no ensino superior, cabe ao docente se dedicar a aprender modos mais acessíveis e eficientes de orientar a aprendizagem dos estudantes mais eficientemente (...) seguindo uma trilha de mais interesse, mais dedicação e melhores procedimentos de ação didática, a fim de serem obtidos melhores resultados na aprendizagem.

Algumas considerações são necessárias quando se trata de fazer uma ponte entre a docência e a formação do docente. É preciso novos mecanismos que despertem neste um chamado ao exercício de sua autonomia intelectual e, desde que estejam reflexivos e motivados, não continuarão em sala de aula, corpos sem espíritos.

O docente, ao fazer a sua formação pós-graduada, via de regra constrói uma competência técnico-científica em algum aspecto de seu campo de conhecimento, mas caminha com certos prejuízos rumo a uma visão mais eclética e holística. Cabe aqui, ressaltar características a cerca da Pós-Graduação.

O *lato sensu* caracteriza os cursos destinados ao domínio científico e técnico de uma área limitada do saber ou de uma profissão.

O *stricto sensu* constitui-se em instrumental de criação de ciência e geração de tecnologia, o Curso de Mestrado requer que o aluno seja capaz de utilizar determinado material teórico para fundamentar a análise de problema de determinada realidade. Já os Cursos de Doutorado requer que o profissional desenvolva teoria para análise de determinados problemas.

Neste contexto nos referimos não ao docente com formação em magistério, mas aquele cuja formação técnica não o permitiu tanta proximidade às técnicas que o levariam ao magistério, mesmo aqueles cujo processo de educação continuada o tenham levado ao *stricto sensu* (Cursos de Mestrado e/ou Doutorado).

Sobre esta qualificação acadêmica galgada pela pós-graduação acima citada, não se pode apenas ressaltar a escassa formação do profissional em temas voltados à educação (sociologia, filosofia e psicologia da educação, dentre outras áreas tão específicas e relevantes para o magistério), pois na sua maioria o *stricto sensu*, em sua estrutura curricular acentua a formação pedagógica, mas seu foco insistente continua sendo a sua área de formação

específica e, na maioria dos casos promove rotina ordenada às atividades de pesquisa em relação às de ensino e extensão no sentido de reforçar o perfil do pós-graduando não só docente, mas também como um pesquisador.

O educar deve ser em si um exercício crítico, criativo, construtivo e perene onde haja o domínio de diferentes linguagens, capacidade de organização do conhecimento, desenvolvimento do aluno, boa comunicação e trabalho em equipe. O ensinar em si culmina em amplo complexo filosófico, metodológico, político, público, social e econômico.

No contexto filosófico, o desafio do processo transformador se dá em exercer o papel de educador que transfira ao aluno a responsabilidade de construir o seu conhecimento, assim como na visão socrática onde, o conhecimento está dentro de cada um, ele precisa ser desenvolvido e alguém, do lado de fora, precisa fazer apenas às vezes do parteiro. Pois, é assim que o docente das primeiras séries ensina a ler, nos graus mais elevados ensina a filosofar, isto é, a pensar – é o que mais vale.

Ler é hábito que se aprende, não é genético, é cultural, é adquirido e desenvolvido. A leitura é um poderoso instrumento que possibilita a compreensão e transformação da realidade. Nada substitui a leitura, mesmo numa época marcada pela imagem e outros recursos virtuais. Trata-se aqui da Filologia: a arte da boa leitura.

2.2 Ensino X Didática

A **pedagogia** arte e ciência da educação, a **didática** ciência e arte do ensino. Com o objetivo de promover o ensino em seu todo, a didática permite aplicação de conhecimentos e habilidades que influenciam na disposição dos alunos para o estudo e para o desenvolvimento de capacidades.

Para Libâneo (2002), a base da formação de educadores não é a docência, mas a formação pedagógica, formação esta que extrapola, pois, os âmbitos da educação trabalhada na escola, ainda que assim, também sob a condição de esferas mais amplas da educação que não somente através da educação, que, portanto, formal, a educação informal fazendo-se presente. Como também aqui há de chamar-se atenção para a seguinte afirmação:

“A ação pedagógica não se resume a ações docentes, de modo que, se todo trabalho docente é trabalho pedagógico, nem todo trabalho pedagógico é trabalho docente” (LIBÂNEO, 2002, p. 29).

O ensino visa estimular, incentivar e impulsionar o processo de aprendizagem (assimilação ativa de conhecimentos) cujo objetivo é o de aplicá-los independentemente. Cabe a didática viabilizar a contradição entre o ensino e a aprendizagem através de métodos de ensino que são ações dos docentes pelas quais se organizam as atividades acadêmicas.

Então, a idéia básica é levar discentes e docentes a uma nova realidade. Ressalta-se que esta não é uma tarefa fácil de ser implementada quando ela simplesmente cai de pára-quadras no colo dos professores. É necessário que as instituições de ensino dêem apoio aos mestres para que seja possível atingir as metas e apresentar bons resultados. E, cabe ao docente organizar-se no que tange ao seu domínio de conteúdo e a didática se ocupar em instrumentá-lo no que tange às ciências da educação, ou seja, enquanto o docente absorve e compreende seu objeto de estudo técnico, as práticas pedagógicas costumam subsidiar estes conhecimentos relacionando-os a ações efetivas da sua docência o docente.

Na universidade, algumas disciplinas com conteúdo humanístico, como a sociologia, a filosofia, a psicologia, a história, entre outras devem resgatar em todos “aprendentes” excelente oportunidade para reflexão.

Nesta inovadora integração curricular fala-se em pluridisciplinaridade, interdisciplinaridade, multidisciplinaridade e até em transdisciplinaridade tendo como escopo em particular:

- **Pluridisciplinaridade** é o estudo de um tópico de pesquisa não apenas em uma disciplina, mas em várias ao mesmo tempo;

- **Interdisciplinaridade** refere-se à afinidade de duas ou mais áreas do conhecimento, ou ainda de uma transferência de uma disciplina a outra;

- **Multidisciplinaridade** ultrapassa as fronteiras disciplinares, abrange muitas disciplinas, porém, se mantém dentro dos limites do quadro de referência da pesquisa disciplinar, e uma das grandes vantagens da aprendiza-

gem multidisciplinar é a de favorecer o desenvolvimento de habilidades de a sociabilidade, comunicabilidade, cultura, valores, competência profissional além de proporcionar condições de estabelecimento de compreensão e visão de mundo contextualizando-o numa realidade co-participativa.

- **Transdisciplinaridade** se refere ao que está, ao mesmo tempo, entre as disciplinas, através das diferentes disciplinas e além de todas as disciplinas. Seu objetivo é a compreensão do mundo presente, a uma nova visão, como também a uma experiência vivida e um dos imperativos para isso é a unidade do conhecimento abrangendo tradições e diversas culturas. Esta visão transcende os campos individuais das ciências exatas, humanas e sociais e as encoraja a se reconciliarem entre si inclusive com as artes, literatura, poesia, e até a experiência espiritual.

Ressaltem-se nesta oportunidade temas banidos ou mesmo não incluídos nos programas escolares: autoconhecimento, autoestima, criatividade, inovação, identificação de oportunidades, ideologia política, democracia e cooperação e, acrescente-se ao rol das diferentes áreas que acreditar que a “escola” não pode tudo, mas pode muito mais que acreditamos. Basta para nós educadores trabalharmos pautados em valores básicos como respeito, justiça, honestidade, verdade e, acima de tudo, solidariedade.

2.3 Competências Profissionais: Formação de Formadores de Opiniões

O cotidiano da sala de aula é sempre inevitável e exige do docente a reinterpretção de cada situação, considerando que as experiências vividas nunca se repetem. O cotidiano da sala de aula, da relação ensinar x aprender necessita não apenas do simples interesse em aprender o necessário à sua formação profissional, mas, também, valores estéticos, conhecimento científico, filosófico e da arte, explorando ao máximo suas potencialidades. Na maioria dos casos, 25% dos professores, os mais ativos do corpo docente, consomem 75% da formação, enquanto que os 50% menos envolvidos praticamente não participam dela. Ou se é mestre na sua totalidade e se fala de

tudo, ou se é meramente repetidor de teorias e práticas congeladas. A responsabilidade do mestre é muito maior que a simples competência dos conteúdos. “Quem dera a educação moderna ensinasse menos matemática, física, química, biologia, e mais a arte de pensar”.

É alguém cuja serenidade de espírito e “insatisfação” com seu trabalho sejam motivados sempre pela sensação de que há sempre algo a fazer, muito que se aprender e muito mais a fazer, em termos de novas tentativas, novos experimentos e procedimentos. Alguns destes profissionais se apresentam com um perfil incomum, que compreendem o teor da mente humana para descobrir ferramentas pedagógicas capazes de transformar a sala de aula num local de satisfação e não em rica fonte de demonstração e pouco aprendizado.

Trata-se de um profissional dotado de especial vocação, que sabe distribuir, dividir algo com alguém, é um ser equilibrado emocionalmente. A vocação é uma expressão do desejo, mas esse desejo precisa estar em sintonia com os dons, aptidões, habilidades e desejos. O educador é ainda desejoso de participar das mudanças do mundo. Seu trabalho é tornar a sala de aula, em espaço aberto de indagações e inquietações constantes, que possam gerar novas vertentes de pensamentos e entendimentos empreendedores.

Um formador de opinião é sempre tão didático, cuja capacidade fala ao coração de seus alunos, cujo objetivo é ensinar seus discentes a serem pensadores e não repetidores de informações são ainda multiplicadores de homens que pensam.

Educar num contexto de desafios onde, a dúvida deve ser motivo de trabalho mais intenso que a busca por respostas, pois a dúvida gera questionamentos, estresse, que quando positivos, abrem as janelas do pensamento, das idéias.

O professor é o responsável pelo planejamento, coordenação, organização e avaliação de seu grupo, para alcançar certas metas educativas relacionadas a seu contexto social. Sua ação docente é quase sempre organizada, executada e avaliada de acordo com sua concepção educacional, assim, suas decisões não ocorrem num vazio conceitual, mas bastante dimensionadas.

Quando executa suas ações, expressa suas concep-

ções, idéias, interesses e reflexões, devendo fazer da sala de aula, algo vivo, prazeroso, ligado à realidade. Muitos enfrentam dificuldades e, entre elas, percebem um certo desequilíbrio e sentem a mudança muito próxima, mas ainda não sabem o que fazer. Importante é planejar e buscar o alcance de objetivos comuns e que tragam à sua formação inovações interdisciplinares através de outros saberes, para integrar em seu campo de conhecimento e assim, adquirir novas habilidades.

Ao educador, cabe descobrir a rota de como chegar ao aluno. E, para que ocorram as aprendizagens é necessário um estado de alerta (moderado), impulso, vontade e desejo de aprender, ou seja, de motivação. Implica ainda em compreender como se ensina, como utilizar competentemente as tecnologias da informação. Na sua formação, devem ser ressaltadas diversas habilidades inerentes a sua profissão.

Na natureza, todos têm habilidades, o *homo bios* (animal), mas é o *homo sapiens* (pensante), entretanto cabe apenas ao homem a competência. Dotado de inteligência que é inata, é da natureza do próprio ser e auxiliado pelo intelecto (cabeça) que é ensinado pelos outros, é cultivado, emprestado, é exterior e não inato e são tão relevantes quanto os domínios do conhecimento e do saber tais como: memória, raciocínio, imaginação, capacidades físicas, sentidas estético, comunicação e carisma.

O sistema requer do professor também um certo envolvimento crítico sobre temas co-relatos interdisciplinares e multidisciplinares sobre a cultura econômica e sociológica, além é claro das habilidades teóricas e metodológicas, ou seja, é preciso bem mais que um profissional técnico à frente de diversos alunos. É necessária toda uma inclinação ao magistério para que não se encontre nas diversas instituições, professores promovendo ensino desmotivado. Ensinar vem do latim *insignare*, que significa “marcar com um sinal”, indicar um caminho, um sentido. Educamos, quando, ensinamos com sentido.

Docente cuja percepção e reconhecimento de que, como profissional, não se pode ser o melhor o tempo todo, que não se pode aprender sozinho, que a idéia do outro, retomada e adaptada, pode ser mais eficaz do que uma longa busca solitária. Importante é, verificar, além das prerrogativas que o mercado requer, as carreiras es-

tão deixando de ser estanques e, cada vez mais, o mercado de trabalho vem demandando um tipo de profissional “diferente”. Trabalhar é muito importante, mas é mais importante saber como fazer tudo isso no trabalho.

Os educadores também devem ser educados continuamente por serem parte de uma sociedade que sofre mudanças constantemente e, importa torná-los sempre útil. Motivados a desenvolver projetos pessoais de formação profissional é necessário muito auto-investimento, dedicação e capacidade de se entender como um profissional que habita um mundo regido por esta nova ordem, devem manter-se periodicamente atualizados e, isto implica não só de saber como os professores aprendem, mas também que condições eles têm, em suas instituições, para integrar o aprendizado às suas práticas cotidianas.

Institucionalmente, treinamentos docentes objetivam adaptar o professor ao magistério, preparando-o adequadamente.

Em alguns casos as instituições, cuja preocupação dá-se enfaticamente através da motivação de seu quadro em processos de capacitação através processo de capacitação parte da decisão do próprio docente, alguns mais adiantados, outros precisam acelerar o ritmo e há ainda os que nem iniciaram ainda a jornada. Mas o que realmente importa, não é a velocidade, mas o caminhar e, principalmente, no como fazê-lo e qual escolha fazer.

Todo treinamento implica uma aprendizagem e, toda aprendizagem pressupõe uma mudança de comportamento.

Acreditamos na educação como um exercício de democratização de oportunidades. Um docente é sempre um formador de opinião, um informador, um profissional educador que não dá aulas, ele partilha questões, divide o conhecimento histórico e suas idéias. Trata-se de um mestre, cuja autoridade fundada em sua experiência, em seu conhecimento e em sua competência jamais seria extrapolaria seu poder e se transformaria em processo de ensino sob imposição ou coação.

A sala de aula compreende não só a administração de conteúdo, mas, demanda do docente atividade outras tais como tomada de decisões que requer do docente habilidade e fortes relações interpessoais para o manejo de situações inesperadas que normalmente permeiam o ato

de ensinar.

Um profissional capaz de sistematizar seus ensinamentos não só os conteúdos, mas preparar as vivências, comunicar, ouvir, interagir, proporcionando, enfim, um apregoado desenvolvimento, ou seja, a aprendizagem do aprendente e, para tanto, estarem continuamente reflexivos, a fim de detectarem novos procedimentos, novas maneiras de fazer e de inovar. A novidade deve ser identificada com o diferente e o futuro com a eliminação do passado.

Para a docência, é necessário cumprir algumas formalidades e ações pedagógicas tais como:

a) Formalidades:

1. Domínio do conteúdo/disciplina a ser lecionada;
2. Formação científica;
3. Visão profissional de sua disciplina junto ao mercado de trabalho;
4. Cultura geral;
5. Formação didático-pedagógica;
6. Inserção em Processo de Educação Continuada;
7. Habilidades no trato com pessoas;
8. Manejo e Negociação de conflitos;
9. Disponibilidade, capacidade de adaptação, cooperação e equilíbrio emocional.

b) Ações:

Revisar planejamento de ensino de um período para outro e adequá-los para que se ajustem às possibilidades e necessidades de seus discentes;

1. Preparar com antecedência as aulas a serem ministradas;
2. Variar periodicamente métodos e técnicas de ensino;
3. Rever instrumentos de avaliação e agir com critério na verificação da aprendizagem;
4. Proporcionar aos discentes oportunidades para que aprendam a estudar;
5. Melhorar relacionamento entre docente e discente;
6. Verificar comunicar-se adequadamente com a turma;
7. Observar lançamento de livros didáticos e periódicos mais recentes e as aquisições da biblioteca da IES.

2.4 Aprender a Compreender

A observação de si mesmo deve ser praticada continuamente. A expressão aprender a aprender nos remete à abertura de condições essenciais para que, cada ser humano, possa alcançar horizontes de oportunidades.

Domínio de conhecimento, desenvolvimento de consciência crítica, capacidade de aprender pode proporcionar leve introdução a reflexões que o conhecimento planta. Albert Einstein ressalta que, se “deve aprender a compreender as motivações dos homens, suas quimeras e suas angústias”. Os indivíduos e as organizações devem ser capazes de estar em permanente processo de mudança para se adaptar ao ambiente turbulento, através de um sistema, de estrutura e de profissionais que estão sempre aprendendo, adaptando-se, mudando para que realizem o seu potencial de vida e de crescimento individual humano.

Aprender apresenta a múltipla finalidade de preservação, renovação, crescimento da cultura e conhecimento em sentido amplo, e não completamente especializado. Significa trabalhar intensamente, pois trata-se de um conceito plural, significando aquisição mental de novos pensamentos, atitudes e comportamentos. Remete-nos à reflexão acerca do ambiente propício ao desenvolvimento das qualidades que conduzem à prática de atitudes científicas, a buscar respostas rápidas e caminhos alternativos às intempéries do ambiente.

Reflexões são sinais de crescimento, afinal, se a instituição mantiver-se organizada quantitativa e qualitativamente, através da consciência aguçada de seus recursos diversos, passará a ver o que antes não via, ou pelo menos será vista em um contexto diferente, justificando assim o ciclo da era do conhecimento, enfim da educação voltada para o futuro. A lei do exercício garante: quanto mais freqüente, mais recente e mais fortemente um vínculo é exercido, mais efetivamente será fixado, assim ressalta Freire (2002) quando afirma, através de estudos behavioristas que, um ato seguido de satisfação será gravado, enquanto seguido de insatisfação estará fadado pelo desuso ao seu adormecimento.

Para esse futuro próximo, vive-se hoje a era da trilogia velocidade x flexibilidade x agilidade. O evolui muito

rapidamente e as glórias do passado não mais asseguram um futuro tranquilo e pacato a nenhuma modalidade de profissional.

O cenário mudou ao longo das últimas décadas, grandes transformações tecnológicas, econômicas e sociais ocorreram também no campo da educação e da ciência, por força da revolução na informação e na comunicação.

O ser humano é um ser social por natureza, por cultura e até por uma questão de sobrevivência que tem consciência do valor que sua presença agrega ao ambiente, seja o do trabalho ou o familiar.

Antes racionais frios e infalíveis, hoje ao contrário um perfil global que o integre num ser humano mais receptivo e dinâmico e, que demonstre coerência de ações e compromisso, o homem deve aprender e re-aprender com o máximo de entusiasmo possível.

A diversidade cultural existente entre os povos evidencia-se pela desigualdade de estágios existentes no processo de evolução das civilizações tão distintamente estratificadas sobre a terra. O homem é considerado um ser predominantemente cultural. Seus comportamentos mesmo não biologicamente determinados, sua herança genética tem a ver com suas ações e pensamentos, considerando que todos os seus atos dependem inteiramente de um processo de aprendizado, todos nós nascemos com certos poderes e adquirimos outros.

Para muitos a cultura surgiu no momento em que o homem convencionou a primeira norma, para outros um conjunto de mecanismos de controles, planos, receitas, regras, instruções para governar o comportamento. A cultura é elástica e são as mudanças muitas vezes lentas, noutras rápidas que comprovam de maneira evidente o caráter dinâmico da cultura. Importante é compreender esta dinâmica que quase sempre causa choque entre as gerações e comportamentos. Torna-se igualmente fundamental para a humanidade não só a compreensão das diferenças entre povos de culturas diferentes, mas também as diferenças que às vezes acontecem dentro do mesmo sistema. Este é o único procedimento que prepara o homem para enfrentar serenamente este constante e admirável mundo do porvir.

A sensibilidade como sendo inerente a qualquer forma de vida principalmente em seres humanos é uma por-

ta de entrada das sensações e que nos mantêm interagidos com o meio ambiente, algumas partes ocultas e vinculadas ao inconsciente, outras, chegam ao nosso consciente de forma organizada. É a nossa percepção delimitando claramente o que somos capazes de sentir e compreender.

Nesta ordenação, afirma Ostrower (1987), os dados sensíveis estruturam-se os níveis do consciente; ela permite que, ao apreender o mundo, o homem aprenda também o próprio ato de apreensão; permite que aprendendo, o homem compreenda.

Retroagir pensamentos torna-se de certa forma necessário, pois, quando um indivíduo, realiza síntese do seu passado, analisa seu presente, podendo em alguns momentos projetar seu futuro então, pode-se dizer que este ser tem consciência de si mesmo e do mundo exterior muito embora, permitam ao homem alguns atos em que acontecem à revelia de nossa vontade levando a ações do inconsciente.

A percepção envolve um tipo de conhecer, e interpretar aquilo que está sendo aprendido. Apesar de fases distintas, tudo se passa ao mesmo tempo assim, no que se percebe, se interpreta; no que se aprende, se compreende e, essa compreensão não precisa acontecer de modo intelectual.

A educação formal deve proporcionar aprendizado, mas, cabe um (re) pensar no ensino sem que este mantenha uma retenção mecânica da idéia, do conceito formulado que não sonegue ao aprendiz o direito e possibilidade de criar espontaneamente.

Importante é oportunizar no ensino, contato direto com temas, processos de trabalho e pessoas e a exercitar a compreensão sensível das coisas, integrando experiência e inteligência.

O desdém pela experiência sensível do homem reflete o desinteresse pelo próprio ser humano, por sua afetividade, potencialidades e certa maturidade.

A maturidade reorienta o ser humano, proporciona equilíbrio interior, envolve busca de identidade e a diversos processos de vida como necessidade básica advinda de período de crescimento e transformação sem, é claro fixar-se a determinadas fases biológicas. Trata-se, pois, de uma fase da vida de independência de conflitos e tensões onde o indivíduo encontra-se pronto para trabalhar

em si a participação e a responsabilidade social.

A maturidade exige tempo interno e necessário a cada ser, para que certas habilidades desenvolvam-se, libertem-se e aflorem visivelmente sem que, entretanto tenham períodos definidos para início e fim do processo.

2.5 Motivar é Oferecer Motivos

O desejo nos coloca no intenso movimento da vida, pois nos leva a mirar as possibilidades de ação. Agimos em mundos movidos pelos desejos. Nossas atividades, racionais e físicas, estão sustentadas pelo desejo de nos apropriar do leme de nossas vidas e realizar uma ética fundada na estética: fazer da própria vida uma obra de arte e instaurar na vida beleza então são assumir a posição de artista: ser criador e no mínimo criativo.

A motivação é uma tentativa de especificar os sentimentos, motivos e desejos que sejam relevantes às ações e objetivos nelas contidos.

Não se pode confundir ou direcionar quando o comportamento humano é impulsionado, motivado por fatores externos ou internos então, se torna necessário analisar as causas da exigência de um novo perfil de vida, que deve, necessariamente, ter autonomia e ser auto motivado para novos paradigmas.

A motivação, na maioria das vezes é interna ou intrínseca, quando vem do indivíduo através do impulso de curiosidade natural que incita à exploração e às descobertas, cuja espontaneidade, gratuidade é baseada, fundamentalmente, nas necessidades de ser competente e ato determinado que levam este ser a uma quebra de paradigmas e a situações de estímulo aos indivíduos e, quando extrínsecas ou impostas pelo ambiente promovem auto-estima no aluno.

São marcantes as diferenças individuais de cada ser, então, suas habilidades e funções dependem de diferentes formas de motivação e do grau de energia ou ativação destas formas e, nestas diferenças é que cada ser trabalha sua autonomia que os desenvolve sempre à frente dos outros.

Na evolução de modelos de administração, claramente na era do empreendedorismo, período em que a base, missão e estratégias de crescimento estejam baseadas nos

valores de cada ser e, conseqüentemente, nas suas atividades profissionais e em sua marca.

Não se deve reduzi-lo, muito embora, saibamos que se podem acumular variáveis diversas com consciência, transparência e ética acompanhando a evolução do conhecimento, do entendimento a respeito de cada fase e, nada como revigorá-la, afinal, são todas elas relacionadas a valores humanos.

Não se trata de refutar culturas, histórias, experiências originais e anteriores, ao contrário, consiste na ação de determinadas atitudes quando o ser é influenciado pela cultura na qual está inserido. Para Teles (2003) os aspectos ativadores e direcionais dos motivos afetam a aprendizagem, pois o motivo é condição para que a aprendizagem se estabeleça, e quanto maior o motivo, quanto mais interesse tiver o aprendente sobre o tema em questão, mais respostas o organismo dará e mais ele aprenderá sobre seu ambiente.

Cabe ao homem a perpetuidade de criar motivos e, por mais que pareça definida em nossa mente, a idéia de que a inovação associa-se a idéia de mudança, tantas vezes nos respondemos que mudar é preciso, entretanto, a inovação vem sempre acompanhada de inconvenientes alterações de padrões e comportamentos. Altas resistências a mudanças traduzem-se em rigidez mental, inflexibilidade intelectual, obtusidade e culmina com envelhecimento precoce.

As inovações devem consistir em busca organizada com objetivo de câmbios e com o convencimento de gerar novas oportunidades. Este processo não se passa por fazer melhor a coisa, há de se fazê-las distintas e que nos conduza a novos caminhos. Então, por que não se perguntar:

- Quando mudar?
- O que acontecerá se não inovar?
- Em que aspectos inovar?
- Que preparação necessitará para fazê-lo?
- Com que recursos mudar?

A criatividade começa (ontologicamente e geneticamente) com o homem, e é um processo interior e uma introdução gradual ao câmbio. Tudo começa com uma

nova forma de pensar. E, neste sentido, trata-se de um convite a uma pequena grande aventura. Existem diversos mundos para os quais nem sempre estamos preparados, devemos e podemos então calcular que o futuro será cem melhor nem pior que o passado, será simplesmente distinto do passado e do presente.

Para Fontana (1998) criatividade é a capacidade de gerar modos fluentes e novos de lidar com problemas e de organizar materiais. Fontana (1998) ressalta ainda que diversos métodos demonstram as diversas fases do processo criativo e cita, através do modelo de *Perkins* que o expõe através de quatro fases:

- Preparação, que se refere basicamente ao reconhecimento de que determinado problema merece ser estudado;
- Incubação, durante a qual o problema ou temática é ruminado, com freqüência num nível inconsciente;
- Inspiração, quando a solução ou idéias surge abruptamente na mente consciente;
- Verificação, quando a solução testada ou idéias são experimentadas.

A criatividade normalmente pode ser concebida e desenvolvida tanto no âmbito educacional no que tange ao docente quanto ao discente, muito embora ambos tenham que, por muitas vezes ter que lidar com a criatividade considerando a dinamicidade de uma sala de aula.

Importante neste contexto é construir e planificar com bases criativas para depois analisar maneiras novas realidades.

A inovação não ocorre sempre espontaneamente, necessita intenção e esforços. Importante demarcar local de partida e, mais que isso desenhar local de chegada.

Nossos maiores inimigos, no que se refere a sermos capazes de criar, é nossa convicção de que sabemos mais ou conhecemos o melhor processo.

Como seres humanos podemos ter oportunidades iguais ou desiguais, variar no grau de inteligência, ter mais ou menos preparo ou destreza intelectual. Mas, ao menos sob dois aspectos podemos ser equiparados: na possibilidade e na necessidade de realizar plenamente nossas potencialidades através da utilização plena e demonstração das capacidades do ser. A naturalidade e coerência na exposição de idéias, estilos e personalidade quando bem administradas, geram e culminam amplitu-

de, respeito e definição de sua posição no meio.

São seres motivados, que quebram regras imutáveis, que desconhecem dificuldade e enfrentam desafios, aceitam novas idéias. Este é o papel do ser empreendedor.

2.6 Estratégias para Docência:

Planejamento de Atividades

O homem organiza e disciplina sua conduta, assim sendo, no âmbito educacional este planejamento assume de forma sistematizada maior eficiência às suas metas estabelecidas e não se prendem somente as suas preparações, mas também à forma pelas quais são conduzidas as ações docentes seguindo tal programação com as devidas flexibilidades e obviamente que, a retroalimentação destes planos constitui-se em metas igualmente relevantes.

Alguns ignoram a relevância desta fase do procedimento de ensino-aprendizagem; outros o utilizam sem reflexões, atualizações e avaliação quanto a utilização das mesmas técnicas semestres a fio. Flexibilidade, a palavra do momento quando o planejamento é elaborado de forma partilhada com outros docentes e ainda, permitem ajustes ao longo do curso proporcionando oportunidades de mudanças com vistas a melhorar a qualidade do curso.

E, é exatamente por proporcionar prévia definição dos objetivos do ensino, das estratégias e recursos utilizados e de quais métodos de avaliação utilizados, evita-se o improvisado, proporcionam ao docente mais segurança, economia de tempo e maiores probabilidades de sucesso.

Nada mais, nada menos que uma previsão ou empreendimento no sentido que busca maior eficácia, controle e economia na efetivação das atividades acadêmicas a serem preparadas pelo próprio docente.

Normalmente de conteúdo flexível objetivam reunirem objetivos a serem atingidos com o aprendizado daquela disciplina aos objetivos da instituição.

A *posteriori* asseguram ao docente melhor condução de suas atividades acadêmicas proporcionando conforto e maior segurança não só à sua desenvoltura, mas também aos alunos que dividem com este uma visão ampla do que e onde se pretende chegar.

Funciona então como um painel de controles, plano sistematizado das decisões tomadas a serem executadas,

ou seja, conduzem de forma flexível as ações do docente ao longo do curso.

Genéricos ou mais específicos, os Planos deverão contemplar objetivos, estratégias e avaliação de ensino, recursos utilizados e até mesmo indicação de bibliografia.

Sejam Planos de Ensino – Curso – Unidade ou de Disciplina, cada um com seus níveis de detalhamentos necessários à boa organização das ações acadêmicas.

A relevância de se descrever os **objetivos** é essencialmente a de tornar claro ao docente (inicialmente) a harmonia de forma sistematizada do que se pretende desenvolver e realinhá-la coerentemente às suas estratégias e avaliação e que essencialmente sejam não só reais como também operacionalizáveis e sua definição deverá estar expressa com frases iniciadas com verbos no infinitivo (ideal usar os verbos analisar, identificar, citar, comparar, resumir, avaliar, deduzir dentre outros que não margeiem subterfúgios ou indefinições nas ações).

No planejamento dos **objetivos** de um **Plano de Ensino** dever-se-á observar de forma mais abrangente a filosofia e prática pedagógica da instituição.

No planejamento dos **objetivos** de um **Plano de Curso** dever-se-á definir o tipo de profissional que se deseja formar, seu perfil e suas especialidades e relacionando-os sempre aos objetivos amplos da instituição.

No planejamento dos **objetivos** de um **Plano de Disciplina** dever-se-á definir a contribuição específica daquela disciplina na formação do profissional prevista naquele curso, dentro daquela instituição.

No planejamento dos **objetivos** de um **Plano de Unidades** dever-se-á definir o conteúdo do aprendizado a ser atingido naquelas duas ou três aulas, dentro daquela disciplina, daquele curso, daquela instituição.

A relevância de se entender as **estratégias** de ensino, também nominadas como metodologias de ensino, técnicas de ensino, métodos didáticos incidem quaisquer destas terminologias no livre arbítrio que o façam atingir seus objetivos e, poderão elencar diversas técnicas que vão desde aulas expositivas, excursões dentro e fora da instituição, fóruns, leituras e discussões, estudos em grupo, organização do *lay out* da sala, estudos de caso, condução de pesquisas, seminários, painéis e, incluir neste caso até

materiais e recursos disponíveis para este fim tais como recursos didáticos e audiovisuais.

Os Planos além de objetivar nortear as atividades a serem desenvolvidas ao longo do período a ser trabalhado, seja ele de um ano, semestre, mês ou módulo e, normalmente, relacionam-se à relação da disciplina/módulo com o curso de maneira em geral bem como para com as afins.

Há ainda a opção de se detalhar mais ainda o plano de curso através de Planos de Unidades cujo objetivo é o de planejar temas/unidades expressas no item CONTEÚDO PROGRAMÁTICO ou ainda planejar cada aula a ser ministrada.

2.7 Estratégias de Ensino

Na vida acadêmica, o acesso à informação é um fator fundamental para o desenvolvimento do estudante e sustentação do desenvolvimento científico de todos. A educação deve ser entendida como um processo, algo que tem início e nunca termina, e que envolve o ser humano em todos os seus componentes: o físico, intelectual, emotivo, psicológico, social, religioso, etc.

São muitos os questionamentos a se fazer quando o tema redonda em torno de estratégias pedagógicas para o aprendizado contemporâneo. Para dar continuidade ao ensino não basta compreender sua missão e saber desmembrá-la para ser capaz de traduzi-las em seqüências de aprendizagens, em dispositivos pedagógicos eficazes de forma centrada, durável e econômica. Para tanto, não basta que os docentes cooperem, agreguem ou transforme suas práticas. Gil (2006, p. 109) ressalta “método significa caminho para chegar a um fim” e comenta ainda, o educador precisa conhecer a meta que dará sentido aos seus esforços, já que não é possível selecionar o caminho mais adequado quando não se sabe onde se quer chegar.

É necessário conhecer o impacto destes dispositivos de ensino-aprendizagem disponíveis para possibilitar o sucesso deste processo e de ajudá-los na sua operacionalização e aplicação prática. Alguns fatores levam o aluno à perpetuidade da sua não participação em sala de aula e a diversos ruídos de comunicação gerando o ciclo do não envolvimento. Não existe, em geral, uma única razão pelas quais encontramos situações desta natureza. Ge-

ralmente uma combinação de fatores é responsável por situações desta natureza. Cabe ao professor diagnosticar o problema.

O problema da comunicação deve ser levado a reflexões exaustivas, pois, podem causar danos ao processo de ensino-aprendizagem quando em muitos casos:

O PROFESSOR:	ENQUANTO O ALUNO:
Utiliza linguagem técnica e excesso de velocidade na transmissão do conteúdo;	Sente dificuldades em acompanhar a complexidade e ritmo imposto;
Utiliza afirmações absolutas e sarcasmos;	Encontra pouca ou nenhuma oportunidade de opinar;
Utiliza o poder de aprovar ou reprovar;	Sente ameaças e sofre pela supervalorização de notas;
Utiliza excesso de formalidades;	Distancia-se do professor e de sua participação ativa;
Exige presença obrigatória às aulas;	Sente-se forçado a freqüentar descompromissado;
Ministra aulas expositivas, unidirecionais e exaustivas;	Perde sua independência e capacidade de refletir;

Quadro 1- Desafios na Comunicação Professor x Aluno
Fonte: próprio autor, 2014.

Para o processo de comunicação, muitos são os recursos ricos e atrativos e mais ainda as técnicas a serem utilizados no processo. A palavra comunicação vem do latim *communicare* e, via de regra viabiliza a ação de tornar comum pensamento e sentimentos objetivando a compreensão humana através do uso de uma linguagem eficaz.

A comunicação normalmente realizada através de palavras (verbal) ou de ação ou comportamento (não verbal) ocorre em diversos níveis. Cursos de comunicação verbal e de expressão corporal são muito úteis, entretanto, há de se considerar que expressar não é comunicar e o docente acaba por ser excelente fonte de informação, sem, no entanto atingir seu objetivo maior que é o da comunicação eficaz e, isto requer não só domínio do conteúdo, mas também familiaridade com técnicas de construção do discurso bem como da forma como deverão ser apresentadas.

Quando unilateral e apelativa funciona melhor quando a audiência possui características intelectuais / educacionais mais baixas. Ao passo que a comunicação bilateral é mais indicada a um público alvo mais seletivo.

A comunicação oral quando acompanhada de ensaio teatral (expressões faciais, volume de voz e outras habilidades) pontuam a exposição do orador e, segundo Gil (2006, p. 139) “as pessoas recordam-se com mais facilidade das imagens do que das palavras”, já que nem tudo o que se tem a dizer se expressa verbalmente e, ao fazê-lo com a voz, também o fazemos com todo o corpo. Pesquisas mostram que 55% do sentido de uma mensagem se

deriva da linguagem corporal, 38% se expressam através da entonação e somente 7% através das palavras.

No nível intrapessoal ocorre quando a comunicação é íntima, isto é, ocorre consigo mesmo.

No nível interpessoal ocorre entre duas ou mais pessoas sendo um dele(s) o transmissor e a outra(s) o receptor.

No caso de comunicação entre um indivíduo e outro do próprio grupo poderemos considerá-la intragrupal, ou ainda se este indivíduo relaciona-se com indivíduos de outro grupo social, esta comunicação passa a ser intragrupal.

Alguns fatores afetam a receptividade da comunicação: o sorriso, um aperto de mão, postura, aparência, etc. Atitudes éticas são de suma importância, tanto quanto o conhecimento do tema abordado. Estes e outros procedimentos muito auxiliarão o orador em sua comunicação.

Para ser eficaz, a comunicação oral poderá ocorrer sob duas situações típicas. Ou a eloqüência (dom da palavra) é genética, ou é cultural, ou seja, o orador passa a estudar e praticar a retórica. Entonações da voz em distintos tons modificam o significado de cada um deles. As pausas normalmente geram expectativas e às vezes são mais significativas que as próprias palavras. O ritmo é uma questão biológica básica. A natureza tem um ritmo, o dia e a noite tem outro, assim como as estações do ano.

Dos muitos recursos auxiliares, o docente pode lançar mão das mais variadas modalidades e vão desde os visuais, audiovisuais e até mesmo os apenas auditivos. Podemos considerar VISUAIS (o uso de cartaz, flip chart, álbum seriado, objetos, películas, quadro de acrílico,

dentre outros).

Os AUDIOVISUAIS podem ser utilizados através do uso de TV, DVD, vídeo cassete, projetor de multimídia, slides, filmadoras, etc.

Os AUDITIVOS também auxiliam no processo e, através, dentre outros, de rádio e/ou CD *players* enriquecem o processo de ensino aprendizagem.

Algumas habilidades são necessárias, as técnicas para expressar-se e ensinar são várias, relevante é observá-las e contextualizá-las: no dia a dia: saber utilizar a voz; utilizar comunicação não verbal; lidar com o stress; manejar pessoas com problemas; criar afinidades; manusear apoio visual; avaliar o processo; comparar objetivos com resultados.

Os métodos a serem utilizados são muitos e, dependendo do objetivo pretendido, cabe a sua aplicabilidade. São eles: aulas expositivas; disposição da sala de aula; tempestade de idéias; grupos de criação; utilização de acervos bibliográficos; pesquisa; ensino virtual; inserção de convidados; estudo de caso.

Estas e muitas outras estratégias em muito auxiliam no processo. Podem ser aplicadas ainda: seminários; simpósios; painéis; oficinas; grupos dirigidos; visitas técnicas; viagens de imersões; observações; atividades lúdicas, dentre muitas outras técnicas.

A criatividade que não conta com receitas simples, técnicas conhecidas ou utilizadas. A energia criativa do profissional docente é que deterá, que sucumbirá o estresse de não conseguirem transpor aos seus objetivos ou quando perceberem a defasagem entre seus objetivos então, é possível fazer a diferença, procedendo com responsabilidade (*empowerment*), liderança (*leadership*) e obstinação que impulsionarão sua criatividade (nova técnica) a se aventurarem ainda mais longe na espiral do ensino-aprendizagem.

E, por fim, algumas outras condições especiais que vale a pena ressaltar tais como a receptividade/disponibilidade de ver, ouvir e refletir sobre novas perspectivas, responsabilidade por suas conseqüências e repercussões de ações, entusiasmo ao enfrentamento de inovações com segurança e energia e por fim, disposição para o imprevisto responsável que resulta de criação ou recriação de novas estratégias.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Normalmente, a aprendizagem insere o ser humano na cultura. Dificuldades e transtornos de aprendizagens acontecem em todas as fases da vida do ser humano. Em sala de aula, cabe ao docente facilitador o rápido diagnóstico seja ele intuitivo ou detectado através de formação específica.

Para o docente torna-se fundamental conectar-se não só com os aspectos técnicos de sua área de formação, objeto de seu domínio / intervenção, mas de sério comprometimento com ponderações outras que só poderão surtir efeito caso o docente tenha maiores afinidades *ad hoc* ou através de uma formação complementada com subsídios da educação, psicologia, psicanálise e até do auxílio da psicopedagogia.

Desta forma, o docente pode competentemente trabalhar melhor a debilidade de seus alunos no pronto encaminhamento para profissionais especializados, bem como na melhor compreensão e dedicação a estes discentes.

Para Mojeen (2005), são consideradas dificuldades de aprendizagens as desmotivações, desinteresses e dificuldades em muitas áreas do conhecimento, baixa auto-estima, sentimentos de inferioridade, paralisações no desenvolvimento, dentre outras e, os transtornos de aprendizado (mais indicados para tratamento em psicopedagogia) implicações com e leitura, escrita e matemática. E afirma ainda, que não se descarta a possibilidade de se diagnosticar ambas num mesmo indivíduo.

Relevante torna-se, portanto, o desafio a todos não só a conquista de novas habilidades, mas resgatar o potencial inerte em cada ser nestas circunstâncias. Em outras palavras, necessária a relação entre o aprendizado anterior e o novo para que este último se sedimente. Sabe-se, contudo que o processo de reeducação depende diretamente do perfil de cada ser, trabalho árduo e relevante principalmente no reconhecimento por parte do discente dos grandes resultados que o conhecimento pode trazer para seu crescimento acadêmico e, sobretudo, pessoal.

REFERÊNCIAS

FONTANA, D. **Psicologia para professores**. Tradução de Cecília Camargo Bartalotti. São Paulo (SP): Edições Loyolas, 1998.

FREIRE, I. R. **Raízes da Psicologia**. Petrópolis (RJ): Vozes, 2002.

GIL, A. C. **Didática do Ensino Superior**. São Paulo (SP): Atlas, 2006.

LIBÂNEO, J. C. Ainda as perguntas: o que é Pedagogia, quem é o pedagogo, o que deve ser o curso de Pedagogia. In: PIMENTA, S. G. (org.). **Pedagogia e pedagogos: caminhos e perspectivas**. São Paulo (SP): Cortez, 2002.

MOJEEN, S. **Psicopedagogia: uma prática, diferentes estilos**. 2ª ed. São Paulo (SP): Casa do Psicólogo, 2005.

NÉRICI, I. G. **Didática do Ensino Superior**. São Paulo (SP): IBRASA, 1993.

OSTROWER, F. **Criatividade e Processos de Criação**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1987.

TELES, M. L. S. **Aprender Psicologia**. São Paulo (SP): Brasiliense, 2003.

A DINÂMICA ESTATAL:
MODELO DE ESTADO x ATIVIDADE FINANCEIRA

GEYSA ELANE R. DE CARVALHO SÁ¹

¹ Professora da Universidade Federal do Piauí (UFPI); Auditora Fiscal de Controle Externo (TCE/PI); Economista; Advogada; Mestre em Políticas Públicas (UFPI); Especialista em Marketing (UFPI); Especialista em Controle Externo (FACID).

Desde que o homem passa do Estado de quase isolamento para a vida social, ou seja, do estado de natureza ao estado hobbesiano, surgem necessidades comuns a todos. Esse Estado que surge tem como finalidade básica a realização, ou, a satisfação do bem comum. Para tanto, o Estado exerce a chamada atividade financeira.

Pascoal (2004, p. 2) assim resume:

É tarefa do Estado a realização do bem comum que se concretiza por meio do atendimento das necessidades públicas, como por exemplo: segurança, educação, saúde, previdência, justiça, defesa nacional, emprego, diplomacia, alimentação, habitação, transporte, lazer, etc.

Para isso, o Estado precisa, em regra, obter recursos, e com esses deve criar crédito, bem como gerir e planejar a aplicação dos mesmos, e, por fim, promover a despesa pública (PASCOAL, 2004). Ou seja, precisa tornar-se, enquanto corpo estruturado, um corpo em movimento, de onde tira-se o dinamismo do Estado, o Estado-atividade, o Estado que tem o poder-dever de atuar visto que a atividade financeira do estado é obrigatória.

De acordo com o modelo de Estado é possível vislumbrar a atividade financeira desse estado, que, de modo substancial, “é a procura para a satisfação das necessidades públicas” (FERRAZ, 1999, p. 81). Esse dinamismo é influenciado pelos aspectos políticos e ideológicos de cada época, ou seja, relacionado ao “papel” que o Estado vai assumir frente às necessidades correntes, sendo que, quanto mais serviços públicos prestados, maior será sua atividade financeira, já que os serviços públicos requerem custos que são arcados pelo mesmo.

Portanto, entendendo o aspecto econômico de cada modelo transparece a relação com sua atividade financeira. A atividade financeira do Estado varia de acordo com o modelo de Estado, que, resumidamente podem ser descritos como seguem:

1. ESTADO LIBERAL

No Estado Liberal existe uma interferência mínima nas relações pessoais, logo, são oferecidos o mínimo possível de serviços. A filosofia individualista do liberalismo fundamentou o seu pensamento político nos direitos de primeira geração. Inspira-se, aqui, a filosofia de John Locke (1632-1704), para quem o indivíduo precede o Estado, onde o governo é para os indivíduos, e não o contrário (VIEIRA, 2004).

O governo, aqui, deve interferir o mínimo possível na atividade econômica, contribuindo para o interesse coletivo pela ação da “mão invisível” proposta por Adam Smith (1723-1790), em seu livro “A Riqueza das nações” de 1776 onde ilustrou bem seu pensamento individualista ao afirmar: “não é da benevolência do padeiro, do açougueiro ou do cervejeiro que eu espero que saia o meu jantar, mas sim do empenho deles em promover seu ‘auto-interesse’” (SMITH, 2007, grifo do autor). Nesse sentido, o indivíduo procura realizar o seu próprio interesse e agindo assim, serve de um modo muito mais eficaz para o interesse da sociedade.

Dessa feita, o Estado Liberal apresenta uma menor atividade financeira, pois são prestados poucos serviços públicos, assegurado apenas as ações inerentes para preservar o Estado Mínimo (segurança, justiça, garantias individuais e coletivas), onde a solução para o funcionamento da economia encontra-se nas leis de mercado (ou da livre-iniciativa).

2. ESTADO SOCIAL

No Estado Social existe uma pluralidade de serviços públicos, o Estado interfere para garantir o direito de todos, quase tudo é necessidade pública. Dessa maneira, em regra, esse Estado terá uma grande atividade financeira, pois serão prestados muitos serviços públicos e a sua participação econômica será ativa, ou seja, o Estado interfere inclusive na economia. Há influência do pensamento de Karl Marx (1818-1883), sobretudo, priorizando os direitos de segunda geração e denunciando a falácia dos direitos formais do liberalismo.

Para o cumprimento da ordem social o Estado pro-

põe-se, no dizer de Cintra, Grinover e Dinamarco (2008, p. 43), “a desenvolver a sua variada atividade em benefício da população, inclusive intervindo na ordem econômica e social na medida em que isso seja necessário à consecução do desejado bem-comum, ou bem-estar social”, é o chamado *welfare state*.

Observe-se que o Estado Liberal e Social são apenas modelos, não existindo em sua forma pura. Dentre a pluralidade de estados existem aqueles que se aproximam mais do liberal ou do social.

3. ESTADO SOCIAL-DEMOCRATA

No pensamento social-democrata o Estado oscila entre o social e o liberal no que tange ao ciclo da quantidade de serviços prestados. Essa análise é feita sob o aspecto econômico baseada no princípio da demanda efetiva, influenciado pelas idéias do economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), onde os gastos devem ser realizados com vistas ao incremento nos investimentos, se fazendo presente a necessidade de um ajuste fiscal. Um ajuste no intuito de impulsionar a economia, ainda que dependa da composição desse gasto, seja pra fomentar o emprego, seja pra incrementar a renda nacional.

O pensamento keynesiano desenvolveu-se tendo como pano de fundo a depressão mundial de 1930 onde a atividade econômica entrou em declínio, e de cuja extensão não havia precedente à época, com elevação das taxas de desemprego e brusca redução do Produto Interno Bruto (PIB) na década.

Após as idéias Keynesianas, consagrou-se a indispensabilidade dos chamados “gastos sistemáticos” para acelerar o processo de produção e manutenção dos níveis de atividade econômica, com emprego elevado e equilíbrio orçamentário. Argumentava-se que

o aumento dos gastos do governo estimulariam o produto e emprego, direta e indiretamente, porque aumentariam a renda e, por consequência, os dispêndios dos consumidores empregados em obras públicas. Gerando ainda mais emprego (SECURATO, 2007, p. 37).

O mais importante, seja qual for o modelo de Estado, é a eficiência e o arranjo institucional (metas, planejamento, objetivos), e isto com vistas a um Estado eficiente que visa atender com melhores resultados possíveis através de custos menores. O Estado burocratizado gera gastos, sobreposição de pessoas com a mesma função, corrupção, logo, o que se defende é um estado eficiente e com arranjo institucional.

Por fim, entende-se que o Estado Social tem atividade financeira maior que o Estado Liberal, mas o inverso também pode existir, dependendo intrinsecamente do arranjo (desenho do estado) e da eficiência promovida por ele. Essa eficiência foi que embalou a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no Brasil (Lei complementar nº 101, de 05 de maio de 2000). Lei essa que representa o principal instrumento regulador das contas públicas do País, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e da qual prescindir de entendimento na discussão atual da atividade financeira do Estado, por regulamentar exigências presentes na Constituição Federal de 1988, documento esse resultante de uma visão liberal do Estado à época. (BRASIL, 2014)

A Lei enfocada tem assento em bases importantes: o controle e as sanções. Para Campos (2007, p. 30):

A primeira base é o controle e a fiscalização exercidos pelos Ministérios Públicos e pelos Tribunais de Contas. Ao lado do controle fiscal surge o controle social, que é aquele exercido pela população, pois o cumprimento orçamentário deve ser levado ao conhecimento da população.

A segunda base diz respeito às sanções, prevista em Lei quando do seu descumprimento, que vai do ressarcimento, prisão, multa ou mesmo a cassação de mandato, de forma a observar o princípio da transparência e correto controle dos gastos públicos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desejos ilimitados do indivíduo se contrapõem à escassez de recursos da economia. Cabe destacar, frente à essa dicotomia, que o Estado se estrutura e se modifica frente à dinâmica em que se apresenta, ora liberal, social, ou social-democrata, mas em todos os casos, a finalidade precípua do Estado é a realização do bem-comum, da promoção do bem-estar independente do modelo existente

É função da sociedade, via controle social, bem como aos seus órgãos de controle, a devida fiscalização da correta utilização desses recursos. Essa é a alternativa para socializar o capital liberal e manter a liberdade capitalista com a justiça social. É sob o viés da mobilização social que o conceito de cidadania se desenvolve.

SMITH, A. **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**. Editado por Sálvio M. Soares. MetaLibri, 2007, v.1.

VIEIRA, L. **Cidadania e Globalização**. 6ª ed. Rio de Janeiro (RJ): Record, 2004.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e legislação correlata**. Atualizada em 7/3/2014. Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Brasília (DF): Câmara dos Deputados, 2014.

CAMPOS, D. de. **Direito Financeiro e Orçamentário**. 4ª ed. São Paulo (SP): Atlas, 2007.

CINTRA, A. C.; GRINOVER, A. P.; DINAMARCO, C. R. **Teoria Geral do Processo**. 24. ed. São Paulo (SP): Malheiros, 2008.

FERRAZ, L. de A. **Controle da administração pública: elementos para compreensão dos tribunais de contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

PASCOAL, V. F. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões de concursos públicos**. 4 ed. Rio de Janeiro (RJ): Impetus, 2004.

SECURATO, J. C. **Economia: história, conceitos e atualidades**. São Paulo (SP): Saint Paul Editora, 2007.

PARTIDOS E GOVERNOS NA NOVA AMBIÊNCIA
DEMOCRÁTICA NO ESTADO DO PIAUÍ (1987-2007)¹

VÍTOR EDUARDO VERAS DE SANDES FREITAS¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os padrões de formação de governos no estado do Piauí no período 1987-2007. Nesta pesquisa, buscou-se compreender a dinâmica política do estado a partir do entendimento do papel dos partidos na formação de governos no período pós-redemocratização. Percebeu-se que houve a diversificação da representação política, além do enfraquecimento de forças tradicionais da política piauiense. Para verificar como se deu o apoio partidário aos governos estaduais, consequência da ampliação da competição política e do surgimento e fortalecimento de outras agremiações partidárias. Ao se analisar a performance dos partidos no nível estadual, observou-se que: 1) o processo de composição partidária da Assembleia Legislativa depende diretamente do desempenho dos partidos na disputa

para o Executivo estadual, sendo que partidos governistas tendem a possuir melhor desempenho eleitoral do que os partidos de oposição; e 2) o chefe do Executivo estadual eleito busca a formação de um governo que assegure a participação dos partidos aliados. Isso se dá na composição dos quadros político-administrativos do governo. Todavia, diante das prerrogativas atribuídas ao governador, observou-se que este tende a nomear a grande maioria do seu secretariado (gabinete) com filiados ao seu partido. Enfim, constatou-se que a alteração no cenário político do estado foi motivada pela entrada de novos atores políticos no estado no momento eleitoral, principalmente nas disputas para o Governo do Estado, que por ser o centro de gravidade da política estadual, tem influenciado decisivamente na organização dos atores políticos no estado.

¹ Este artigo apresenta os principais achados da dissertação do autor intitulada de “A lógica da formação de governos no Estado do Piauí de 1987 a 2007”, defendida em 2010 no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (PGCP/UFPI).

² Professor de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

1. INTRODUÇÃO

A Ciência Política brasileira tem se preocupado, devidamente, na análise do sistema partidário brasileiro no período pós-redemocratização, a partir da década de 1980. Dentro dessa área de estudos, há a necessidade crescente de se compreender a dinâmica e as diferenciações existentes entre os subsistemas políticos estaduais brasileiros. Uma série de estudos tem tido essa preocupação, dentre eles os trabalhos de Olavo Brasil de Lima Júnior (1983; 1997), que atribuem as diferenciações entre os subsistemas partidários às distintas “racionalidades políticas contextuais” existentes nos estados³.

O autor constatou que os estados podem ter diferenciadas formas de manifestação eleitoral e partidária. Segundo ele, não se pode atribuir apenas ao arranjo federativo e multipartidário brasileiro a diversidade de formatos partidários no plano estadual, pois o marco institucional legal é uma constante, já que a legislação eleitoral perpassa todos os três entes federados. Conforme Lima Júnior, isso deve ser atribuído às condições contextuais dos estados, “que cercam o processo eleitoral, que, resumidamente, podem ser apreendidas como a correlação de forças prevalecente, tanto em sua expressão partidária, quanto em sua versão eleitoral, sobre a distribuição das preferências eleitorais” (1997, p. 304).

O arranjo institucional não determinou, mas possibilitou a emergência de novos atores políticos nas unidades federativas, fragmentando, conseqüentemente, os legislativos estaduais. A diversificação da representação nos legislativos foi o indício do surgimento de novas agremiações partidárias, que deram vazão a diferentes alianças e articulações entre atores políticos (tradicionais ou não). Se, por um lado, as diferenciações entre os estados não são ocasionadas pelo marco institucional legal, e sim pelas variáveis contextuais, por outro, foi o arranjo fe-

derativo e multipartidário que permitiu a existência de diferenciados contextos políticos entre os estados.

O formato institucional, dessa maneira, estrutura o modo como se formam as alianças nos cenários políticos estaduais. As instituições, acima de tudo, estabelecem as regras que moldam a atividade política, mas não a determinam de forma completa. Isso decorre do fato de os atores se articularem, estrategicamente, visando à conquista de espaços de poder. E, em cada contexto, os políticos operarem racionalidades próprias, dentro dos limites das regras impostas pelas instituições.

Para a compreensão das diferenciações internas existentes no sistema partidário brasileiro, verifica-se a necessidade de se buscar tendências históricas estabelecidas ao longo do tempo, que podem dar origem a distintas dinâmicas político-eleitorais nos estados. O peso dos partidos varia entre as unidades federativas brasileiras, podendo gerar circunstâncias políticas contrastantes que irão influenciar no modo como são conduzidas as articulações políticas em cada estado⁴.

As trajetórias político-eleitorais dos partidos surgidos durante a redemocratização foram fortemente influenciadas pela força que estes possuíam em cada contexto. Se no início deste processo havia atores políticos suficientemente fortes, que já detinham o poderio numa dada localidade, muito provavelmente estes teriam maiores chances de manter sua dominância no estado.

No caso do Piauí, um grupo restrito de atores dominava a cena política estadual até meados da década de 1980, vinculados principalmente ao PDS (antiga ARENA). Contudo, o novo formato institucional, que possibilitou a criação de outras agremiações partidárias e a formação de alianças eleitorais, permitiu a desconcentração do poder, diversificando, gradualmente, a composição dos quadros políticos do estado. Partidos pequenos estabeleceram alianças com partidos maiores. Com isso, as pequenas

³ O primeiro trabalho de Lima Júnior (1983) discorre sobre o período democrático brasileiro de 1945 a 1964. Em outra obra, Lima Júnior (1997) reuniu artigos que analisam os subsistemas políticos estaduais no atual período democrático brasileiro. Outro estudo clássico sobre a temática é de Fernando Abrucio (1998), que analisa o poder dos governadores em quinze estados brasileiros, no período 1991-1994. Sobre a relação entre Executivo e Legislativo nos estados, pode-se destacar a obra organizada por Fabiano Santos (2001).

⁴ No início da década de 1980, por exemplo, o PDS possuía boa parte de sua força política centrada nos estados nordestinos. O PMDB, por outro lado, tinha maior dominância na região Sudeste.

agregações puderam, aos poucos, conquistar espaços de poder no estado, seja na ocupação de cadeiras no Legislativo ou na indicação para cargos da máquina pública estadual e aspirar à alternância de poder no Executivo.

Ao se analisar a dinâmica política piauiense pós-redemocratização, levou-se em conta tanto a composição dos cargos eletivos no Executivo e Legislativo estadual quanto a composição dos cargos de primeiro escalão do Governo do Estado. Examinar conjuntamente estes dois pontos é essencial para a análise mais sistemática das correlações de poder estabelecidas no novo contexto democrático, pois permite a compreensão do modo como os partidos permearam a estrutura político-administrativa do estado. Diante disso, a pesquisa teve como objetivo analisar o processo de formação de governos no estado do Piauí, do período de 1987 a 2007. O recorte temporal selecionado é justificado por marcar o retorno ao regime democrático, desde o momento em que novas agremiações partidárias surgiram e, conseqüentemente, o poder político começou a se tornar mais difuso.

O pressuposto básico desta pesquisa é de que o aparato institucional-legal engendrado a partir de meados da década de 1980, no Brasil, foi capaz de gerar comportamentos e práticas que ampliaram a competição política, inserindo novos atores políticos no cenário estadual. Contudo, a abertura não significou necessariamente uma mudança abrupta, mas possibilitou a formatação de um sistema baseado na difusão do poder entre diversos grupos. As alterações no cenário político estadual começaram quando novos atores passaram a ocupar espaços antes destinados às lideranças tradicionais, alterando a correlação de forças no estado.

Se o formato institucional adquirido pela democracia brasileira teve, de fato, capacidade de democratizar o sistema político como um todo, faz-se necessário analisar, de forma sistemática, qual foi a dinâmica desse processo no Piauí, uma vez que, havia, no cenário político estadu-

al, uma tendência histórica de restrição do acesso aos espaços de poder. Ao focar no caso piauiense, por um lado, perde-se a capacidade de generalizar os achados para as outras unidades federativas, mas, por outro lado, ganha-se em precisão sobre o caso.

Os poucos estudos acadêmicos que tratam sobre a composição dos quadros políticos piauienses têm se preocupado demasiadamente em reafirmar o caráter oligárquico da composição dos cargos eletivos no estado⁵. Em contraposição a essa abordagem, os achados desta pesquisa apontam para a existência de uma dinâmica de livre competição político-eleitoral no estado e de alta fragmentação partidária no Legislativo estadual, o que gerou o surgimento de diferentes correlações de força nesse breve período.

Partindo desse preâmbulo, dividiu-se este artigo em três partes: a primeira, no qual será apresentada uma breve discussão teórica sobre formação de governos no Brasil; o segundo, que tem como foco a análise da representação política do estado no âmbito da Assembleia Legislativa, no período nas eleições de 1986 a 2006; e o terceiro, no qual será discutida a composição dos gabinetes estaduais pelos partidos políticos no período em análise⁶.

2. APORTES TEÓRICOS SOBRE FORMAÇÃO DE GOVERNOS NO BRASIL NO PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO

2.1 “Racionalidades políticas contextuais” nos estados brasileiros

Explicações que tendem a enfatizar o caráter oligárquico da política no Nordeste deixam de analisar a política como resultado de um processo mais complexo, que inclui a compreensão da relação entre o arranjo institucional e sua influência na composição política dos estados. Análises redutoras podem dificultar a compreensão

⁵ Nesta abordagem, destacam-se a tese de Roberto John da Silva (1999) e a dissertação de Manoel Ricardo Arraes Filho (2000), além dos artigos de Washington Bonfim e Raimundo dos Santos Junior (1995) e de Washington Bonfim e Irismar Silva (2003).

⁶ Os governos estaduais no período em estudo são: Alberto Silva (1987-1991), Freitas Neto (1991-1994), Guilherme Melo (1994), Mão Santa (1995-1998 e 1999-2001), Hugo Napoleão (2001-2002), Wellington Dias (2003-2006 e 2007, que foi o primeiro ano do segundo governo e último da pesquisa).

da dinâmica de mudança política nos estados nordestinos, levando a erros de análise. Como afirma De Deus (2007, p. 16), “o mais corriqueiro é ignorar as nuances de um sistema político extremamente heterodoxo como o brasileiro”.

Um tratamento mais apurado dessas dinâmicas faz-se necessário para afastar análises com escassa fundamentação empírica. Para isso, deve-se considerar as variações internas existentes no sistema político brasileiro, de modo a perceber como funciona o processo político nas unidades subnacionais. Isso se deve ao fato de que processos como a democratização têm frequentemente efeitos variados nas subunidades de um sistema político. Focando nestes casos, torna-se mais precisa a descrição do processo, o que permite melhor teorização sobre a realidade política (SNYDER, 2001).

Com o novo arranjo institucional estabelecido durante a década de 1980 no Brasil, ampliou-se a competitividade nas eleições, principalmente com o advento do multipartidarismo e a introdução de novos atores políticos nos cargos eletivos. Constata-se também que as mesmas regras podem operar de forma diferenciada, dependendo do contexto social e político. A nova institucionalidade política e administrativa – de caráter multipartidário e federativo – baliza tanto o padrão de diversificação nos contextos políticos, com a entrada de novos atores, quanto pode permitir a continuidade de determinados grupos.

Essa visão está alinhada à tese de Olavo Brasil de Lima de Junior (1983; 1997), ao afirmar que existem diferentes racionalidades operando nos subsistemas políticos estaduais. O autor considera que o comportamento partidário é condicionado pelo tempo e espaço político, ou seja, as condições de disputa levam ao surgimento de variabilidade das preferências eleitorais, considerando o nível de competição e o tamanho relativo do partido. Essas diferenças existem mesmo que o objetivo dos partidos seja a maximização do apoio eleitoral, pois o contexto modificará a forma como as organizações partidárias irão atuar (LIMA JUNIOR, 1983, p. 33).

Empregou primeira essa concepção ao analisar a experiência democrática do período 1945-1964, constatando diferenciadas dinâmicas eleitorais nos estados (LIMA JUNIOR, 1983). Mais recentemente, Lima Junior (1997)

mostrou, no mesmo sentido, a existência de uma variedade de formas políticas estabelecidas no país, propondo análise, caso a caso, dos sistemas partidários em diferentes estados (Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Para a empreitada, foram utilizados alguns índices (volatilidade eleitoral, fragmentação partidária eleitoral e parlamentar, número efetivo de partidos nas eleições e nas bancadas), de forma a expor o impacto do sistema eleitoral na competição política. O resultado foi a percepção de trajetórias singulares percorridas pelos estados no processo de transição democrática, decorrentes da interação estrutural e estratégica que os atores desenvolveram entre si diante da nova institucionalidade, a qual demarca os mecanismos reguladores das disputas.

Lima Júnior aponta para distinções significativas quanto ao ritmo e ao grau com que o multipartidarismo tem se implantado nos estados brasileiros. A variedade institucional no Brasil seria fruto do próprio projeto de país implantado durante a década de 1980. Assim, os impactos das instituições constituídas na nova democracia não provocariam um efeito homogeneizante sobre os subsistemas políticos estaduais.

Outro aspecto a ser considerado quanto às dinâmicas políticas estaduais é quanto à arena governamental. No novo experimento democrático, a relação Executivo-Legislativo, apesar de ter certa similaridade, não passou a ser uma réplica do nível federal. Com a promulgação da Constituição de 1988, o Legislativo ganhou mais poderes no sentido de ter maior capacidade decisória e de fiscalização do Executivo. Contudo, segundo Abrucio (1998), as mudanças no Legislativo praticamente ficaram circunscritas ao nível federal. Nos estados, em vez de haver equilíbrio entre os poderes, houve a hipertrofia do Executivo, emergindo o que o autor denominou de *ultrapresidencialismo estadual*.

Abrucio percebeu esse fenômeno ao analisar a atuação do Poder Público nos estados brasileiros, no período 1991-1994, observando as seguintes características: 1) o governador é o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando a Assembleia Legislativa a um plano secundário; e 2) os mecanismos de controle do Poder Público são pouco efetivos, tornando “o siste-

ma político estadual um presidencialismo sem *check and balances*” (ABRUCIO, 1998b, p. 87).

Pode-se afirmar que os governadores, guardadas as proporções, possuem poderes semelhantes aos do Executivo federal, inclusive na definição da agenda legislativa estadual, porém o poder do governador parece ser ainda maior frente ao Legislativo, pois a aprovação de muitas leis são competências do Congresso Nacional, restando aos estados o papel de executá-las. Isso possibilita maior controle dos governadores na formação e condução do governo frente os deputados estaduais⁷. Assim, nota-se que, no nível estadual, há a preponderância do Executivo frente ao Legislativo em proporção significativamente maior do que ocorre no nível federal. Mesmo assim, observa-se nos estados brasileiros padrões bem distintos de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo (SANTOS, 2001).

Os partidos políticos racionalizam sua atuação em torno da lógica política estabelecida em cada contexto estadual, desde o momento de formação de alianças e coligações até o momento de formação de governos e coalizões. Esses, portanto, passam a ser atores primordiais no novo contexto democrático brasileiro ao participar ativamente da montagem de estratégias políticas tanto na arena eleitoral quanto na arena governamental.

2.2 Partidos políticos no Brasil: da arena eleitoral à arena governamental

As alianças ou coligações são formadas com o intuito de maximizar o suporte eleitoral dos partidos. Esse seria o primeiro momento na composição dos arranjos políticos que darão, posteriormente, sustentação aos governos. Segundo Sérgio Abranches, a constituição da aliança eleitoral “requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral” (1988, p. 27).

O estabelecimento de alianças e coligações amplia substancialmente o leque de opções no campo das escolhas eleitorais, tendo diferenciações regionais devido à “racionalidade política contextual”. A lógica geral das coligações, independentemente das variações internas do sistema político brasileiro, objetiva, primeiramente, a entrada de partidos que sozinhos não teriam a capacidade de eleger representantes para o Legislativo, devido à sua baixa densidade eleitoral. Por outro lado, as coligações fortalecem, ainda mais, a força eleitoral dos partidos com alta densidade eleitoral. Além disso, fortificam os laços entre os grupos, além dos limites das siglas partidárias, possibilitando a eleição de maior quantidade de partidos, elevando, por consequência, a fragmentação partidária.

A formação de alianças e coligações, no momento eleitoral, é o primeiro passo para a constituição de um governo de coalizão. O segundo passo seria o momento da constituição do governo, na qual se dá a disputa por cargos e o estabelecimento de compromissos relativos a um programa mínimo de governo. E, por fim, o último passo seria a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, na qual governos e aliados irão negociar a formulação e implementação de políticas (ABRANCHES, 1988, p. 28).

Trazer aliados para a composição do gabinete pode ser alternativa viável para consolidar o apoio das lideranças partidárias do Congresso. Dessa forma, é importante analisar as siglas partidárias que compõem os ministérios secundários.

Na medida em que ministérios menos estratégicos tornam-se jurisdições mais ou menos cativas de partidos ou estados, abre-se a possibilidade de que as lideranças políticas criem redes ou conexões burocrático-clientelistas que elevem os “prêmios” (pay-offs) associados a ministérios secundários (ABRANCHES, 1988, p. 25).

⁷ Os estados possuem limites quanto à adoção de políticas próprias. Isso ocorre devido a pouca autonomia das Assembleias Legislativas quanto ao poder de legislar sobre questões básicas (por exemplo: energia elétrica, trânsito, tráfico, minas, recursos minerais e educação), dependendo, dessa forma, da legislação federal (SOUZA, 2003, p. 170).

A formação dos gabinetes do governo é altamente partidarizada, principalmente pelo papel que os partidos têm tomado nas democracias contemporâneas. Dentro das coalizões, os partidos têm competido entre si para a ocupação dos cargos governamentais. Os partidos, dessa forma, participam diretamente da indicação daqueles que ocuparão os cargos de relevância no governo, de forma a influir na produção de políticas públicas. Essa é a forma que os partidos se viabilizam enquanto organização.

Seguindo este argumento, Richard Katz e Peter Mair (1995) afirmam que há, cada vez mais, a presença de uma relação simbiótica entre Estado e partido. A evidência disso seria a atuação estreita dos partidos junto ao governo, ao parlamento e à burocracia estatal. Para os autores, a indicação é de que esteja emergindo um novo modelo de partido que estaria se transformando em cartel, a partir da interpenetração com o Estado (*cartel party*). A atuação dos partidos estaria centrada, principalmente, nas arenas decisórias do governo.

Os partidos brasileiros têm intensificado sua atuação na atividade governamental, desde a escolha dos cargos à implementação de políticas. Segundo Rachel Meneguello, no Brasil, os partidos são agentes centrais do processo democrático, sendo elementos necessários à organização e ao funcionamento dos governos. Da dinâmica governamental, os partidos se utilizam dos recursos para seu próprio desenvolvimento (1998, p. 20).

Analisando o perfil dos gabinetes formados de 1985 a 1997, Meneguello observa que os partidos exercem papel central na organização e funcionamento do Executivo, sendo fundamental a composição das pastas para o estabelecimento das coalizões governamentais. A lógica da formação dos gabinetes tem certa coerência com a base partidário-parlamentar do governo. Dessa forma, a autonomia do chefe do Executivo encontra limites de atuação na força dos partidos no Legislativo. Além disso, a autora constatou que “a proximidade com a arena governamental constitui para os partidos um poderoso meio de desenvolvimento” (MENEGUELLO, 1998, p. 166).

A arena eleitoral influencia decisivamente na força dos partidos na arena governamental. Esta, por sua vez, permite o acúmulo de capital político fundamental para o fortalecimento da organização partidária, que, con-

sequentemente, pode resultar em bons resultados nos pleitos eleitorais. Os partidos brasileiros, acima de tudo, importam na composição e na condução da máquina pública. Não são, pois, meras siglas as quais os políticos se vinculam, mas estruturas organizacionais básicas na formação e na condução de governos e no estabelecimento do equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo. A relação estabelecida no momento da formação de governos leva em conta a proximidade de interesses e atuação entre os partidos que irão compor a coalizão política.

Além disso, como afirmam Ian Budge e Hans Keman (1990), partido nem sempre deve ser tomado como uma organização unida internamente, pois, muitas vezes, há a presença de interesses diversos dentro da organização. Por isso, um mesmo partido pode atuar de diferentes formas dependendo da circunstância política. Dessa maneira, no momento da formação e condução dos governos, as articulações internas do partido e a percepção do jogo político podem alterar o modo de atuação das lideranças partidárias.

O comportamento partidário é dinâmico e diferenciado internamente. No caso brasileiro, por exemplo, os partidos tendem a mudar o posicionamento ideológico quando assumem o poder, por assumirem a agenda política do governo. Além disso, há diferenciações organizacionais e de desempenho eleitoral dos partidos nos estados brasileiros. Os partidos, portanto, podem variar o posicionamento no espectro ideológico. A verificação da consistência ideológica da coalizão deve ser coerente com o posicionamento dos partidos na conjuntura política em análise. Isso se deve às diferenciações internas do sistema partidário brasileiro, permitindo inconsistências entre as alianças estabelecidas no nível nacional e nos níveis subnacionais.

Segundo Jairo Nicolau (1996), o distanciamento ideológico dos partidos existente entre o nível estadual e o nacional se deve a divisões políticas específicas nos estados e aos diferentes posicionamentos das seções estaduais dos partidos no eixo direita-esquerda que produzem alinhamentos ideológicos diferenciados nas unidades federativas. Quanto à questão organizacional e eleitoral, as diferenciações do peso dos partidos entre os estados se dão devido aos diversos ritmos de organização e de

desempenho eleitoral, que levam a formação de distintos subsistemas partidários no país.

As variações existentes entre as alianças partidárias no nível nacional e estadual podem ser explicadas pela ideia de “racionalidade política contextual”. Conforme Lima Júnior, a análise do comportamento partidário deve ser contextualizada. Analisando o período 1945-1964, o autor afirma que o comportamento partidário em torno da formação de alianças foram racionais, porque tinham como meta a maximização do apoio eleitoral e foram contextuais porque eram tomadas localmente e não seguiam a estratégia partidária nacional. O processo de formação de alianças refletia, naquele período, decisões tomadas pelas lideranças locais dos partidos (1983, p. 76-77).

Os governos estaduais, atualmente, tendem a constituir maiorias eleitorais partidárias diferentes da maioria produzida para o governo central. Entretanto, pode haver a coincidência entre as maiorias constituídas no nível federal e estadual (MENEGUELLO, 1998, p. 45). Isto depende das estratégias estabelecidas pelos partidos no nível estadual, já que a dinâmica das alianças eleitorais, muitas vezes, não acompanha as do nível nacional.

A diferenciação do comportamento partidário nos estados se deve aos pesos que os partidos possuem no Brasil, o que possibilita a formação de variados tipos de alianças. A dinâmica de competição tende a ser, ao mesmo tempo, estadual e nacional, e os partidos políticos, conseqüentemente, elaboram estratégias de sobrevivência em cada um desses níveis de disputa (BRAGA, 2006, p. 243)⁸.

Independentemente dos diferentes tipos de alianças políticas formadas no país, a lógica da formação de alianças tem em vista os retornos eleitorais. Posteriormente ao momento eleitoral, o governo deve compor uma coalizão partidária levando em conta, primeiramente, a condição de governabilidade, ou seja, a capacidade governativa estabelecida, com o apoio das alianças com as lideranças e

partidos, buscando a sustentação da agenda do governo. Por isso, o governo busca garantir a maioria numérica e qualificada no Legislativo. A negociação de cargos de gabinete com a base aliada é central para a sustentabilidade de uma coalizão.

A lógica seria de que os partidos que recebem postos no governo (ministérios/secretarias) passariam a apoiar as propostas do governo no Legislativo. Analisando a composição dos ministérios, Limongi afirma que se faz necessário, antes de tudo, “identificar a coalizão formada e testar se esta, de fato, dá suporte ao governo nas votações nominais” (2006, p. 246). Analisando as coalizões nacionais e as votações nominais no Congresso do período 1988 a 2004, o autor chegou a duas conclusões: 1) as lideranças partidárias tendem a seguir a orientação do líder do governo nas votações; e 2) os parlamentares tendem a ser, em grande parte, fiéis à orientação dos líderes de seus partidos. Portanto, o governo negocia diretamente com os partidos e seus líderes. O governo é, antes de tudo, um governo partidário. Os partidos que compõem cargos ministeriais tendem a formar a base de apoio ao governo no Legislativo.

Os partidos, dessa forma, importam na formação e condução de governos. Sem a constituição de maiorias partidárias, os chefes do Executivo no Brasil não governam. Por isso, a maior preocupação existente no “presidencialismo de coalizão” é quanto à necessidade de se manter a governabilidade, evitando, conseqüentemente, paralisia decisória e crises políticas.

O regime multipartidário e a possibilidade de se fazer alianças eleitorais aumentam as taxas de fragmentação parlamentar, elevando os custos para a constituição de uma coalizão estável. Amorim Neto afirma que “o Brasil tem um dos parlamentos mais fragmentados do mundo” (2007, p. 132). A governabilidade, nesse caso, é garantida com base na formação de alianças que mantenham o equilíbrio do sistema político nacional.

⁸ Em 2002 foi instituída, pelo Tribunal Superior Eleitoral, a verticalização das coligações partidárias, impondo maior simetria entre as alianças partidárias para Presidente de República e as coligações proporcionais. A intenção era inibir a formação de “coligações esdrúxulas”. O efeito não foi o esperado. Nas eleições de 2002 e 2006, observou-se o florescimento das coligações informais. Nos casos estaduais, por exemplo, os acordos se baseiam, muito mais, nos interesses pessoais e regionais do que na imposição da coligação no nível nacional, o que reafirma a lógica diferenciada existente entre a dinâmica político-eleitoral no nível federal e estadual (SOUZA, 2006; FLEISCHER, 2006, 2007).

O sistema político brasileiro, porém, não é menos democrático e, nem muito menos, instável por ser um presidencialismo sustentado por coalizões. Assim como os regimes parlamentaristas, o “presidencialismo de coalizão” é baseado em negociações políticas que garantem a aprovação da agenda do governo. Limongi ressalta que “estamos diante de um governo de coalizão em seus moldes clássicos, isto é, em que partidos organizam e garantem o apoio ao Executivo” (2006, p. 250).

Dessa forma, as condições institucionais, ao mesmo tempo em que ditam as regras do jogo, buscando moldar a ação política, também permitem o surgimento de diversos contextos políticos no país. O arranjo institucional brasileiro permite o surgimento de variações dentro do sistema partidário brasileiro. Nas unidades federativas brasileiras, a lógica das alianças políticas, coligações e a formação de governos de coalizão obedecem à “racionalidade política contextual”. Portanto, diferentes tipos de dinâmica político-eleitoral podem ser detectados nos estados brasileiros, mostrando contornos políticos específicos a cada unidade federativa.

3. DIVERSIFICAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA NO PERÍODO PÓS-REDEMOCRATIZAÇÃO NO PIAUÍ

O arranjo institucional estabelecido durante o período da redemocratização alargou a competição político-eleitoral, ampliando, substancialmente, a fragmentação parlamentar. Com o aumento do número de partidos com representação no Legislativo, as lideranças partidárias tendem a se associar em torno de alianças, com vista à consecução de maior retorno eleitoral. Os partidos pequenos buscam, nas coligações com grandes agremiações, potencializar a força eleitoral de seus candidatos, rumo à eleição de representantes para o Legislativo, para, por fim, adquirir cargos político-administrativos no governo. As grandes agremiações, por sua vez, angariam apoio junto aos pequenos partidos, de forma a ampliar o escopo da candidatura dos candidatos majoritários, potencializando, também, a força do partido na arena eleitoral.

A formação de alianças políticas no momento eleito-

ral tem consequências diretas na formação de governos, principalmente, quanto à definição dos indicados para as pastas do gabinete estadual. O chefe do Executivo, apesar de ter a prerrogativa da indicação de todos os nomes, reserva uma parte para os partidos aliados. Em regra, o governador compõe a maior parte do gabinete com pessoas ligadas diretamente ao seu partido, tendo em vista o fortalecimento da agremiação, beneficiando, acima de tudo, aqueles que lhe deram suporte na arena eleitoral.

As agremiações, contudo, possuem forças políticas variadas ao longo do tempo. Desde a redemocratização, houve aumento gradativo da fragmentação partidária, provocada pelo surgimento e difusão de novos atores políticos no estado. Isso resultou numa diversificação do padrão de participação dos partidos na composição dos gabinetes estaduais.

Para evidenciar o desenvolvimento da força eleitoral dos partidos no estado, faz-se necessário, antes de tudo, explicitar a participação dos partidos na formação das bancadas no Legislativo estadual. Isso será fundamental para a percepção do peso dos partidos no momento da formação de governos. Para isso, será apresentada, a seguir, a composição partidária do Legislativo desde as eleições de 1986 (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Eleições de 1986 a 2006: evolução do número de cadeiras obtidas pelos partidos na Assembleia Legislativa do Piauí

Partidos	1986	1990	1994	1998	2002	2006	Total
PFL/DEM	16	12	14	10	9	4	65
PMDB	8	9	5	9	6	8	45
PPR/PPB/PP	-	-	6	3	4	-	13
PDS	6	4	-	-	-	-	10
PT	-	1	2	1	3	5	12
PSDB	-	-	1	4	4	3	12
PDT	-	-	-	2	2	3	7
PL	-	2	1	-	1	1	5
PDC	-	2	-	-	-	-	2
PSB	-	-	-	1	-	2	3
PCdoB	-	-	-	-	-	1	1
PTB	-	-	1	-	1	2	4
PPS	-	-	-	-	-	1	1
Total	30	30	30	30	30	30	

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Piauí (TRE-PI).

Verifica-se aumento substancial do número de partidos que passaram a compor a Assembleia Legislativa do Piauí ao longo do tempo. Em 1986, apenas três partidos elegeram representantes (PFL, PMDB e PDS), indicando a influência do bipartidarismo do regime anterior, mesmo com o retorno ao multipartidarismo no ano de 1979. A partir de 1990, observa-se a ampliação do número de partidos com representação no Legislativo estadual, dando indícios do gradual crescimento e fortalecimento das agremiações partidárias no estado.

Os dois partidos que obtiveram maior número de eleitos para a Assembleia no período foram o PFL e o PMDB (64 e 45, respectivamente). Contudo, pode-se notar algumas diferenciações no desenvolvimento dos partidos no estado. Enquanto o PFL diminuiu drasticamente sua representação na Assembleia (principalmente, a partir da eleição de 1998), o PMDB se manteve estável (apesar das variações no tamanho da bancada ao longo do tempo), tendo sido, em 2006, o partido que mais elegeu deputados estaduais. Isto se deve ao perfil governista

que PMDB tem adotado, ao longo do tempo, assim como ocorre no caso nacional, onde o partido tem composto a base partidária dos governos federais.

As eleições em que o PMDB diminuiu o número de eleitos para a Assembleia coincide com o período em que este esteve afastado da base governista no Governo do Estado (nas eleições de 1994, após o governo do pefelista Freitas Neto, e no pleito de 2002, após o governo de Hugo Napoleão, também do PFL). Já nas eleições de 1990, 1998 e 2006, o partido ampliou sua representação. O período de crescimento, assim, se estabelece no momento em que o PMDB governa o estado (após o Governo Alberto Silva de 1987 a 1991 e o governo de Mão Santa de 1995 a 1998) e participa da base aliada do governo (durante o Governo Wellington Dias, do PT, no período 2003-2006).

Além disso, observa-se que, nas eleições de 1990 e 1998, quando o PMDB amplia o número de deputados, o PFL declina fortemente. Em 1994, a bancada do PFL cresce, enquanto do PMDB diminui. Isso pode ser justi-

ficado, em grande parte, pelo fato de PFL e PMDB terem polarizado as disputas políticas no estado, desde 1986. Já em 2002, apesar de estar à frente do governo estadual, o PFL perde um representante em relação à eleição anterior, porém, obtém a maior bancada da Assembleia. Acredita-se que a participação do partido na arena governamental seja instrumento fundamental para a consecução dos objetivos eleitorais das organizações partidárias.

Analisando a evolução dos outros partidos com representação no Legislativo estadual no período pós-1986, percebe-se a queda de outra força tradicional da política piauiense: o PDS-PPR-PPB-PP⁹, assim como ocorreu no caso nacional. Posteriormente, a cisão interna no PDS no processo de transição democrática e a, posterior, criação do PFL, o primeiro partido perdeu força política para o segundo. Por outro lado, surgiram novas forças partidárias que passaram a disputar os espaços políticos com o PMDB e o PFL, dinamizando a competição político-eleitoral no estado, dentre eles o PSDB e o PT.

O PSDB obteve representação a partir de 1994, aumentando-a no período subsequente. Em 1994, conquistou uma cadeira, ampliando para quatro, em 1998, e mantendo o mesmo número em 2002, perdendo uma vaga na última eleição. O PSDB, assim, fortaleceu sua representação na Assembleia durante a década de 1990, diante de sua força no nível nacional e na capital do estado (Teresina)¹⁰.

O PT, desde o pleito de 1990, obtém representação na Assembleia. Na eleição de 2002, conquistou o Governo do Estado e ampliou de um para três o número de deputados estaduais. Em 2006, além da reeleição do governador, o partido obteve cinco cadeiras no parlamento estadual. O período de fortalecimento desta agremiação partidária no estado coincide com seu avigoreamento do partido no nível nacional. Além do PT e do PSDB, outros partidos passaram a ter representação na Assembleia, como o PL, PDC, PSB, PCdoB, PTB e o PPS.

O declínio da força parlamentar de partidos tradi-

cionais no cenário estadual e a entrada de outros atores políticos podem ser explicados, em parte, pelo aumento da disputa para os cargos eletivos. Quanto maior a disputa, maior a chance de alteração dos quadros políticos no estado. A evidência disso é que houve a ampliação substancial na competitividade eleitoral nas disputas para o Legislativo no período de 1986 a 2006 (ver Tabela 2).

⁹ O Partido Progressista Reformador (PPR) foi criado em 1993, originário da fusão do Partido Democrático Social (PDS) com o Partido Democrata Cristão (PDC). Em 1995, criou-se o Partido Progressista Brasileiro (PPB), que deu origem, em 2003, ao Partido Progressista (PP). Por isso, é tomado, neste estudo, como o mesmo ator político.

¹⁰ Desde 1992, os prefeitos eleitos da capital do estado, Teresina, são do PSDB.

Tabela 2 – Índice de competitividade eleitoral na disputa para as Assembleias Legislativas (AL) e Câmara dos Deputados (CD) – Piauí, Nordeste e Brasil (1986-2006).*

	1986		1994		1998		2002		2006	
	AL	CD								
Piauí	0,82	1,00	0,98	1,05	1,90	2,15	2,12	3,00	2,00	3,15
Nordeste	1,53	0,58	2,10	1,30	2,72	1,26	3,18	2,24	3,15	2,58
Brasil	2,47	1,61	2,81	1,93	4,04	2,33	4,65	3,19	4,70	3,82

Fonte: Laboratório de Estudos Experimentais - Universidade Cândido Mendes (LEEX-UCAM).

*Não há dados disponíveis para o ano de 1990.

Para medir a competitividade foi utilizado o Índice de Competitividade (IC), que pode ser obtido através da fórmula $IC = N/2W - 1$, onde N é o número real de candidatos e W é o tamanho da bancada. Ou seja, quanto maior o número de candidatos em relação à quantidade de vagas da Assembleia, maior é a competitividade. Segundo a Tabela 2, a competitividade tem progredido, saindo em 1986 de 0,82 para 2,00 em 2006. Com o multipartidarismo, houve a ampliação do número de atores políticos no estado disputando os pleitos. Isso também ocorreu no caso das eleições para os representantes do estado na Câmara dos Deputados. A competitividade ampliou, nesse caso, de 1,00 para 3,15.

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (2007; 2002), patamares de competitividade acima de 1,0 indicam alta competitividade ($IC > 1$). Igual ou abaixo de 1,0, considera-se as eleições como de baixa competitividade ($0,6 \leq IC \leq 1$) ou não-competitivas ($0 < IC < 0,6$). Para se considerar uma eleição como altamente competitiva o número real de candidatos tem que ser quatro vezes maior que o tamanho da bancada¹¹.

Observa-se, na Tabela 2, que a competitividade eleitoral no estado foi baixa em 1986 e 1994, indicando a presença de poucos atores disputando os cargos eletivos, possibilitando a permanência de políticos ligados ao

regime anterior. Mesmo assim, percebe-se a ampliação gradual da competição entre as duas eleições citadas. A partir de 1998, houve um salto na competitividade. A ampliação da competição se deu pelo surgimento de novos atores e pelo fortalecimento dos partidos políticos no estado, o que levou à diversificação da representação política no estado.

Ao se comparar os índices do Piauí com as médias da competitividade dos estados nordestinos e brasileiros, observam-se diferenças substanciais. No caso piauiense, apesar da ampliação da competitividade nas eleições para a Assembleia estadual, este tem mostrado menor número de competidores proporcionalmente em relação à média dos estados nordestinos e dos estados brasileiros. No caso da escolha dos representantes da bancada estadual para a Câmara Federal, observa-se que as médias no estado têm se mostrado maiores do que as médias dos estados nordestinos, mas menores do que as médias de todos os estados brasileiros.

Utilizando o argumento de Olavo Brasil de Lima Júnior (1983), a “racionalidade política estadual” pode explicar as divergências internas no sistema partidário brasileiro, observando a existência de competitividades diferenciadas nos estados brasileiros. Isso pode ser explicado pela forte polarização na política estadual piauiense,

¹¹ Algumas considerações precisam ser feitas sobre o índice. Primeiro, é que este não mede o acirramento existente entre os candidatos, mas sim a proporção existente entre candidatos e vagas. Podem ocorrer disputas com significativa quantidade de candidatos, mas com considerável desproporção de votos entre eleitos e não-eleitos. Segundo, deve-se observar que o número de candidatos depende do número de coligações e estas dependem, por consequência, dos arranjos políticos estaduais que indicarão a existência de polarização ou não da política estadual.

apesar do substancial aumento do número de atores políticos estaduais competindo a partir de 1998, tanto para o Legislativo estadual, quanto para o Legislativo Federal.

Os pleiteantes ao Governo do Estado têm suas candidaturas fortemente sustentadas pela articulação de alianças político-partidárias, que permitem maior apoio junto aos candidatos a cargos proporcionais. Quanto maior a polarização política, maior a conformação dos atores políticos em torno das duas candidaturas, o que pode desestimular a maior ampliação do número de competidores nas eleições para os cargos na Assembleia Legislativa.¹²

Porém, independentemente da variação existente entre os níveis de competitividade no Piauí e os outros estados brasileiros, observa-se que a competição político-eleitoral tem se alargado, acompanhando a trajetória dos outros estados de ampliação do número de competidores nos pleitos. O Piauí atinge patamares de alta competitividade nas eleições para a Assembleia apenas a partir da eleição de 1998, quando atores políticos tradicionais do estado perdem força eleitoral (PFL e o PDS-PPR-PPB), abrindo espaço para novos agrupamentos político-partidários. Sobre isso, pode-se evidenciar a eleição de representantes políticos ligados a partidos não-tradicionais na política estadual.

A alta competitividade constatada pode levar a mudanças na composição da representação política no estado. Como foi visto anteriormente, observou-se, desde as eleições de 1986, o aumento do número de partidos com representação na Assembleia Legislativa. A mudança política ocorreu de forma lenta e gradual, possibilitado pela abertura política, pelo retorno ao multipartidarismo e pela relativa flexibilização para a criação de partidos políticos no país. Esse quadro proporcionou a entrada de novos atores políticos, com a interiorização da força dos partidos nos estados brasileiros. A fragmentação da representação no quadro político nacional foi acompanhada pela diversificação da composição dos cenários estaduais.

Analisando a evolução do número efetivo de partidos e do número de partidos parlamentares na Assembleia Legislativa do Piauí (ver Tabela 3), percebe-se o aumento substancial da quantidade de partidos com representação política no estado. Em 1986, apenas três partidos tinham

representação (PFL, PMDB e PDS), tendo aumentado esse número para seis na eleição seguinte. Nos pleitos de 1994 e 1998, sete partidos passaram a ter representação, aumentando-a para oito em 2002 e dez nas eleições de 2006.

Tabela 3 – Evolução do Número Efetivo de Partidos (NE) e do Número de Partidos Parlamentares (NP) nas Assembleias Legislativas – Piauí, Estados do Nordeste e do Brasil (1986-2006).

	1986		1990		1994		1998		2002		2006	
	NE	NP	NE	NP	NE	NP	NE	NP	NE	NP	NE	NP
Piauí	2,5	3	3,2	6	3,4	7	4,2	7	5,5	8	6,7	10
Nordeste	2,9	4,5	4,7	9,0	5,0	9,0	5,8	10,8	7,1	12,2	6,9	12,1
Brasil	2,9	5,3	5,5	9,5	5,9	9,4	6,6	10,3	8,0	12,2	7,9	12,6

Fonte: Laboratório de Estudos Experimentais - Universidade Cândido Mendes (LEEX-UCAM).

A evidência é de que houve aumento do peso dos partidos nas bancadas piauienses, principalmente com as últimas três eleições (1998, 2002 e 2006). Comparando o caso do Piauí às médias atingidas pelos estados nordestinos e brasileiros, observa-se que, em 1986, havia a presença de poucos partidos na composição das Assembleias Estaduais em todos os estados, principalmente no caso piauiense. Apesar da presença de outros partidos na composição das bancadas em diversos estados, a força política continuava concentrada em quantidade reduzida de partidos.

A partir de 1990, o cenário se modifica nos estados brasileiros, inclusive nos estados nordestinos, pois se observa o alargamento do número de partidos eleitos para os parlamentos estaduais, havendo, conseqüentemente, o crescimento do número efetivo de partidos. Entre os estados nordestinos, a média, em 1990 e 1994, foi de 4,7 e 5,0 e, entre os estados brasileiros, a média foi de 5,5 e 5,9, respectivamente, indicando uma mudança no padrão partidário de composição das bancadas. No Piauí, apesar da ampliação do número de partidos com representação na Assembleia, o número efetivo de partidos alcançou apenas 3,2 em 1990 e 3,4 em 1994. O PMDB, o PFL e o PDS ainda dominavam a cena política no estado, tendo esse padrão se repetido também na eleição de 1994.

O peso dos partidos nas bancadas estaduais começa a ser modificado apenas nas eleições de 1998, quando aumento o número efetivo de partidos passou a ser 4,2, mesmo mantendo o mesmo número de partidos parlamentares da eleição anterior. Em 2002 e 2006, o crescimento é ainda maior, pois elevou o peso dos partidos para

5,5 e 6,7 respectivamente. É na última eleição, em 2006, que o número efetivo de partidos no estado se aproxima da média dos estados nordestinos (6,9).

Percebe-se, então, que o arranjo institucional implementado teve impactos variados no sistema político brasileiro. Em estados, como o Piauí, a ampliação do número de partidos com representação na Assembleia ocorreu de modo gradual, principalmente a partir das eleições de 1998. As diferenciações internas existentes entre os estados podem ser explicadas por fatores contextuais, ou seja, devido às dinâmicas político-eleitorais de cada estado.

4. FORMAÇÃO DE GOVERNOS NO PIAUÍ NO PERÍODO 1987-2007: DA ARENA ELEITORAL À ARENA GOVERNAMENTAL

A compreensão do funcionamento da dinâmica interna do subsistema político piauiense deve levar em conta a composição partidária dos gabinetes, a correlação de forças estabelecidas no andamento do governo e a relação entre a base parlamentar do governo e a força dos partidos aliados nos gabinetes.

O processo de formação de governos explicita, de forma concreta, a relação existente entre a aliança estabelecida na arena eleitoral (coligação eleitoral e as alianças informais) e a composição político-partidária da arena governamental. É no momento da montagem do governo que o chefe do Executivo eleito comporá, de forma estratégica, o gabinete com aliados, de forma a cumprir acordos estabelecidos nas eleições e ampliar a base de apoio

do governo, garantindo apoio no Legislativo e a possibilidade de melhor retorno eleitoral nos pleitos seguintes.

No período da redemocratização, as alianças estabelecidas tenderam a ampliar, cada vez mais, o leque de partidos participantes dos governos, principalmente com o advento do multipartidarismo. As agremiações partidárias tornaram-se mais fortes e competitivas, o que levou a mudanças constantes nos cenários políticos estaduais. A alteração da correlação de forças nos estados é delineada, em grande parte, pela disputa para o Governo do Estado.

Para a análise da formação de governos no Piauí, no período pós-redemocratização, foram selecionados os oito governos formados das eleições de 1986 a 2006: Governo Alberto Silva (PMDB), Freitas Neto (PFL), Guilherme Melo (PPR), dois governos Mão Santa (PMDB), Hugo Napoleão (PFL) e dois governos Wellington Dias (PT). Além de discorrer sobre a dinâmica eleitoral que elegeu os chefes do Executivo de cada governo, procurou-se compreender como ocorreu a formação do secretariado estadual (gabinete).

Ao se analisar a composição do gabinete estadual, buscou-se compreender como o Executivo foi receptivo aos partidos aliados, de forma a compreender a dinâmica de mudança política no estado. Sabendo-se da importância dos partidos na arena governamental, em regimes democráticos como o brasileiro, será fundamental, para a compreensão da dinâmica político-eleitoral, verificar de que forma os partidos passaram a ocupar os espaços políticos do estado.

A partir dos dados relativos à montagem do secretariado observa-se que a mudança política no cenário piauiense ocorreu vinculada às alterações ocorridas no Governo estadual. Apesar do retorno ao multipartidarismo, em 1979, apenas dois partidos tiveram preponderância no cenário político piauiense até 1985 (PDS e PMDB), o mesmo ocorrendo no nível nacional. Ambos partidos foram favorecidos pela estrutura organizativa herdada pelas agremiações do período militar, ARENA e MDB.

A partir de 1985, surgiu, no cenário estadual, o PFL, nascido de um grupo dissidente do PDS. Assim sendo, os pedessistas perderam força política para o novo partido, passando a ter, a partir das eleições de 1986, papel coad-

juvante na composição de alianças visando às disputas majoritárias. A disputa para o Governo do Estado passou, então, a ser centrada entre pefelistas e peemedebistas, cenário este que se perpetua até a década de 2000, quando em 2002, o PT elegeu o governador do estado.

Com o florescimento de novas agremiações políticas no estado, que permitiu o surgimento de novos atores políticos no estado, as disputas eleitorais tenderam a ser compostas por alianças, cada vez mais, amplas. Como resultado, observou-se gradual ampliação da fragmentação partidária na Assembleia Legislativa piauiense, assim como tem ocorrido em outros estados brasileiros.

Notou-se que os partidos governistas tenderam a ter melhor desempenho na disputa para o Legislativo estadual. Com o advento da reeleição, os partidos governistas e suas principais lideranças tiveram uma chance ainda maior de alavancar suas candidaturas, devido, principalmente, ao apoio do chefe do Executivo, que não necessitava se ausentar do cargo para lançar a candidatura. Com o status de governador e o capital político acumulado ao longo do mandato, das três vezes em que houve a chance de reeleição no estado, em duas os governadores foram reconduzidos (Mão Santa, em 1998, e Wellington Dias, em 2006).

Nesses casos, fica ainda mais evidente o poder que partidos governistas têm de conquistar cargos no Legislativo estadual. O PMDB, por exemplo, que tinha obtido sua menor bancada (com cinco deputados estaduais) no mesmo pleito em que o peemedebista Mão Santa foi eleito ao Governo do Estado em 1994, quase duplicou o número de cadeiras obtidas (nove parlamentares) no pleito de 1998. No caso do Governo Wellington Dias, do PT, em 2002, o partido tinha conquistado apenas três cadeiras, ampliando para cinco, em 2006.

A dinâmica de mudança no Legislativo estadual está atrelada, diretamente, ao desempenho dos partidos na arena governamental. O PMDB, partido governista durante o primeiro Governo Wellington Dias, por exemplo, mesmo sem ter se coligado ao PT nas eleições de 2006, ampliou sua bancada, o que mostra a relevância da participação do partido na montagem e apoio ao governo, principalmente na busca de melhores resultados eleitorais.

Os partidos, dessa forma, participam ativamente do processo de formação e composição dos cargos político-administrativos do estado, desde a ocupação dos cargos de primeiro escalão à indicação de cargos comissionados de menor porte. O cumprimento de acordos estabelecidos entre o chefe do Executivo e seus aliados, no momento eleitoral, é essencial na condução do governo. Isso será fundamental para os objetivos eleitorais do governador e de seu partido nas eleições posteriores.

Analisando os governos estaduais desde 1987, observa-se que o governador, em geral, tende a nomear para o gabinete um número superior de filiados de seu partido em comparação aos das agremiações aliadas (ver Gráfico 1). Os secretários filiados ao partido do governador predominaram em quase todos os governos do período. A exceção foi o Governo Alberto Silva (PMDB), onde o PDS obteve a maior parte do secretariado, devido a sua força política no período.

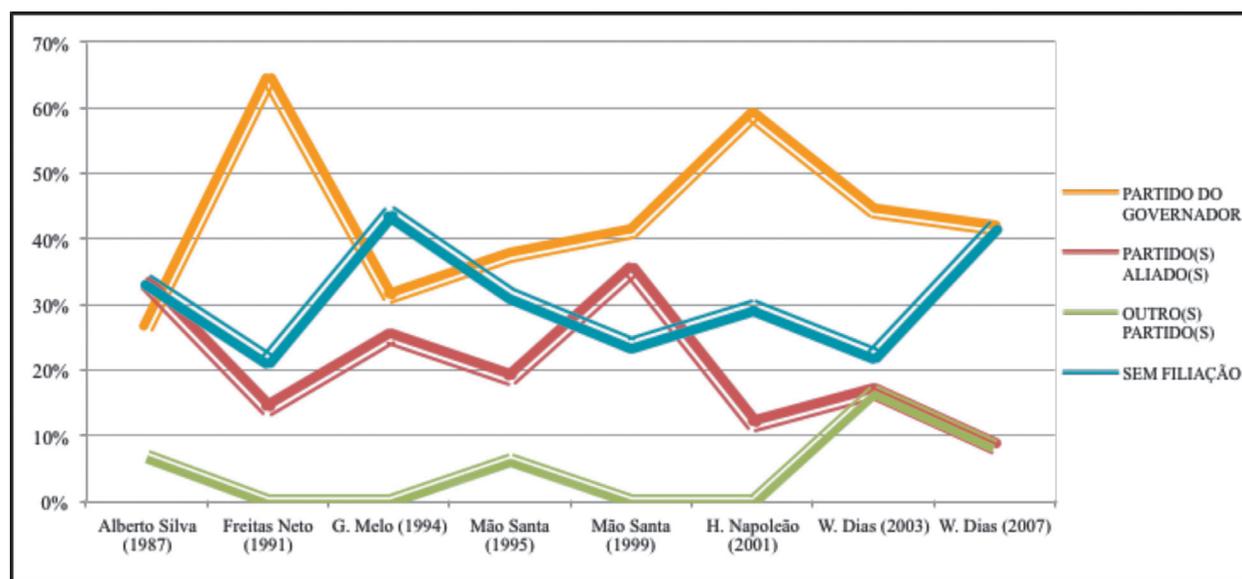


Gráfico 1 – Filiação partidária dos secretários do primeiro gabinete estadual nomeado – Piauí (1987-2007).

Fonte: Banco de dados do autor disponível em <http://migre.me/55LXf>

O padrão, entretanto, tem sido da prevalência da agremiação partidária do governador. A maior presença de secretários filiados ao partido do governador, no período em análise, foi constatada nos gabinetes formados em 1991 e 2002 (ambos de governadores do PFL). Notou-se também, nesses governos, a menor quantidade de filiados a agremiações aliadas. Isso é justificado pelo fato do PFL ter tido como principal aliado o PDS (que se transformou em PPR, em 1993, e em PPB, em 1995). A agremiação vinha, paulatinamente, perdendo força política no estado. Além disso, os pefelistas tinham constituído alianças limitadas no estado, contemplado por partidos com baixa projeção eleitoral no estado.

Quanto à presença de filiados a partidos, nota-se que o Governo Guilherme Melo (PPR) teve, em seu primeiro gabinete, mais secretários não-filiados do que de filiados a sua agremiação. Isso pode ser explicado pela saída dos secretários filiados junto com o governador anterior (Freitas Neto), devido à necessidade de se candidatar às eleições de 1994.

Outro momento em que se observa um número alto de não-filiados é na montagem do gabinete do Governo Wellington Dias (PT) em 2007. Observa-se que o gabinete possuía o mesmo número de secretários filiados ao partido do governador. Além da presença de grande quantidade de filiados ao PT, nota-se, no governo petista, a participação, em seu gabinete, de filiados a agremiações não-aliadas ao

governo, tendo o mesmo fato ocorrido no Governo Alberto Silva (1987) e no Governo Mão Santa (1995). Contudo, foi no primeiro gabinete montado em 2003 que Wellington Dias nomeou o maior número de secretários filiados a partidos não-aliados, dentre os governos em análise.

A nomeação de não-aliados é o indicativo de que o governador eleito, além de realizar nomeações baseadas em critérios partidários (favorecendo as agremiações aliadas), também pode indicar atores políticos de outras agremiações. No caso da eleição do primeiro governo petista, Wellington Dias estabeleceu alianças informais junto a lideranças ligadas a partidos de oposição, apontado pelo perfil partidário dos secretários nomeados em 2003. Porém, entre os casos analisados, verifica-se que, mesmo havendo a indicação de filiados a agremiações não-aliadas, os governadores tendem a favorecer a base aliada, principalmente o seu partido.

A força dos partidos governistas, no momento de formação dos governos analisados, tem sido superior ao peso dos mesmos na Assembleia Legislativa, conforme pode ser observado no Gráfico 2. Sabendo-se que o partido do governador, em geral, ocupa quantidade superior de pastas do que as agremiações aliadas, nota-se a existência de grande desproporção entre a força do partido do governador no gabinete estadual e o número de cadeiras conquistadas pelo mesmo no Legislativo estadual.

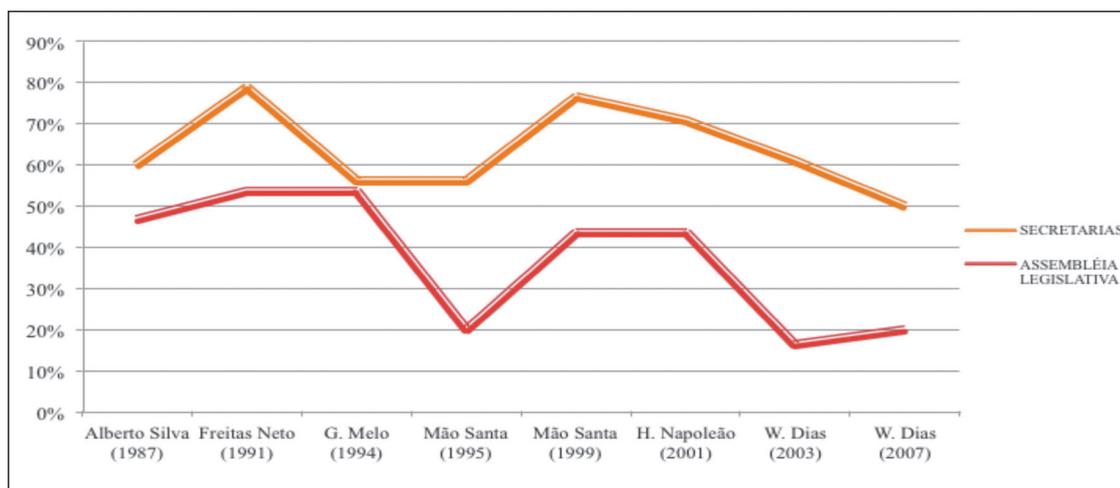


Gráfico 2 – Proporção entre o peso dos partidos governistas nos primeiros gabinetes nomeados por governo e o peso das mesmas agremiações nas bancadas eleitas para a Assembleia Legislativa do Piauí (1987-2007).

Fonte: Banco de dados do autor disponível em <http://migre.me/55LXf>

O governador tende a utilizar as pastas do gabinete como suporte político para os filiados a sua agremiação, por isso o peso de seu partido no governo tem sido maior do que seu peso legislativo. Contudo, nos dois últimos governos, tem-se notado relativa queda do peso dos partidos governistas na composição inicial do gabinete. Em 2003, isso pode ter ocorrido por ter sido nomeado número elevado de lideranças políticas ligadas a partidos não coligados e, em 2007, pela presença de grande quantidade de não-filiados no gabinete estadual. Ademais, sobre o peso dos partidos governistas no Legislativo, notou-se que, nos dois últimos governos, Secretarias de Estado foram ocupadas, ao longo do mandato, por outros partidos aliados, dando maior peso legislativo ao Governo estadual.

As maiores mudanças políticas ocorridas no cenário estadual se deram em razão da alternância dos atores políticos que governavam o estado, sendo estes mais marcantes nos dois períodos em que partidos governistas elegeram número reduzido de deputados. Primeiro, com a eleição de Mão Santa (PMDB) para o Governo do Estado, em 1994, e, posteriormente, com o pleito que elegeu Wellington Dias (PT) governador, em 2002.

A mudança só foi possível devido à emergência de novos atores políticos que dinamizaram as disputas eleitorais no estado. As alianças passaram a compor um número maior de partidos e os governos a se apoiar num leque maior de agremiações. Os partidos, portanto, foram fundamentais na condução da nova ordem democrática no estado, seja na arena eleitoral ou na arena governamental.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O arranjo institucional implementado no novo contexto democrático brasileiro possibilitou a ampliação do número de atores políticos em condição de disputa nos cenários estaduais. Isto permitiu, sobretudo, o alargamento da competição político-eleitoral e o surgimento e desenvolvimento de diversas agremiações partidárias. Por um lado, o multipartidarismo gerou a diversificação da representação política, por outro, o desenho federativo possibilitou a existência de diferentes dinâmicas de poder

nos estados.

Enquanto este arranjo estruturou o sistema político brasileiro, fatores contextuais deram diversos formatos aos subsistemas estaduais. Olavo Brasil atribuiu as diferenciações político-partidárias internas à existência de diversas “racionalidades políticas contextuais” nos estados, o que geraria diferentes correlações de força entre os atores nos estados.

Com a existência de um ambiente político mais competitivo, os atores tradicionais tenderam a agir estrategicamente com o objetivo de manter o poderio na localidade. Do lado dos opositores, houve a tentativa de montar alianças com o intuito de potencializar suas candidaturas. Já os atores menos expressivos tenderam a apoiar candidaturas majoritárias com maior peso eleitoral, de modo a angariar capital político na arena governamental em caso de vitória no pleito. Este quadro traça, em linhas gerais, como tem funcionado a dinâmica político-eleitoral no estado do Piauí desde o retorno à democracia.

Mesmo com a implantação do novo formato institucional, a partir de 1979, as lideranças políticas tradicionais, ligadas ao PDS (antiga ARENA), continuaram dominando o subsistema político estadual. Entretanto, com a criação do PFL, em 1985, fruto de uma dissidência de uma facção do PDS com o partido, o cenário estadual passou a contar com três forças: PFL, PDS e PMDB.

Nas eleições de 1990, aconteceram dois fatos que marcaram uma mudança na dinâmica política estadual e permaneceram nos pleitos posteriores: 1) Os partidos que compõem o governo (principalmente o partido do governador) tendem a conquistar melhores resultados eleitorais na Assembleia Legislativa do que no pleito anterior, enquanto os partidos de oposição tendem a diminuir sua bancada; 2) A ampliação e desenvolvimento dos partidos e a montagem de coligações mais amplas possibilitaram a diversificação da representação política no Legislativo estadual.

Observou-se, desde então, a importância da ocupação de cargos de primeiro escalão pelos partidos, pois são fundamentais para o desempenho eleitoral de seus membros. Ocupando uma Secretaria de Estado, um político pode obter capital político junto a lideranças locais. Participar da composição de governos é, antes de tudo,

ferramenta essencial para o desenvolvimento das agremiações partidárias.

Verifica-se, assim, que o processo de mudança política no estado foi fortemente delineado pelos pleitos para o Governo do Estado, que permitiram aos vitoriosos ampliar o capital político de seus candidatos, alavancando suas candidaturas. Mesmo com a força histórica de alguns atores políticos tradicionais piauienses, o novo contexto democrático influenciou decisivamente na alteração das estruturas do poder no estado. Ao longo de mais de vinte anos, houve revezamento entre os partidos na máquina pública estadual, onde agremiações tradicionais declinaram e outras se desenvolveram.

Compor o secretariado estadual com filiados mostrou ser importante ferramenta para o desenvolvimento partidário. Não houve, no entanto, a transposição do peso dos partidos no Legislativo estadual para o gabinete. O peso de filiados à agremiação do governador foi substancialmente maior. Isso se deve às atribuições do governador frente ao Legislativo estadual. Dentre suas prerrogativas, o chefe do Executivo estadual detém o poder de executar políticas públicas estaduais, possuindo, assim, o controle dos recursos públicos estaduais.

Participar da execução das obras junto aos municípios piauienses é fundamental para os objetivos eleitorais das agremiações e de seus partidários. Com isso, deputados estaduais, que dentro da Assembleia Legislativa possuem acesso a quantidade bem limitada de recursos públicos, passam a ocupar pastas do Governo estadual.

O governador, sendo o centro de gravidade do sistema político estadual, possui as prerrogativas administrativas necessárias para influir, de forma decisiva, nos pleitos eleitorais. Seu partido, em geral, obtém bons retornos eleitorais motivado pelo papel que este tem na arena governamental, compondo cargos e influenciando diretamente no direcionamento dos recursos públicos. O governador, tendo a prerrogativa de nomear os Secretários de Estado, indica, em sua grande maioria, partidários de sua agremiação, abrindo espaço, quando necessário, para os aliados.

Observou-se, sobretudo, que os gabinetes do governo foram altamente partidarizados. O formato institucional implantado, que flexibilizou a criação de partidos no

país, ampliou o leque de agremiações que passaram a ocupar cargos eletivos e não-eletivos, indicando a importância que os partidos passaram a ter nas arenas eleitoral e governamental. Portanto, os partidos assumiram papel central na composição de alianças e coalizões governamentais, participando diretamente da indicação dos ocupantes de cargos no gabinete estadual.

As agremiações partidárias, dessa forma, utilizam-se dos recursos de poder do Estado para obter seu desenvolvimento enquanto organização. Dessa forma, os partidos vitoriosos podem alavancar a carreira política de seus partidários. A disputa eleitoral, portanto, passa a não ser interesse apenas dos políticos, mas sim das agremiações como um todo, enquanto organizações que necessitam do Estado como meio para seu próprio desenvolvimento.

Enfim, esta pesquisa, antes de apontar, de forma precisa, a lógica da formação de governos no estado do Piauí, procurou compreender as nuances que este processo tem tomado, levando a mudanças significativas no quadro político estadual desde a redemocratização. Em resumo, pode-se afirmar que o aspecto competitivo do novo formato institucional adotado permitiu que as agremiações partidárias se desenvolvessem e tornassem o subsistema político estadual mais democrático.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, p. 05-33, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec/USP, 1998a.
- _____. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado: uma análise a partir de São Paulo**. São Paulo: Edusp, 1998b, p. 87-116.
- AMORIM NETO, Octávio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2º ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2007, p. 131-141.
- ARRAES FILHO, Manoel Ricardo. **Oligarquias e elites políticas no Piauí: 1982-1995**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2000.
- BONFIM, Washington Luís de Sousa; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. Formação Política. In: SANTANA, Raimundo Nonato de (Org.). **Piauí: formação, desenvolvimento e perspectivas**. Teresina: Halley, 1995, p. 41-54.
- _____.; SILVA, Irismar Nascimento da. Instituições Políticas, Cidadania e Participação: a mudança social ainda é possível? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 21, p. 109-123, nov. 2003.
- BRAGA, Maria do Socorro. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e conseqüências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon Soares; RENÓN, Lucio (Orgs.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 228-245.
- BUDGE, Ian; KEMAN, Hans. **Parties and democracy: coalition formation and government functioning in twenty states**. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- DE DEUS, Cleber. **O novo arranjo federativo brasileiro, o regime multipartidário e a competição política municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- FLEISCHER, David. **A Política de Coligações no Brasil – antes e depois da verticalização (1994 e 1998 vs. 2002 e 2006): impactos sobre os partidos**. Brasília: Série Ceppac, 2007.
- _____. Coligações Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 142-146.
- KATZ, Richard; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. **Party politics**, London/New Delhi, vol. 1, n.1, p. 5-28, 1995.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de (Org.). **O sistema partidário brasileiro: diversidade e tendências (1982-1994)**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997.
- _____. **Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945/64**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 237-257.
- MENEGUELLO, Rachel. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra,

1998.

NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e democracia:** um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

SANTOS, Fabiano (Org.). **O Poder Legislativo nos estados:** diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Governabilidade e democracia natural.** Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

_____. **Votos e partidos:** almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

SILVA, Roberto John Gonçalves da. **Metamorfose das oligarquias:** o caso do Piauí. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SNYDER, Richard. Scaling down: the subnational comparative method. **Studies in Comparative International Development**, vol. 36, no. 1, p. 93-110, 2001.

SOUSA, Vivaldo. **Eleições brasileiras 2006:** será que o direito de reeleição para governadores e presidente da República e a verticalização afetam as coligações na disputa de cargos proporcionais? Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional da Brazilian Studies Association (BRASA), Nashville, 2006.

SOUZA, Celina. Democratización, federalismo y gasto social en el Brasil. In: PARLEMO, Vicente (Comp.). **Política brasileña contemporánea:** de Collor a Lula en años de transformación. Buenos Aires: Instituto Di Tella/Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2003, p. 155-194. Partidos e governos na nova ambiência democrática no estado do Piauí (1987-2007).

TRIBUNAL DE CONTAS E
CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

CAMILA MARTINS PARAGUASSU PAIVA

RESUMO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, norma fundamental e suprema, orienta a produção normativa em seu aspecto material e formal, sendo fundamento de validade para todas as normas do ordenamento jurídico brasileiro. Qualquer ato legal ou normativo que agrida a harmonia do sistema deve ser suprimido por mecanismos de controle de constitucionalidade para preservar a supremacia da Constituição. A pesquisa que fundamenta este trabalho monográfico propõe-

-se a analisar o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas com base no enunciado da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal. Assim, o presente estudo se direciona a análise das competências do Tribunal de Contas e ao exercício do controle de constitucionalidade, evidenciando um equilibrado sistema de freios e contrapesos, para, em seguida, avaliar casos práticos em que os Tribunais de Contas apreciam a constitucionalidade de lei ou ato normativo.

Palavras-Chave: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Controle de constitucionalidade. Tribunal de Contas. Enunciado da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988, fundamental and supreme rule, guides the normative production in its material and formal aspects, being foundation of validity for all the rules of Brazilian legal order. Any legal or regulatory act that impairs the harmony of the system must be suppressed by control mechanisms constitutionality to preserve the supremacy of the Constitution. The research that underlies this mo-

nograph is proposed to analyze the control constitutionality exercised by the Courts of Accounts based on Enunciation of Precedent 347 of the Federal Supreme Court. Thus, the present study is to focus the analysis of the jurisdiction of Court of Auditors and the exercise of judicial review, showing a balanced system of checks and balances, to then assess practical cases that the Courts of Auditors appreciate the constitutionality of the law or normative act.

Keywords: Constitution of the Federative Republic of Brazil 1988. Control of constitutionality. Court of Accounts. Enunciation of Precedent 347 of The Federal Supreme Court.

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas, no exercício das suas atribuições, desempenha papel indispensável na esfera do controle de legalidade dos atos administrativos, visto que realiza fiscalização para reprimir atos administrativos irregulares e, também, para apontar erros e vícios na Administração Pública. Dessa forma, o conteúdo das decisões do Tribunal de Contas permite que os gestores da coisa pública conheçam o real significado de preservar o patrimônio público e funciona como instrução para que a atividade de gestão apresente-se de acordo com os preceitos legais, sem que os gestores levem consigo qualquer tipo de vantagem de ordem pessoal, mas atuem sempre em busca da realização do bem comum.

Para exercer essa atividade de controle, o Tribunal de Contas deve ter como referência maior a Constituição Federal, pois as normas constitucionais ocupam a hierarquia do sistema normativo, evidenciando o Princípio da Supremacia da Constituição. Assim, diante de uma estrutura piramidal em que a Constituição se encontra no ápice, é de fundamental importância que todas as leis infraconstitucionais, decretos, regulamentos e atos normativos estejam de acordo com os preceitos da Constituição Federal. Logo, para manter o equilíbrio e a harmonia do ordenamento jurídico nessa estrutura hierarquizada é preciso realizar o controle de constitucionalidade, ou seja, retirar do ordenamento as normas inconstitucionais.

Estudar o exercício do controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas, portanto, é tarefa valorosa no âmbito social e jurídico. Registra-se que a atividade de controle do Tribunal de Contas contribui com êxito para exigir gestões planejadas e eficientes, considerando que, na esfera social, é de extrema importância que a coisa pública seja tratada com zelo, ética e responsabilidade.

No que tange ao âmbito jurídico, o Tribunal de Contas, atuando como órgão de controle, deve manter com afinco a supremacia da Constituição e adotar os funda-

mentos constitucionais no teor das suas decisões.

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho monográfico é analisar o controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Contas a partir do estudo da estrutura e das competências constitucionais desta Corte de Contas e das formas e sistemas de controle de constitucionalidade, para, em seguida, avaliar casos práticos em que os Tribunais de Contas apreciam a constitucionalidade de lei ou ato normativo, com base no enunciado da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal.

2. TRIBUNAL DE CONTAS

A Constituição Federal de 1988 estabelece que promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil¹. Para satisfazer o bem comum, o Estado precisa atender às necessidades públicas, isto é, obter, gerir, e despender os recursos destinados à concretização das decisões políticas. Essa tarefa do Estado, que envolve arrecadação e gastos públicos, deve ser planejada com zelo, pois os recursos financeiros e patrimoniais de que dispõe o Estado pertencem ao povo.

Luiz Manoel Gomes Júnior entende que é da própria natureza humana o interesse em controlar a atividade financeira do Estado², ou seja, o povo fiscaliza todas as despesas e as receitas do ente público, controla a gestão financeira e patrimonial como um todo. Como a população não é capaz de exercer esse controle diretamente, a figura dos gestores públicos se destaca, posto que estes são legalmente habilitados para gerir os recursos públicos³.

O Código de Manu, na Índia, segundo os dados coletados por Anna Hilda de Almeida Donadio⁴, já continha dispositivos que disciplinavam o controle e a regulamentação da coleta das rendas públicas. No Egito, na Pérsia e na Fenícia, bem como nas Leis Mosaicas, também se

¹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

² GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Tribunais de Contas: aspectos controvertidos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 2.

³ AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. *O Tribunal de Contas na ordem constitucional*. Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2003. p. 13.

⁴ DONADIO, Anna Hilda de Almeida. *O Tribunal de Contas: competência, ação fiscalizadora e princípios norteadores*. 1993. Dissertação - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 24 apud GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Op. cit. p. 1.

previa o controle das rendas públicas⁵. Portanto, a ideia de criar um órgão para realizar a fiscalização da atividade do Estado no que tange aos gastos públicos não é recente.

A primeira Constituição Brasileira, de 1824, por sua vez, ainda não previa a concepção de um órgão especialmente designado para fiscalizar as contas públicas. No entanto, a criação do Tribunal de Contas já era objeto de discussão no Império⁶.

Na República, com a Constituição de 1891, conforme o Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, foi criado o Tribunal de Contas. Entretanto, este não chegou a ser efetivamente instituído diante da ausência de executoriedade do decreto, ficando presente apenas nas Disposições Gerais da Constituição⁷.

Com o advento da Constituição de 1934, o Tribunal de Contas foi considerado órgão de cooperação nas atividades governamentais. Em 1937, a Constituição inseriu o Tribunal de Contas no Poder Judiciário e as Constituições seguintes (dos anos 1946, 1967 e 1969) trataram o Tribunal de Contas como órgão pertencente à estrutura do Poder Legislativo⁸.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, ao dispor sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, no seu art. 70, instituiu o dever de prestar contas, abrangendo todos aqueles que por ventura assumam a função de gestores do patrimônio e dos negócios públicos, para que fosse possível a realização de um controle externo pelo Congresso Nacional e de um controle interno no âmbito de cada Poder⁹.

A composição do Congresso Nacional é eminentemente política de modo que para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, necessita-se de apoio técnico. Para tanto, foi criado o Tribunal de Contas da União.

Logo, no cenário da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas configura-se como órgão autônomo,

que presta auxílio ao Poder Legislativo, sem qualquer espécie de subordinação hierárquica e com competências próprias.

Nesse sentido, cumpre registrar o art. 71 da Constituição Federal de 1988, o qual indica que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas¹⁰. Destaca-se que a palavra “auxílio” não indica subordinação ao Poder Legislativo, pois a Constituição Federal de 1988 estabeleceu competências específicas e indelegáveis ao Tribunal de Contas no supracitado artigo, tornando-o independente.

Por fim, é importante mencionar que, conforme aduz o art. 75 da Constituição Federal de 1988, as normas estabelecidas na Seção IX, que tratam da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, no que couber, aplicam-se aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Assim, o Tribunal de Contas encontra-se inserido na organização estatal como órgão destinado a exercer controle efetivo sobre a atividade financeira do Estado e atua em face da inteira segurança constitucional, em favor da sociedade e no sentido de preservar o interesse público.

2.1 Natureza Jurídica das Decisões do Tribunal de Contas

Como órgão integrante da estrutura estatal, o Tribunal de Contas é competente para julgar as contas dos responsáveis por recursos, bens e valores públicos, assegurados os princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade, contribuindo para que a atuação da Administração alcance o interesse público, nos termos do art. 71 da Constituição Federal de 1988, que expressa as competências desta Corte de Contas¹¹.

É certo que, para o exercício de qualquer função, lei

⁵ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Op. cit. p. 1.

⁶ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Op. cit. p. 3.

⁷ GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Op. cit. p. 4-5.

⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 145-146.

⁹ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 70.

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71.

anterior a defina e estabeleça seus limites. Nesse aspecto, cumpre mencionar que a previsão constitucional da competência do Tribunal de Contas para julgar as contas daqueles responsáveis pelos recursos e bens públicos dá ensejo a diversas discussões na doutrina no que tange à natureza jurídica das decisões.

Jorge Ulisses Jacoby defende o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas, entendendo que quando o legislador utiliza termos jurídicos, deve-se considerar o sentido da palavra tecnicamente. Assim, o emprego da palavra “julgar” está diretamente relacionado à função jurisdicional¹².

Em sentido contrário, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello entende que “O Tribunal de Contas é órgão administrativo e não judicante, e sua denominação de Tribunal e a expressão julgar ambas são equívocas. (...). Apura fatos. Ora, apurar fatos não é julgar.”¹³

Embora não haja consenso acadêmico acerca da natureza jurídica do TCU, é forçoso reconhecer que não se trata de um tribunal judiciário, eis que a Corte de Contas não está expressamente incluída no capítulo da Constituição de 1988 a que se refere o Poder Judiciário (Capítulo III), tampouco é mencionada no rol de órgãos do Poder Judiciário, delineado, numerus clausulus, no art. 92 da Carta¹⁴.

Por sua vez, Helio Saul Mileski declarou que as funções do Tribunal de Contas possuem natureza jurídica:

De caráter administrativo, mas com a qualificação do poder jurisdicional administrativo, que derivam de competência jurisdic-

cional expressamente estabelecida, com a delimitação do poder de conhecer e julgar as contas prestadas pelos administradores públicos¹⁵.

Em que pese a divergência doutrinária no que tange ao caráter jurisdicional ou administrativo da natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas, é importante destacar que, no exercício de suas funções, o Tribunal deve observar a cláusula do devido processo legal, pois esta garante a efetividade das deliberações. Caso a decisão ignore as normas que guiam os princípios do devido processo legal e da ampla defesa, estará eivada do vício de nulidade.

Desse modo, todas as normas que tratam da possibilidade de produzir provas, do direito de conhecer detalhadamente os atos que compõem o processo, da motivação da decisão e da possibilidade de interpor recurso para o próprio Tribunal, diante de uma decisão desfavorável, por exemplo, devem estar expressamente previstas nas leis orgânicas de cada Corte de Contas¹⁶.

2.2 Estrutura e Composição dos Tribunais de Contas

A estrutura do Tribunal de Contas da União (TCU) é a base que orienta a organização dos Tribunais de Contas do Brasil, ou seja, os órgãos estaduais e municipais devem se organizar de maneira simétrica ao TCU, segundo informa o art. 75 da Constituição Federal de 1988¹⁷.

No Brasil há um TCU, vinte e seis Tribunais de Contas do Estado (TCE), quatro Tribunais de Contas de Municípios (TCM's), dois Tribunais de Contas do Município (TCM) e um Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). O TCU tem circunscrição na esfera federal e nos territórios, se houver. O TCE, na maioria dos casos,

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71.

¹² Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 147-157.

¹³ Princípios Gerais de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1969. vol. II, p. 172 apud GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. Op. cit. p. 27.

¹⁴ CUNHA, Estevão dos Santos. Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União: jurisdição constitucional e perspectivas em face do posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2012. p. 14. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2567232.PDF>>. Acesso em: 20 mar. 2014.

¹⁵ O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 214.

¹⁶ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 155-157.

¹⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 75.

é responsável pelo controle dos bens, recursos e valores da esfera estadual e municipal. Registra-se que há Tribunal de Contas dos Municípios na Bahia, no Ceará, no Goiás e no Pará e que há Tribunal de Contas do Município encarregado de fiscalizar as contas do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente. Por fim, o TCDF tem jurisdição sobre todos os órgãos do Distrito Federal. A partir da Constituição Federal de 1988, entretanto, não se permite mais a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais¹⁸.

Os membros dos Tribunais de Contas serão nomeados de acordo com os seguintes requisitos constitucionais: nacionalidade brasileira, mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos citados acima¹⁹.

No que diz respeito à composição, o art. 73 da Constituição Federal de 1988 aduz que o TCU será integrado por nove ministros. Desses, três serão indicados pelo Presidente da República na seguinte proporção: dois entre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, alternadamente, indicados em lista tríplice pela Corte de Contas, de acordo com critérios de antiguidade e merecimento e o terceiro é de livre escolha do Presidente, bastando preencher os requisitos, sendo que todos os escolhidos pelo Presidente da República devem ser aprovados pelo Senado Federal através de sabatina. Os outros seis ministros serão escolhidos pelo Congresso Nacional de acordo com os requisitos constitucionais e, como a escolha já parte do Legislativo, não se exige a sabatina no Senado²⁰.

Os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais serão integrados por sete conselheiros, segundo prevê o art.

75 da Constituição Federal de 1988. Acompanhando os mesmos critérios da esfera federal, o Governador escolherá três conselheiros e os outros quatro serão escolhidos pela Assembleia Legislativa, sendo que os escolhidos pelo Governador deverão ser aprovados pela Assembleia Legislativa. Os membros do Tribunal de Contas dos Municípios são escolhidos três pelo Prefeito e quatro pela Câmara de Vereadores, também em busca da simetria com o modelo federal²¹.

No intuito de conceder aos Tribunais de Contas a independência necessária para “exercer a função fiscalizadora com dignidade e imparcialidade”,²² a Constituição Federal de 1988 estabelece no art. 73, § 3º, que os Ministros do TCU possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais, por sua vez, possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça²³.

O art. 95 da Constituição Federal de 1988 trata das garantias e dos impedimentos mencionados acima. São garantias dos membros dos Tribunais de Contas a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios. Os Ministros e Conselheiros estão impedidos de exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério; de receber a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo; bem como de dedicar-se à atividade político-partidária²⁴.

2.3 Competências Constitucionais do Tribunal de Contas

As competências do TCU estão delineadas no art. 71 da Constituição Federal de 1988²⁵ e corroboram o

¹⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 655-665.

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 73, § 3º.

²⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 73, § 2º.

²¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 75.

²² MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 212.

²³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 73, § 3º.

²⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 95.

entendimento da ausência de hierarquia funcional entre Poder Legislativo e Tribunal de Contas, pois este último exerce suas atribuições oferecendo apoio técnico para as decisões adotadas pelo Congresso Nacional em sede de controle externo.

Antes de analisar detalhadamente cada uma das competências dos Tribunais de Contas, é necessário entender o que são contas de governo e contas de gestão. As contas de governo revelam o cumprimento ou não dos programas governamentais, avaliam os níveis de endividamento e a observância dos limites de despesas com pessoal, bem como as aplicações mínimas em saúde e educação, por exemplo. Contudo, as contas de gestão tratam de matérias pelas quais os ordenadores de despesa são responsáveis perante a Administração Pública, como realização de atos administrativos, licitações, contratos administrativos, renúncia de receitas e parcerias público-privadas²⁶.

Dentre as competências elencadas pela Constituição Federal de 1988, a primeira refere-se à elaboração de parecer prévio, pelo Tribunal de Contas, sobre as contas do Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, ou seja, sobre as contas de governo. Esse parecer prévio, que é peça obrigatória, não vincula o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa no julgamento das contas do Presidente da República e do Governador, os quais representam respectivamente a esfera federal e a esfera estadual²⁷.

No âmbito municipal, entretanto, o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas deixará de prevalecer por decisão de dois terços da Câmara dos Vereadores, conforme estatui o art. 31, § 2º da Constituição Federal de 1988²⁸.

O julgamento das contas de gestão de toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize ou admi-

nistre bens e valores públicos, é de competência privativa do Tribunal de Contas consoante o disposto no art. 71, II da Constituição Federal de 1988.²⁹ Nesse caso, o Tribunal emite um juízo de valor e julga as contas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares³⁰.

O Tribunal de Contas também é competente para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e da concessão de aposentadorias, pensões e reformas, conforme aduz o art. 71, III da Constituição Federal de 1988.³¹ Nesse contexto, a Corte de Contas analisa as nomeações decorrentes de concursos públicos e de contratos com prazo determinado, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, verificando se realmente houve o concurso público, se havia previsão dos cargos e do concurso na Lei de Diretrizes Orçamentárias e se a ordem de classificação dos candidatos foi obedecida. Com relação às aposentadorias, reformas e pensões, verifica-se o preenchimento dos requisitos constitucionais e se a parcela dos proventos fixados pela Administração está correta³².

Cabe destacar que os atos de admissão e aposentadoria são eficazes desde a sua edição, mas ganham completude somente com o pronunciamento definitivo do Tribunal. E, se a Corte de Contas julgar pela ilegalidade, ou seja, pelo não registro, os efeitos serão retroativos³³.

A respeito deste tema, Luís Roberto Barroso afirma que:

Quando da apreciação do ato de aposentadoria de servidor, não tem o Tribunal de Contas competência para ordenar à Administração que modifique a fixação dos proventos em favor do servidor; sob pena de sanção. Por certo, é facultado ao órgão de contas converter a apreciação em di-

²⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

²⁶ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 163-164.

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71, I.

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 31.

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71, II.

³⁰ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Op. cit. p. 166-168.

³¹ BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71, III.

³² PASCOAL, Valdecir Fernandes. Op. cit. p. 172.

³³ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Op.cit. p. 172.

*ligência e submeter à Administração suas ponderações. Havendo, contudo, divergência, somente o Poder Judiciário poderá determinar a modificação do ato, se for o caso.*³⁴

A partir do disposto no art. 71, IX e X da Constituição Federal de 1988, verifica-se que em caso de ilegalidade em determinado ato administrativo, o Tribunal de Contas poderá assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as medidas necessárias ao fiel cumprimento da lei. Essa providência do Tribunal será possível somente quando a ilegalidade verificada for passível de saneamento. Estabelecido o prazo, se a Administração não cumprir, o Tribunal de Contas tem competência para sustar a execução.³⁵

Em se tratando de ilegalidade em contrato administrativo, o Congresso Nacional, a Assembleia Legislativa e a Câmara de Vereadores têm competência para adotar diretamente o ato de sustação e, após, solicitar ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Dessa forma, passado o prazo de noventa dias, se o Poder Legislativo e o Poder Executivo não efetivarem as medidas necessárias, o Tribunal de Contas decidirá a respeito, conforme prevê o art. 71, § 2º da Constituição Federal de 1988.^{36 37}

A realização de auditorias e inspeções também faz parte do rol de competências do Tribunal de Contas que, nesse caso, além de atuar auxiliando o Poder Legislativo, poderá agir de ofício. O art. 71, IV e VII da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a realização desses institutos e sobre a possibilidade que o Tribunal de Contas tem de prestar informações ao Congresso Nacional, ou qualquer das suas Casas, a respeito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre o resultado das auditorias e inspeções.³⁸

Cumpra mencionar que as auditorias têm como objetivo conhecer o desenvolvimento operacional, as atividades e sistemas dos órgãos e entidades, bem como analisar os resultados dos programas governamentais. Já as inspeções, por sua vez, apuram dúvidas, esclarecem denúncias e suprem lacunas de informações acerca dos atos praticados pelos gestores públicos.³⁹

Dessa forma, a circunscrição do Tribunal de Contas abrange qualquer órgão da Administração Pública, seja federal, estadual ou municipal, bem como, qualquer pessoa física ou jurídica que utilize recursos públicos. Assim, enuncia o art. 71, V e VI da Constituição Federal de 1988 que o Tribunal de Contas é competente para fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, e também competente para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.⁴⁰

Também é dever constitucional do Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, XI da Constituição Federal de 1988,⁴¹ representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. Isso ocorre quando, no curso da fiscalização, o Tribunal encontra irregularidades que fogem ao seu rol de competências. Assim, para que sejam tomadas as devidas providências, deverá comunicar ao órgão competente mediante representação, em prol do interesse público.

Por último, destaca-se a competência do Tribunal de Contas para aplicar multa aos responsáveis pela gestão de recursos públicos, proporcionalmente ao dano causado ao erário, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade, entre outras cominações, nos termos do art. 71, VIII da Constituição Federal de 1988.⁴²

³⁴ Temas de Direito Constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 229.

³⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71, IX e X.

³⁶ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Op. cit. p. 175.

³⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71, § 2º.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71, IV e VII.

³⁹ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Op. cit. p. 177.

⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71, V e VI.

⁴¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71, XI.

⁴² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71, VIII.

3. O EXERCÍCIO DO CONTROLE

A teoria clássica da separação de Poderes, preconizada pelo filósofo francês Montesquieu, ensina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem se dividir entre órgãos distintos, para que cada um deles, sem usurpar as funções do outro, seja capaz de impedir que os demais poderes abusem de suas funções. Desse modo, a plena realização da separação de Poderes só se configura com separação funcional e orgânica. Em suma, Montesquieu ampara a necessidade de um poder limitar outro poder: *le pouvoir arrête le pouvoir*.⁴³

O fato de um poder controlar o outro poder evita práticas injustas e arbitrárias, funciona como meio de proteção às liberdades públicas e evidencia um equilibrado sistema de freios e contrapesos.

A nova dogmática constitucional não enxerga a separação de Poderes como uma divisão rígida entre as funções estatais, mas sim uma verdadeira coordenação ou colaboração entre os Poderes, numa relação de interdependência, ensejando um funcionamento harmônico, com a finalidade de alcançar o equilíbrio político, a proteção da liberdade e a realização do bem comum. Cabe esclarecer que a independência entre os órgãos do Poder político não significa exclusividade no exercício das funções, pelo contrário, funções típicas são realizadas predominantemente e funções atípicas subsidiariamente.⁴⁴

“A separação dos poderes é hoje a base do exercício do poder democrático.”⁴⁵ No Estado Democrático de Direito, por meio do pagamento de tributos, a coletividade alimenta a Administração Pública, gerando a necessidade de controlar o exercício de suas atividades, com o fim de perseguir o objetivo da República Federativa do Brasil de proteger o bem comum.

No Brasil, os Poderes Legislativo, Executivo e Judi-

ciário são independentes e harmônicos entre si⁴⁶, como se vê no poder que o Judiciário tem de controlar a constitucionalidade das leis e dos demais atos normativos do poder público, bem como pelo poder de deflagrar o processo legislativo, quando detêm iniciativa legislativa para certas matérias; pelo poder que o Executivo tem de vetar projetos de lei aprovados pelo Legislativo; pelo poder que o Legislativo tem de fiscalizar os atos dos outros poderes, através de controle e investigação, sobretudo quanto aos aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, entre outras atribuições que evidenciam um sistema de controle mútuo.⁴⁷

Sabe-se que o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo no âmbito do controle externo das atividades administrativas dos Poderes da República, em matéria contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sua atividade reputa-se de grandiosa estima no campo de uma gestão pública eficiente e organizada, que valoriza o planejamento e o interesse público.

Como reflexo do ideal de interdependência e harmonia entre os Poderes, a Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal enuncia que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.”⁴⁸ Assim, o Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Poder Legislativo, tem competência para exercer, excepcionalmente, o controle de constitucionalidade, que é função típica do Poder Judiciário.

3.1 Controle de Constitucionalidade

O ordenamento jurídico brasileiro é composto por um sistema escalonado de normas que formam entre si um conjunto harmônico, haja vista que as normas de grau inferior devem ser produzidas em conformidade com

⁴³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014. p. 423-427.

⁴⁴ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. p. 429-432.

⁴⁵ MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 1036.

⁴⁶ Art. 2º, CF: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁴⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit. p. 429-430.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas do STF. In: Vade Mecum: OAB e concursos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1967.

as normas de grau mais elevado, encontrando nelas seu fundamento de validade. Dessa forma, não é possível interpretar uma norma isoladamente, desconsiderando o contexto no qual ela está inserida, bem como a sua compatibilidade com a Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 encontra-se no ápice da pirâmide jurídica e confere fundamento de validade para todas as demais normas do ordenamento. Caracteriza-se por ser suprema, por ser norma fundamental, por orientar a produção normativa tanto no aspecto material como no aspecto formal e, assim, por não permitir contradição lógica entre duas normas de graus distintos.

Logo, qualquer ato legal ou normativo que agrida a harmonia do sistema deverá ser eliminado por mecanismos de controle com o fim de manter a supremacia da Constituição e a coerência do ordenamento jurídico. É nesse sentido que surge o controle de constitucionalidade: para conferir a compatibilidade vertical entre atos infraconstitucionais e a Constituição, retirando do sistema aquilo que for incompatível, isto é, inválido.

Mas o controle de constitucionalidade, a par de assegurar a superioridade e força normativa da Constituição, como forma de sempre manter a prevalência das normas constitucionais, também se apresenta como um relevante meio de conter os excessos, abusos e desvios de poder, garantindo os direitos fundamentais. O controle de constitucionalidade, portanto, revela-se como uma importante garantia da supremacia da Constituição, haurindo daí a sua própria razão de ser.⁴⁹

“Rígidez e supremacia constitucional constituem pressupostos indeclináveis do controle de constitu-

cionalidade, de modo que inexistirá este inexistindo aqueles.⁵⁰”

Nesse sentido, cumpre mencionar que a supremacia constitucional evidencia o caráter rígido da Constituição.

Desse modo, Uadi Lammêgo Bulos ensina que o controle de constitucionalidade deverá ser adotado com os seguintes fundamentos: primazia pela estabilidade constitucional do Estado, garantia da supremacia constitucional em face dos atos do Poder Público, preservação do bloco de constitucionalidade da Constituição Federal e proteção dos direitos e garantias fundamentais.⁵¹

3.1.1 Formas de controle

O controle poderá ser realizado de duas maneiras: controle prévio ou preventivo e controle posterior ou repressivo. O controle prévio é aquele que se efetiva antes de qualquer projeto de lei se transformar em lei e tem como fim impedir que atos infraconstitucionais entrem em vigor. Esse é o modelo típico francês e poderá ser exercido no Brasil pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.⁵² No âmbito do Poder Legislativo, as Comissões de Constituição e Justiça exercem controle prévio nas duas casas legislativas, através dos pareceres emitidos a respeito dos projetos de lei apresentados, nos termos do art. 58 da Constituição Federal de 1988.

Na órbita do Poder Executivo, o controle prévio se manifesta através do veto jurídico aplicado a projetos de lei por motivo de inconstitucionalidade, conforme previsto no art. 66, § 1º da Constituição Federal de 1988.⁵³

No Judiciário, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido a possibilidade de os parlamentares impetrarem mandado de segurança contra propostas de emendas à Constituição que violem cláusula pétrea. Nesse aspecto, o STF considera como hipótese de controle preventivo no Judiciário a garantia de um procedimento em total conformidade com a Constituição, de maneira

⁴⁹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit. p. 214.

⁵⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. p. 216.

⁵¹ BULOS, Uadi Lammêgo. Direito Constitucional ao alcance de todos. 2.ed. Saraiva: 2010. p. 160-161.

⁵² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 15. ed. Saraiva: 2011. p. 235-240.

⁵³ Art. 66, § 1º, CF: “Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recolhimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.” BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

que se encontra vedada a participação de parlamentar em procedimento que desrespeite as normas constitucionais.⁵⁴

Por seu turno, o controle posterior ou repressivo se efetiva quando a lei ou o ato normativo já se encontram em vigor. Portanto, o controle posterior atua para cessar a eficácia do dispositivo que esteja em desarmonia com a Constituição Federal. No Brasil, a rigor, esse controle é exercido na esfera do Poder Judiciário, contudo, poderá ser exercido ainda pelo Poder Legislativo, pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Executivo.⁵⁵

Pelo exposto, registra-se que o Poder Legislativo realiza controle repressivo de constitucionalidade diante do poder congressual de sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa, conforme estabelece o art. 49, V da Constituição Federal de 1988, bem como quando o Congresso Nacional rejeita medidas provisórias, não as convertendo em lei por verificarem inconstitucionalidade, segundo dispõe o art. 62, §§ 3º, 5º e 10 da Constituição Federal de 1988.⁵⁶ O Tribunal de Contas, por sua vez, pode exercer controle de constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, no exercício de suas atribuições, nos termos da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal⁵⁷. E, excepcionalmente, o Poder Executivo também realiza controle posterior de constitucionalidade ao negar cumprimento a uma lei que entenda inconstitucional.⁵⁸

3.1.2 Sistemas judiciais de controle

Na análise do controle judicial de constitucionalidade, Pedro Lenza⁵⁹ estabeleceu dois critérios: critério sub-

jetivo ou orgânico e critério formal. Segundo o critério subjetivo ou orgânico, que evidencia a quantidade de órgãos capazes de exercer controle de constitucionalidade, o controle se divide em concentrado e difuso. Assim, quando somente o Tribunal de Cúpula do Poder Judiciário (STF) é competente para realizar controle de constitucionalidade, trata-se de controle concentrado. Porém, quando é permitido que todos os órgãos do Poder Judiciário, incluindo Tribunais e Juízes, realizem controle de constitucionalidade, trata-se de controle difuso.

O critério formal, por sua vez, trabalha o modo de exercício do controle de constitucionalidade, que pode ser por via incidental ou por via principal. O controle por via incidental, via de exceção ou defesa é realizado quando qualquer juiz ou tribunal, no curso de uma demanda judicial, fiscaliza a constitucionalidade de uma lei ou ato do Poder Público, de modo que corresponde a um controle de normas no caso concreto (*incidenter tantum*). Contudo, o controle por via principal, via de ação ou abstrata, permite que os legitimados do art. 103 da Constituição Federal de 1988⁶⁰ provoquem o Supremo Tribunal Federal para que os Ministros decidam, em tese, se uma lei ou ato normativo é constitucional ou não.⁶¹ Nesse caso, questiona-se a constitucionalidade objetivamente, sem influência de caso concreto, com o fim de proteger a harmonia do sistema normativo brasileiro.

3.1.3 Exercício do controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas

Os Tribunais de Contas exercem controle de constitucionalidade difuso ou por via incidental, podem reconhecer a desconformidade formal ou material de normas

⁵⁴ LENZA, Pedro. Op. cit. p. 238.

⁵⁵ LENZA, Pedro. Op. cit. p. 240-243.

⁵⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 168-169.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas do STF. In: Vade Mecum: OAB e concursos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1967.

⁵⁸ LENZA, Pedro. Op. cit. p. 243-245.

⁵⁹ LENZA, Pedro. Op. cit. p. 245-247.

⁶⁰ Art. 103, CF: "Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: I- o Presidente da República; II- a Mesa do Senado Federal; III- a Mesa da Câmara dos Deputados; IV- a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V- o Governador do Estado ou do Distrito Federal; VI- o Procurador-Geral da República; VII- o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII- partido político com representação no Congresso Nacional; IX- confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁶¹ BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p.170.

jurídicas incompatíveis com a Constituição, entretanto, não são competentes para declarar a inconstitucionalidade das leis e dos atos normativos em abstrato, pois isto é prerrogativa do Supremo Tribunal Federal.⁶² Assim, os Tribunais de Contas podem deixar de aplicar ato por entenderem inconstitucional, bem como sustar atos praticados em consonância com leis estranhas à Constituição.⁶³

Analisando o controle de constitucionalidade difuso na órbita do Poder Judiciário, Dirley da Cunha Júnior⁶⁴ ensina:

No controle em tela, a questão constitucional, consistente na inconstitucionalidade dos atos ou omissões do Estado, ostenta a natureza de questão prejudicial, na medida em que deve ser decidida pelo juiz ou tribunal antes de julgar a própria controvérsia e para poder, até mesmo, resolvê-la definitivamente. É um antecedente lógico e uma conditio sine qua non da resolução do conflito.

Ainda no âmbito do Judiciário, possuem legitimidade para provocar o controle difuso ou incidental de constitucionalidade: as partes, em quaisquer demandas; terceiros intervenientes; o Ministério Público, quando ofício no feito e juiz ou tribunal de ofício, com exceção do Supremo Tribunal Federal em sede de recurso extraordinário. E, detêm competência para realizar o controle em apreço os juízes ou tribunais competentes para processar e julgar a causa. Cabe destacar que o Superior Tribunal de Justiça não pode, em sede de recurso especial, rever questões constitucionais já decididas pelos tribunais inferiores, pois afetaria competência constitucional do STF em face

de recurso extraordinário ou faria renascer matéria preclusa.⁶⁵

O art. 97 da Constituição Federal de 1988 diz que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.⁶⁶

Este parâmetro normativo que estabelece o quórum de votação para os membros de um tribunal declararem a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo denomina-se cláusula de reserva de plenário, cláusula esta que supera quaisquer incongruências políticas, pois decorre da própria Constituição Federal e das leis consoantes a ela.⁶⁷

Além disso, no que diz respeito à reserva de plenário, cumpre mencionar que órgãos fracionários que não possuem a maioria absoluta dos integrantes de um tribunal são impedidos de afastar a incidência, total ou parcial, de lei ou ato normativo do Poder Público. Segundo enunciado da Súmula Vinculante nº 10 do STF⁶⁸, constitui hipótese de vedação ainda que a decisão do órgão fracionário não declare a inconstitucionalidade da norma, mas apenas afaste a incidência em caso concreto.⁶⁹

Partindo para o domínio do Tribunal de Contas, questiona-se: como esta Corte de Contas, no exercício de suas atribuições, deve proceder diante de uma lei ou ato normativo inconstitucional? Qual providência tomar para evitar a entrada no mundo jurídico de atos de gestão pública inconstitucionais?

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que o Tribunal de Contas exerce como órgão auxiliar ao Congresso Nacional, mediante controle externo, deve ser pautada na análise dos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplica-

⁶² BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 528.

⁶³ Art. 71, X, CF: “sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.” BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁶⁴ Curso de Direito Constitucional. 8. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014, p. 254.

⁶⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit. p. 256-257.

⁶⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁶⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 186-187.

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 10: “Viola a cláusula de reserva de plenário a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte”. In: Vade Mecum: OAB e concursos. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1979.

⁶⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. Op. cit. p. 187.

ção das subvenções e renúncia de receitas.⁷⁰

O princípio da legalidade é a base do Estado Democrático de Direito e, tendo em vista o interesse da coletividade, a Administração deve exercer sua atividade não apenas sem contraste com a lei, mas exatamente nos termos da autorização contida no sistema legal.⁷¹ Dessa maneira, o administrador deve “reconhecer quando um ato está em contrariedade com a lei, a fim de promover o seu ajustamento à norma ou mesmo para retirá-lo do mundo jurídico”.⁷²

Logo, como órgão competente para verificar questões de legalidade dos atos de gestão pública, o Tribunal de Contas pode apreciar a constitucionalidade no exercício de suas atribuições. Ora, a Constituição Federal é a Lei Maior e com ela devem estar compatíveis todas as normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Essa apreciação exercida pelo Tribunal de Contas em sede de controle externo, entretanto, não tem o condão de retirar a norma ou ato inconstitucional do mundo jurídico, mas apenas de negar executividade aos textos examinados, inibindo a utilização destes, com o fim de evitar prejuízos de ordem jurídica, econômica e financeira, conforme define Helio Saul Mileski.⁷³ Nesse contexto, registra-se o conteúdo da Súmula nº 347 do STF⁷⁴, que permite ao Tribunal de Contas apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.⁷⁵

De modo alternado, o Ministro Gilmar Mendes, em face do mandado de segurança MS nº 25.888, ajuizado pela Petrobras perante o Tribunal de Contas da União, decidiu pela concessão de liminar garantindo à empresa a aplicação do Regulamento de Procedimento Licitatório Simplificado, suspendendo, portanto, a decisão do TCU que declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 9478/97. A referida lei autoriza que a Petrobras realize licitação

utilizando procedimento licitatório simplificado definido pelo Presidente da República por meio do decreto nº 2745/98.⁷⁶

Em sua decisão, o Ministro Gilmar Mendes afirma:

É preciso levar em conta que o texto constitucional de 1988 introduziu uma mudança radical no nosso sistema de controle de constitucionalidade. Em escritos doutrinários, tenho enfatizado que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. Parece quase intuitivo que, ao ampliar, de forma significativa, o círculo de entes e órgãos legitimados a provocar o Supremo Tribunal Federal, no processo de controle abstrato de normas, acabou o constituinte por restringir, de maneira radical, a amplitude do controle difuso de constitucionalidade. (...) Assim, a própria evolução do sistema de controle de constitucionalidade no Brasil, verificada desde então, está a demonstrar a necessidade de se reavaliar a subsistência da Súmula 347 em face da ordem constitucional instaurada com a Constituição de 1988.⁷⁷

Como a guarda da Constituição pertence a todos os Poderes, consagrando interdependência e harmonia entre eles, e considerando as competências constitucionais do

⁷⁰ Art. 70, caput, CF: “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”. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁷¹ MARINELA, Fernanda. Op. cit. p. 31.

⁷² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Op. cit. p. 57.

⁷³ MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 248.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas do STF. In: Vade Mecum: OAB e concursos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1967.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas do STF. In: Vade Mecum: OAB e concursos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1967.

⁷⁶ MARINELA, Fernanda. Op. cit. p. 357-358.

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 25888. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22 mar. 2006, publicado em DJ 29 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2371137>> Acesso em: 15 mar. 2014.

Tribunal de Contas, resta claro que esta Corte de Contas pode sim interpretar as normas infraconstitucionais que fundamentam os atos da sua atividade fiscalizatória no que tange aos aspectos de constitucionalidade.

A declaração de inconstitucionalidade de lei em tese é competência restrita do Poder Judiciário, contudo, o que se autoriza ao Tribunal de Contas é o exercício do controle de constitucionalidade difuso ou incidental, diante de um caso concreto. Logo, o Tribunal deixará de aplicar lei ou ato normativo em desconformidade com o texto constitucional.

Tudo isso ocorre também em decorrência do princípio da unidade da Constituição, pois “as normas constitucionais devem ser interpretadas como partes integrantes de um mesmo sistema, nunca como preceitos isolados e dispersos”, conforme ensina Dirley da Cunha Júnior.⁷⁸

Durante o julgamento das contas e a atividade de fiscalização como um todo, o Tribunal de Contas deve manter a harmonia desse sistema que tem como norma fundamental a Constituição. Desse modo, ao se deparar com atos de gestão incompatíveis com a Constituição Federal, a Corte de Contas deverá fazer valer a subsistência da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, apreciando a constitucionalidade.⁷⁹

Diante do exposto, cabe fazer referência ao art. 16, inciso VI do Regimento Interno do TCU, que estabelece como competência do Plenário deliberar sobre a constitucionalidade de lei ou de ato normativo, *in verbis*:

Art. 16. Compete ainda ao Plenário:

(...)

VI - deliberar sobre propostas de determinações de caráter normativo, de estudos sobre procedimentos técnicos, bem como daqueles em que se entender necessário

*o exame incidental de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público.*⁸⁰

Importante destacar ainda o reflexo dessa competência no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), que destina capítulo especial para tratar dos incidentes de inconstitucionalidade, primando pela supremacia constitucional e pela unidade do ordenamento jurídico.

Diz o art. 462 do Regimento Interno TCE/PI:

*Art. 462. A decisão contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.*⁸¹

Nesse cenário, dispõe o art. 463 do Regimento Interno TCE/PI que reconhecida a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo pelo Tribunal de Contas, serão enviadas ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Piauí cópias dos autos e do acórdão para que sejam adotadas as medidas judiciais cabíveis.⁸²

Portanto, o Tribunal de Contas não usurpa a competência do Poder Judiciário de apreciar a constitucionalidade das leis e atos normativos em sede de controle abstrato. Pelo contrário, o exercício de suas atribuições fortalece a harmonia dos três Poderes no sistema de freios e contrapesos, enaltece a supremacia constitucional e destaca a Corte de Contas como órgão autônomo e independente, que realiza suas competências constitucionais em prol do bem comum.

⁷⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit. p. 182.

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas do STF. In: Vade Mecum: OAB e concursos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1967.

⁸⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Regimento Interno. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2014.

⁸¹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. Regimento Interno. Disponível em: <file:///C:/Users/PC/Downloads/REGIMENTO_INTERNO.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2014.

⁸² TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. Regimento Interno. Disponível em: <file:///C:/Users/PC/Downloads/REGIMENTO_INTERNO.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2014.

4. APLICAÇÃO PRÁTICA DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Em que pese a decisão monocrática proferida pelo Ministro Gilmar Mendes referente ao MS nº 25.888, que debatia, em sede de cautelar, a competência do TCU para fiscalizar determinados atos da Petrobras, ter questionado a vigência da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal⁸³ e, por conseguinte, ter suspenso a decisão do TCU que declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 9.478/97, registra-se que este posicionamento individual do Ministro Gilmar Mendes não tem o condão de consagrar uma nova jurisprudência no STF.

O Enunciado da Súmula nº 347 é indispensável para garantir o poder de fiscalização exercido pelos Tribunais de Contas. Diante de uma clara e evidente afronta aos mandamentos constitucionais, no exercício de suas atribuições, o Tribunal de Contas, em nome da supremacia constitucional e da harmonia do ordenamento jurídico, não pode calar-se.

Nesse aspecto, convém destacar alguns casos nos quais se verifica a importância do controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas. Primeiramente, registra-se que, em 10 de setembro de 2013, a Assembleia Legislativa do Estado do Piauí aprovou a Emenda Constitucional nº 41 que, em seu art. 57, § 1º, altera as regras para concessão de aposentadoria, *in verbis*:

Art. 57. (...) § 1º - O servidor do Estado e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenham ingressado no serviço público até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 70 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis

*as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.*⁸⁴

Ora, no presente caso, verifica-se flagrante desrespeito as normas da Constituição Federal, pois o supracitado artigo prevê que determinadas disposições do art. 40 da Constituição Federal de 1988⁸⁵ não serão aplicáveis.

É competência dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, III da Constituição Federal de 1988⁸⁶, apreciar a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro. Assim, qual norma o Tribunal de Contas do Estado do Piauí deverá seguir: a Constituição Federal de 1988 ou a Constituição do Estado do Piauí com a alteração da Emenda Constitucional nº 41?

Não resta dúvida que o TCE/PI deverá seguir a Constituição Federal de 1988, posto que esta “é a base da ordem jurídica e o fundamento de sua validade. Como norma jurídica fundamental, ela goza do prestígio da supremacia em face de todas as normas do ordenamento jurídico.”⁸⁷

Logo, quando da apreciação dos requisitos para concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, o TCE/PI é competente para suscitar incidente de inconstitucionalidade e, em Sessão Plenária, decidir, no caso concreto, pela inconstitucionalidade do art. 57 da Emenda Constitucional nº 41, aprovada pela Assembleia Legislativa do Piauí, zelando pela harmonia do ordenamento jurídico brasileiro.

Ainda no domínio do TCE/PI, importa destacar a Resolução nº 1.277 de 16 de dezembro de 2004 que, quanto a manutenção e desenvolvimento do ensino, em seu art. 33, estabelece que:

Art. 33 - O Estado do Piauí aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, não menos que 25% (vinte e

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas do STF. In: Vade Mecum: OAB e concursos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1967.

⁸⁴ PIAUÍ. Constituição do Estado (1989). Emenda constitucional nº 41 de 10 de setembro de 2013. In: PIAUÍ. Constituição do Estado do Piauí, de 05 de outubro de 1989, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/91 a 41/2013. p. 319-324.

⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 71.

⁸⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op. cit. p. 95.

cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, dentre os quais 70% (setenta por cento) serão aplicados no ensino fundamental.⁸⁸

A questão é que a Constituição do Estado do Piauí prevê, em seu art. 223, aplicação de 30% (trinta por cento) no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, como se vê a seguir:

Art. 223 – O Estado e seus Municípios aplicarão, anualmente, 30% (trinta por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, permitida a utilização de até 5% (cinco por cento) desse montante na capacitação, qualificação e requalificação profissional e de mão-de-obra.⁸⁹

A Constituição Federal de 1988, por seu turno, em seu art. 212, estabelece que:

Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.⁹⁰

Assim, nesse panorama, verifica-se que a supracitada Resolução TCE/PI está conforme a Constituição Federal de 1988 e descumprindo a Constituição do Estado do

Piauí. O TCE/PI primou pela harmonia das normas jurídicas, valorizando a Constituição Federal de 1988 em detrimento da Constituição do Estado do Piauí, pois esta última contém previsão estranha à norma fundamental e suprema. Desse modo, verifica-se o exercício de controle de constitucionalidade, no caso concreto, pelo TCE/PI.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também abarca casos em que o Plenário se pronunciou pela inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, como se vê no teor do Acórdão nº 574/2006 que trata de Representação acerca de eventual descumprimento da Decisão 601/94 do TCU em face da IN 1/2002 da Subsecretaria de Serviços Postais do Ministério das Comunicações.⁹¹

No caso, questiona-se dispositivo da Lei 10.577/2002 que prescreveu à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) a prorrogação dos contratos de exploração de serviços celebrados com as Agências de Correio Franqueadas (ACFs). Registra-se que esses contratos foram concedidos na modalidade franquia, sem procedimento licitatório devido, desde 1990 até 1994, momento em que o TCU determinou à ECT que as novas franquias fossem previamente licitadas, através da Decisão 601/94, ressalvada pela Decisão 721/94.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 46, entendeu que o serviço postal é serviço público e, portanto, deve ser sempre prestado através de licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal de 1988. Desse modo, a ausência de licitação prejudica o direito de outros interessados na prestação do serviço e fere os princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. Além disso, sem procedimento licitatório não é possível obter a melhor proposta para a Administração, lesionando o princípio da eficiência.

Com base nesses fundamentos, o TCU se posicionou pela inconstitucionalidade da Lei 10.577/2002 deixando de aplicá-la. Em seu voto, o Relator Lincoln Magalhães

⁸⁸ PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. Resolução nº 1.277 de 16 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.tce.pi.gov.br/site/legislacao/resolucoes/cat_view/90-legislacao/97-resolucoes/125-2004> Acesso em: 10 maio. 2014.

⁸⁹ PIAUÍ. Constituição do Estado do Piauí, de 05 de outubro de 1989, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/91 a 41/2013.

⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 212.

⁹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 574/2006. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=574&anoAcordao=2006>> Acesso em: 16 mai. 2014.

da Rocha enalteceu a competência do TCU para exercer controle difuso de constitucionalidade na ótica do enunciado da Súmula nº 347 do STF⁹², pois, nas suas palavras, “a Constituição de um povo representa seu máximo grau de legalidade hierárquica. (...) E nenhuma lei que seja com ela incompatível pode subsistir, sob pena de desmorrar todo o sistema jurídico.”⁹³

Ante o exposto, resta claro que o enunciado da Súmula nº 347 do STF merece ser preservado no ordenamento jurídico brasileiro, fortalecendo os mecanismos de controle e garantia que compõem a Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, questionar a subsistência do direito sumular em comento, coloca as competências constitucionais estabelecidas aos Tribunais de Contas em situação desfavorável, comprometendo a realização do controle externo. Se, por ventura, lei ou ato normativo inconstitucionais continuarem sendo aplicados no ordenamento jurídico, a efetivação das necessidades públicas fica prejudicada, comprometendo o bem comum, pois a arrecadação e os gastos públicos não serão devidamente fiscalizados sem que se considere a supremacia da Constituição Federal de 1988.

5. CONCLUSÃO

O conhecimento científico está sujeito a sucessivas verificações e questionamentos, bem como a novas interpretações e diferentes pontos de vista. No presente estudo, constatou-se que o enunciado da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal que trata da possibilidade de os Tribunais de Contas apreciarem a constitucionalidade de lei ou ato normativo, no exercício de suas atribuições, foi questionado pelo Ministro Gilmar Mendes em sede de cautelar, por entender que o exercício do controle de constitucionalidade é competência exclusiva do Poder Judiciário.

Entretanto, quando se considera a teoria da separação

dos três Poderes de acordo com a nova dogmática constitucional, resta claro que prevalece um equilibrado sistema de freios e contrapesos em que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário se encontram em harmonia, um fiscalizando o outro, visando manter a coerência do ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 é norma fundamental e suprema e, por isso, orienta toda a produção normativa no sentido de que nenhuma norma poderá ser aplicada caso contrarie os preceitos constitucionais.

Ao longo deste trabalho monográfico, procurou-se delinear os reflexos da supremacia constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, confirmando o exercício do controle de constitucionalidade difuso pelos Tribunais de Contas, ou seja, a competência das Cortes de Contas para, no caso concreto, deixar de aplicar lei ou ato normativo que se mostrem contrários à Constituição Federal de 1988, com base no enunciado da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal.

Nesse cenário, o Tribunal de Contas, ao exercer suas competências constitucionais no que diz respeito à fiscalização contábil, financeira, operacional e patrimonial, atua em cooperação com os três Poderes, norteando as gestões públicas, para que estas sejam cada vez mais planejadas e eficientes em prol do interesse público, do bem comum, e, principalmente, da supremacia constitucional.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas do STF. In: Vade Mecum: OAB e concursos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1967.

⁹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 574/2006. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=574&anoAcordao=2006>> Acesso em: 16 mai. 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva de. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 25888**. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22 mar. 2006, publicado em DJ 29 mar. 2006. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2371137> > Acesso em: 15 mar. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmulas do STF. In: **Vade Mecum**: OAB e concursos. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 574/2006**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?numeroAcordao=574&anoAcordao=2006>> Acesso em: 16 mai. 2014
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Direito Constitucional ao alcance de todos**. 2.ed. Saraiva: 2010.
- CUNHA, Estevão dos Santos. **Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União**: jurisdição constitucional e perspectivas em face do posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2012. p. 14. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2567232.PDF>>. Acesso em: 20 mar. 2014.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Tribunais de contas**: aspectos controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 15. ed. Saraiva: 2011.
- MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.
- MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 400 questões. 8. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- PIAUÍ. **Constituição do Estado do Piauí**, de 05 de outubro de 1989, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/91 a 41/2013.
- PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado. **Resolução nº 1.277** de 16 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.tce.pi.gov.br/site/legislacao/resolucoes/cat_view/90-legislacao/97-resolucoes/125-2004> Acesso em: 10 maio. 2014.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/sobre_normativos/regimento.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2014.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Regimento Interno**. Disponível em: <file:///C:/Users/PC/Downloads/REGIMENTO_INTERNO.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2014.

A NOVA CONTABILIDADE PÚBLICA COMO INSTRUMENTO
DE AUXÍLIO À AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

LIDIANA FONSECA DE SOUZA MELO

RESUMO

Baseada em uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa, suportada pela análise documental, esta monografia tem como objetivo analisar o novo modelo de Contabilidade Aplicada ao Setor Público como instrumento de auxílio à avaliação de políticas públicas. De acordo com a portaria da Secretaria do Tesouro Nacional n.º634 de 19 de novembro de 2013, os novos procedimentos contábeis deverão estar plenamente implementados até o término do exercício de 2014. Observa-se que as perspectivas destes novos procedimentos são relevantes e positivas para uma

boa governança pública, particularmente no que concerne aos aspectos referentes ao controle social, à transparência e à *accountability*. O papel da governança pública torna-se cada vez mais relevante no desenvolvimento das políticas públicas deste país. Sendo assim, avaliar as políticas públicas requer fonte de informações confiáveis e transparentes. A nova contabilidade pública traz, em suas 11(onze) normas editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, instrumentos capazes de auxiliar no processo de avaliação das políticas públicas de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Palavras-Chave: Avaliação, Contabilidade Aplicada ao Setor Público e Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

Tem-se observado, nas últimas décadas, grandes mudanças sociais, políticas e econômicas em nosso país. A partir da década de 1990, diversos países promoveram reformas em suas administrações, inserindo uma nova forma de gestão pública orientada para resultados, cuja ênfase está na eficiência do gasto e na qualidade das políticas públicas. Essas mudanças lançaram o Brasil em uma posição de maior destaque no mundo, inserindo-o cada vez mais no universo econômico das nações.

Diante dessas transformações, surgiu a necessidade em acompanhar o fortalecimento do mercado de capitais do país, demandando constantes esforços das entidades e instituições contábeis nacionais, especialmente no sentido de adequar padrões e procedimentos. Essa necessidade se mostra, a cada dia, mais inadiável, dada a interdependência econômica dos países. O fenômeno da globalização tornou, portanto, irreversível a adoção de normas contábeis que sejam aceitas mundialmente. Tal providência, além de facilitar as transações comerciais entre empresas e governos, garante transparência nas negociações.

Nesse contexto, uma consequência natural dessa transformação é a convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade aos padrões internacionais, cujo movimento teve início a partir da publicação da Lei nº 11.638/2007, provocando alterações nos procedimentos contábeis do setor privado. Já no setor público, esse processo iniciou com a portaria nº 184 de 26 de agosto de 2008 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a qual vem dispor sobre novas diretrizes a serem observadas pelos entes públicos quanto às práticas contábeis.

O novo modelo de Contabilidade Aplicada ao Setor Público tem o objetivo de fortalecer a Contabilidade aplicada ao Setor Público, em especial quanto ao patrimônio da entidade pública. Com a edição das Novas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP), o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) contribui para a uniformização de práticas e procedimentos contábeis que se faz necessária, dadas a dimensão e a diversidade da estrutura da administração pública brasileira.

A sociedade brasileira anseia por maior transparência e qualidade na Administração Pública. Nos últimos anos, o país tem-se defrontado com inúmeros casos de desvios e corrupções na execução do gasto público.

Segundo Kusek e Rist (2004, *apud* MELO, 2012) o advento da globalização aumentou as pressões sobre os governos e organizações em todo o mundo para que se tornassem mais sensíveis às demandas internas e externas por uma boa governança, por responsabilização e transparência, além de exigir maior eficácia na entrega de produtos à sociedade.

Com o aumento da cobrança por maior responsabilização e por resultados, criou-se no governo a necessidade de monitorar os resultados de suas atividades, com o objetivo de melhorar a *accountability* e a transparência de sua atuação, além de disponibilizar os resultados aos grupos de interessados, formado pelo próprio governo, pelo Congresso, pelos cidadãos, pelo setor privado, pelas organizações não governamentais, pela sociedade civil organizada, por organizações internacionais, entre outros (MELO, 2012).

Desse modo, nos últimos anos, as práticas de avaliação também evoluíram, as abordagens tradicionais foram substituídas por abordagens baseadas em resultados, tornando-se poderosas ferramentas de gestão pública a serem utilizadas na melhoria do desempenho das organizações para o alcance de resultados.

Com a crise econômica das décadas de 1980 e 1990 houve o fortalecimento do gerencialismo, baseado na utilização de metas e indicadores de processos e resultados, em avaliações de desempenho e na cultura da responsabilização por meio da *accountability*. O foco do governo deslocou-se para a contabilidade e para o controle dos gastos em detrimento da produção de bem-estar e da promoção de direitos (MELO e RODRIGUES, 2012).

Desta forma a Contabilidade Pública vem posicionando-se cada vez mais como um instrumento tecnicamente eficaz e capaz de servir à gestão do patrimônio público.

De acordo com o CFC (2008a), no plano estratégico, qualquer ente da Federação que deseje conhecer as atividades relacionadas à gestão do patrimônio público deve se organizar sob o aspecto normativo, administrativo e tecnológico. Assim, a Contabilidade Aplicada ao Setor

Público vem se estruturando e evoluindo sob todos esses aspectos.

Nesta perspectiva, o problema de pesquisa ora proposto visa responder ao seguinte questionamento: **De que forma a nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público pode contribuir para a avaliação das políticas públicas?** A resposta a tal pergunta enseja a emergência do objetivo geral dessa monografia, qual seja: identificar as contribuições e perspectivas da nova Contabilidade Pública para a avaliação das políticas públicas. Como objetivo específico, busca-se identificar nas NBCASP¹ e nas avaliações de políticas públicas instrumentos de *accountability*, transparência e controle social patrimoniais, relacionando-os à Governança Pública.

Para a realização desta pesquisa foi feito um estudo com revisão bibliográfica, sendo utilizado o procedimento de análise documental em fontes primárias, secundárias e terciárias. Como fontes primárias citamos as próprias NBCASP, as Portarias publicadas pela STN², e a legislação contábil pertinente ao tema. Por fontes secundárias e terciárias, citamos artigos científicos, revistas nacionais e internacionais, teses e dissertações referentes ao tema.

Quanto à forma de abordagem do problema, esta pesquisa apontou para a realização de uma pesquisa qualitativa. E quanto aos objetivos, o estudo se mostra descritivo. A pesquisa também se enquadra como exploratória, para isso Gil (2009) observa que pesquisas exploratórias visam proporcionar maior familiaridade com o problema, a partir do desenvolvimento de conceitos e ideias, com vistas a torná-lo mais explícito. Assim, objetivando responder o problema de pesquisa desta monografia, foi feita uma discussão dos resultados analisando cada uma da NBCASP e evidenciando sua contribuição à avaliação das políticas pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico desta monografia encontra-se seccionado em cinco categorias: a primeira trata da Contabilidade Aplicada ao Setor Público; a segunda aborda o Controle Externo; a terceira especifica a Governança Pública; a quarta categoria conceitua Políticas Públicas e adentra no conceito e finalidades de Avaliação de Políticas Públicas.

2.1 Contabilidade Aplicada Ao Setor Público (CASP)

Decorrente do fenômeno da globalização surge uma necessidade ingente em acompanhar o fortalecimento do mercado de capitais, exigindo uma maior transparência na aplicação dos recursos; e para isso é necessário que as empresas tanto privadas quanto públicas falem uma mesma língua mundialmente, uma vez que se torna cada vez mais evidente a emergência acelerada das capilaridades institucionais e logísticas da sociedade global, ou modernidade-mundo, na expressão de Octavio Ianni (1997).

Neste contexto, constantes esforços estão sendo feitos, por parte de entidades e instituições contábeis nacionais, no sentido de adequar padrões e procedimentos.

O processo de convergência, definido pela cartilha da STN (2013), como sendo o processo de adoção das normas internacionais de contabilidade em busca de informações padronizadas e de maior qualidade, vem sendo regulamentado pelo CFC que editou, em 2008, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, de observância obrigatória para as entidades governamentais em seus vários níveis (federal, estadual, distrital-federal e municipal).

Estas Normas conhecidas originalmente pela sigla NBCASP, e a partir de 2009, conhecidas como NBC TSP, representam o marco de uma “nova Contabilidade Pública”, a partir de então denominada “Contabilidade

¹ NBCASP - Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

² STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Aplicada ao Setor Público (CASP)”.

Conforme a NBC T 16.1 aprovada pela resolução CFC 1.128/2008 e alterada pelas resoluções 1.268/2009 e 1.437/2013, tem-se o conceito de CASP: “é o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público” (CFC, 2008, 2009 e 2013).

Deste modo, a CASP diferencia-se da Contabilidade Pública anterior por seguir os Princípios de Contabilidade estabelecidos na Resolução CFC nº. 750/1993 (CFC, 1993, atualizada em 2010), o que representa uma mudança do enfoque orçamentário para o enfoque patrimonial.

Anthony (1985) assinalava que as regras da Contabilidade pública predominantes até os anos 1980 nos EUA e, possivelmente no resto do mundo, permitiam que contabilistas “jogassem”, ou seja, “manipulassem” as informações contábeis de acordo com o desejo dos governantes, contrariando, assim, a finalidade básica de qualquer sistema de Contabilidade: relatar de forma precisa a situação econômico financeira e patrimonial de uma organização.

A partir dessa realidade e influenciadas por processos de reforma nos modelos de administração pública (gerencialismo e governança no setor público), as propostas de reformas nos modelos de Contabilidade Aplicada ao Setor Público buscam apontar soluções que corrijam esse problema estrutural e acompanhar a evolução das teorias que tratam da atuação do Estado sobre a administração de recursos originados de contribuições de cidadãos (VICENTE; MORAIS; PLATT NETO, 2012).

Assim, nas últimas duas décadas, foram formuladas propostas de reforma dos modelos de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (ANTHONY, 1985; AIKEN e CAPITANIO, 1995; CHRISTIAENS, 2004; GODDARD, 2005; IFAC, 1994; TORRES, 2004; PLUMMER, HUTCHISON e PATTON, 2007; RIDDER, BRUNS e SPIER, 2005; ROBINSON, 2002).

E como parte constituinte desse processo de reforma e evolução, a Contabilidade Pública vem se submetendo durante os últimos anos a um processo de discussão e debate que possui como cerne a convergência das Normas Brasileiras de Contabilidade Pública com as Normas

Internacionais Aplicadas ao Setor Público.

O objetivo da CASP (CFC, 2008 e 2009) é:

Fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Deste modo, observamos que existem três finalidades ligadas ao objetivo da CASP, as quais estão ligadas aos seguintes usuários conforme cita Platt Neto (2014, p.7):

- a) **Tomada de decisões:** voltadas aos gestores públicos, eleitos, indicados ou de carreira, que devem apoiar suas decisões envolvendo os recursos públicos;
- b) **Prestação de contas:** voltadas à subsidiar a fiscalização prevista constitucionalmente, exercida pelo Poder Legislativo, com o auxílio de tribunais de contas, e pelo sistema de controle interno de cada Poder; e
- c) **Instrumentalização do controle social:** voltadas à população em geral que, individualmente ou em grupos, exerce influência sobre os governantes e demais encarregados do Poder Público.

Assim, em virtude de ser um instrumento de controle financeiro, econômico e patrimonial de bens públicos, pertencentes à coletividade, a Contabilidade Aplicada ao Setor Público é alvo não só de controle dos próprios órgãos de contabilidade e de controle interno da administração, mas também se submete ao controle externo, controle este exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas ou pelo controle externo popular, o qual pode ser exercido por entes institucionalizados (Conselhos, por exemplo) ou não institucionaliza-

dos (associações/ grupos informais, ou diretamente pelos cidadãos) (PALUDO, 2013).

2.2 Controle Externo

Paludo (2013) afirma que controle externo é aquele realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União e, eventualmente, por outro Poder ou pelo Ministério Público.

A Constituição Federal (1988) em seu artigo 70 afirma que 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.

Um dos papéis do controle externo está definido no artigo 71 da Constituição Federal (1988):

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União ao qual compete:

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II.

Sendo assim, tem-se que a contabilidade pública deve ser fiscalizada por um controle externo. Conforme Costa (2013) o papel do controle externo garante para o Legislativo e para a sociedade que as contas públicas são fidedignas, as receitas e despesas estão de acordo com o determinado na Lei, e os recursos públicos estão sendo usados com eficácia, eficiência e efetividade.

Deste modo, por meio das políticas públicas, o governo busca atender aos anseios e necessidades da socieda-

de, empregando os recursos e o poder a ele confiados. E cabe ao controle externo avaliar se os recursos estão sendo aplicados segundo a lei, de forma legítima e com economicidade, e se estão gerando os resultados esperados.

O controle externo pode ser exercido também de forma popular:

Por meio do controle popular busca-se deslocar o controle dos atos administrativos o mais próximo possível da ação, como forma de garantir a correta aplicação dos recursos públicos e melhorar a eficácia das ações governamentais – ao mesmo tempo em que se fortalece a cidadania, pela participação direta de instituições e cidadãos no controle da coisa pública (PALUDO, 2013, p.421).

O controle popular (ou social) compreende os mecanismos de controle que a sociedade dispõe para fiscalizar a atuação do Estado. Vários artigos constitucionais possibilitam e fomentam o controle externo popular:

Art.5º, LXXIII – Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Art.31, §3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. A lei de responsabilidade fiscal (art.49) estende este controle a todos os cidadãos: As contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta

e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Art.74, §2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O controle social fortalece o controle formal-legal realizado pelos órgãos competentes, e leva o cidadão a participar ativamente da vida pública, não só fiscalizando a atuação dos governos e combatendo a corrupção, mas também como forma de reduzir a distância entre o discurso e o desempenho do Governo e as reais necessidades dos cidadãos e da comunidade. (PALUDO, 2013).

Segundo Costa (2013), o controle externo não cuida da Governança diretamente, mas pode ser um indutor de sua melhoria, pode ser visto como uma consultoria para o Governo de plantão, em todas as esferas.

2.3 Governança Pública

No presente contexto temático, propõe-se entender governança como: “a capacidade de governar, capacidade de decidir e implementar políticas públicas” (PALUDO, 2013, p.132).

Diante das transformações econômico-sociais decorrentes do processo de globalização que o Brasil vem passando, e também das inúmeras falhas no sistema administrativo brasileiro, o gerenciamento no sistema público nas esferas federais, estaduais e municipais vêm exigindo mudanças no sentido não apenas de reformas, mas de promover uma transformação no paradigma da qualidade gerencial atual (BUGARIM, 2012).

A administração pública brasileira é perpassada por três modelos diferentes: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Conforme Bugarim (2012), o modelo gerencial apresenta-se como solução para os problemas

da burocracia, priorizando a eficiência da Administração, com o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Ela afirma: “Busca-se desenvolver uma cultura gerencial nas organizações com ênfase nos resultados e aumentar a governança do estado, isto é, a sua capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência” (BUGARIM, 2012, p.75).

Desse modo, a noção de governança surge em decorrência da implementação dessa lógica da administração pública gerencial, em detrimento – e não sua extinção – dos demais modelos tradicionais da administração pública (patrimonial e burocrática):

Por causa disso o governo FHC propugnou pela mudança de lógica administrativa – o predomínio de um padrão de legitimidade fundado na eficácia da atividade estatal quanto a atingir finalidades previamente estabelecidas, ou seja, “resultados” (lógica da administração pública gerencial), em relação a um padrão de legitimidade que se estriba na regularidade dos ritos empregados e no respeito às regras de ação institucional, ou seja, nos “processos” (lógica da administração pública burocrática) (BUENOS AYRES, 2006, p.39).

O IFAC³ (2001), no contexto da governança no setor público, identificou três princípios fundamentais: transparência, integridade e responsabilidade ou dever de prestar contas (accountability), os quais são definidos a seguir:

*a) **Transparência** - A transparência é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do*

³ IFAC – International Federation of Accountants (Federação Internacional de Contabilistas).

setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores. Ser transparente, através de consultas aos stakeholders e comunicação completa, precisa e clara, conduzir ações efetivas e tempestivas e suporta o necessário controle.

b) **Integridade** - compreende a retidão e a inteireza nos relacionamentos. Baseia-se na honestidade e objetividade, e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo. Reflete-se tanto nos processos de tomada de decisão da entidade como na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.

c) **Accountability** - é o processo através do qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao exame minucioso de um controle externo. Requer uma compreensão clara das responsabilidades das partes envolvidas e a definição de papéis na estrutura. Representa a obrigação de responder a uma responsabilidade conferida. (IFAC, 2001, p. 11).

A Constituição Federal em seu artigo 70 também destaca a transparência e a *accountability* como um dos princípios da governança pública. Desta forma, as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de transparência e prestação de contas das informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança.

De acordo com o CFC (2008a) as boas práticas de governança exigem a implementação e constante aperfeiçoamento, no mínimo, dos seguintes sistemas organizacionais, no âmbito do setor público: Planejamento e Orçamento; Administração Financeira; Pessoal; Patrimônio; Contabilidade; e Controle Interno.

Entre esses, o Sistema de Contabilidade se caracteriza

pelo seu papel de transversalidade, ao proporcionar apoio aos demais sistemas, pela própria natureza da Ciência Contábil. Por isso, é importante reafirmar a condição da Contabilidade aplicada ao Setor Público como ciência e seu objeto de estudo: o patrimônio público (CFC, 2008a).

Assim, para o CFC (2008a), o desafio para que essa Ciência realmente exerça seu papel como sistema capaz de fornecer informações fidedignas e que sirva de apoio à tomada de decisões à Administração Pública é necessário um conjunto de ações que visem ao seu desenvolvimento conceitual, cuja apresentação está na forma de Orientações Estratégicas para a Contabilidade aplicada ao Setor Público no Brasil, com vistas à:

1. Convergência aos padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público;
2. Implementação de procedimentos e práticas contábeis que permitam o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público;
3. Implantação de sistema de custos no âmbito do setor público brasileiro;
4. Melhoria das informações que integram as Demonstrações Contábeis e os Relatórios necessários à consolidação das contas nacionais;
5. **Possibilitar a avaliação do impacto das políticas públicas e da gestão, nas dimensões social, econômica e fiscal segundo aspectos relacionados à variação patrimonial.** (grifo nosso)

2.4 Políticas Públicas

De acordo com Bugarim (2008) a Contabilidade tem a missão de ser instrumento no controle e acompanhamento das políticas públicas:

A Contabilidade Pública representa para a cidadania, principal instrumento de controle e acompanhamento das ações e políticas públicas, materializadas na correta aplicação dos recursos públicos, na condução ética da gestão e na obrigação dos gestores públicos de prestar contas (BUGARIN, 2008).

Ressalta-se também que a contabilidade é um instrumento de fortalecimento da credibilidade da informação da governança pública, possibilitando assim a economicidade e eficiência na alocação de recursos, funcionando portanto como um elo possível para a avaliação das políticas públicas. Conforme Costa (2013):

“a governança pública está relacionada ao objetivo de criar na Administração Pública (agente) um ambiente seguro e favorável para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em benefício da sociedade (principal)” (COSTA, 2013, p.17).

“Entendemos política pública como um conjunto de meios, decisões e ações, que congregam diferentes atores e concentram esforços, utilizados pelos governos com vistas a mudar uma realidade, efetivar direitos e atender necessidades público-sociais (PALUDO, 2013, p.390)”.

De acordo com Trevisan e Bellen (2008) o agir público pode ser dividido em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, que correspondem a uma sequência de elementos do processo. Comum a todas as propostas de divisões do ciclo político são as fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (Frey, 2000 apud TREVISAN; BELLEN, 2008).

Para fins desta monografia, destaca-se a última fase do ciclo político, a *avaliação de políticas públicas*, na qual se apreciam os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos. Investigam-se os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder extrair consequências para ações e programas futuros (TREVISAN; BELLEN, 2008).

2.4.1 Avaliação de políticas públicas

Conforme Paludo (2013) a avaliação corresponde ao ato de avaliar; é uma forma de apreciação/análise. A avaliação de políticas e programas constitui uma das principais ferramentas gerenciais no que se refere a proporcionar maior qualidade do gasto público e obter melhores

resultados na ação governamental.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão.

A avaliação deve ser vista como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas públicas (ALA-HARJA E HELGASON, 2000 APUD TREVISAN; BELLEN, 2008).

“Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 2000, p. 229).

Segundo Seibel e Gelinsk (2006) há pelo menos dois motivos que explicam o interesse crescente, desde os anos 80, na avaliação das políticas públicas implementadas pelo o Estado:

De um lado, aqueles com foco nas questões fiscais, argumentam que, na esteira do agravamento da crise fiscal amplia-se a escassez de recursos para atender as demandas crescentes da população afetada pelas reformas estruturais - abertura de mercado, descentralização, etc. (COSTA E CASTANHAR 2003). Por outro lado, autores como Arretche (2003, p. 7-8) salientam que o interesse crescente na avaliação está ligado as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade brasileira. (SEIBEL E GELINSKI, 2006, p.5-6).

Seibel e Gelinski (2006) distinguem ainda dois modelos de avaliação das políticas públicas: as gerencialistas e as não-gerencialistas. As avaliações com foco na questão

fiscal têm sido denominadas gerencialistas. Em contraposição a elas, as de cunho mais acadêmico serão denominadas de “não gerencialistas”. “Sem dúvida, todo o rigor da avaliação gerencialista vai de encontro à diretriz maior de eficiência do gasto público” (Seibel; Gelinski, 2006, p.7).

Considerando que a avaliação se propõe, sobretudo, a emitir um julgamento e que esse julgamento não pode ser arbitrário, a prática da avaliação de políticas e programas sociais supõe a adoção de critérios, sendo destacados os seguintes: **eficiência** ou rentabilidade econômica, entendida como a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa; **eficácia**, que é o grau em que os objetivos e metas foram alcançados em relação à população beneficiária, num determinado período de tempo; e **efetividade**, considerando os impactos diretos e indiretos dos serviços prestados na vida do público usuário e da comunidade, referindo-se a resultados, impactos e efeitos.

As preocupações com a efetividade das políticas públicas, com sua sustentabilidade e com sua maior ou menor capacidade de promover a equidade remetem diretamente ao tema da accountability e do controle, tão caro aos debates recentes sobre as novas relações entre o Estado e a sociedade (RUA, 2009).

Diante do exposto, podemos afirmar que o controle pode ter como foco as esferas orçamentária, fiscal, contábil, patrimonial e programática e que a avaliação representa o mais importante instrumento de controle da efetividade das políticas e dos programas governamentais (RUA, 2009, p. 118).

Kusek e Rist (2004) destacam ainda que a avaliação pode ser usada, entre outras finalidades, para:

- (a) ajudar no gerenciamento de projetos, programas ou políticas públicas, trazendo informações sobre o desempenho e grau de alcance das metas almejadas;*
- (b) auxiliar na formulação do orçamento, fornecendo evidências sobre a implemen-*

tação e resultados das políticas públicas para a tomada de decisão;

(c) servir como fonte de conhecimento, fornecendo feedback contínuo para o processo de gestão de forma a promover a aprendizagem organizacional; e

(d) promover a transparência e accountability, demonstrando os impactos e resultados das políticas públicas, como forma de se obter o apoio político e popular.

Se a avaliação de políticas públicas promove transparência e *accountability*, é necessário que esta avaliação seja conduzida por fontes de informações confiáveis e que também promovam transparência e *accountability*. A contabilidade pública é um desses instrumentos, e que conforme Garcia (2001), caminha ao lado da avaliação de Políticas Públicas na integração do processo de tomada de decisões:

A avaliação será um elemento fundamental na condução de políticas, programas e projetos se, ao lado de outras fontes de informação de mesma natureza – como a análise de contexto, a pesquisa socioeconômica por problemas, a execução orçamentária e a contabilidade pública, integrar-se no processo decisório (GARCIA, IPEA, 2001, p.19).

3. RESULTADOS

A necessidade de convergir os padrões contábeis brasileiros às normas internacionais de contabilidade, a demanda dos contadores da área pública e as novas exigências da sociedade por maior transparência tornaram urgentes à edição de normas de contabilidade para o setor público, no mesmo ritmo e padrões exigidos para o setor privado.

Nesse contexto, foi criado, em 1986, o *International Federation of Accountants* - IFAC cujo propósito consistia na emissão de pronunciamentos, denominados *Inter-*

national Public Sector Accounting Standards – IPSAS, que por sua vez visam orientar e harmonizar a contabilidade pública nos mais diversos países, a fim de estabelecer uma contabilidade de prestação de contas, mantendo a transparência, eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos.

E como parte constituinte deste processo evolutivo

foram traduzidas e publicadas pelo CFC em 2008, as 10 (dez) primeiras NBCASP. Em 2011 o rol de NBCASP em vigor foi ampliado, com a edição da NBC T 16.11, e que inclui a criação de um sistema de custos.

Segue um quadro com as normas contábeis, suas resoluções correspondentes (e alterações) e suas referências:

RESOLUÇÃO CFC	ALTERAÇÕES (RESOLUÇÕES CFC)	NORMA BRASILEIRA DE CONTABILIDADE TÉCNICA (NBC T)	REFERÊNCIA
nº 1.128/08	nº. 1.268/09 e nº. 1.437/13	NBC T 16.1	Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação;
nº 1.129/08	nº. 1.268/09 e nº. 1.437/13	NBC T 16.2	Patrimônio e Sistemas Contábeis;
nº 1.130/08		NBC T 16.3	Planejamento e seus instrumentos sob o Enfoque Contábil;
nº 1.131/08	nº. 1.437/13	NBC T 16.4	Transações no Setor Público;
nº 1.132/08	nº. 1.437/13	NBC T 16.5	Registro Contábil;
nº 1.133/08	nº. 1.268/09 e nº. 1.437/13	NBC T 16.6	Demonstrações Contábeis;
nº 1.134/08		NBC T 16.7	Consolidação das Demonstrações Contábeis;
nº 1.135/08		NBC T 16.8	Controle Interno;
nº 1.136/08		NBC T 16.9	Depreciação, Amortização e Exaustão;
nº 1.137/08	nº. 1.268/09 e nº. 1.437/13	NBC T 16.10	Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público;
nº 1.1366/11	nº. 1.437/13	NBC T 16.11	Sistema de Informação de Custos do Setor Público.

Quadro 1. Relação das Normas Brasileiras de Contabilidade do Setor Público.

Fonte: Elaboração própria, baseada no sítio eletrônico do CFC⁴.

⁴ www.cfc.org.br

A seguir são abordadas as especificações de cada norma analisando de que forma estas podem servir de instrumento de auxílio para a avaliação das Políticas Públicas.

3.1 NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação

Esta norma conceitua a Contabilidade Aplicada ao Setor Público como o ramo da ciência contábil que aplica, no processo gerador de informações, os Princípios de Contabilidade e as normas contábeis direcionados ao controle patrimonial de entidades do setor público.

A NBC T 16.1 mostra que a função social da Contabilidade Aplicada ao Setor Público deve refletir, sistematicamente, o ciclo da administração pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social.

“A instrumentalização do controle social é o compromisso fundado na ética profissional, que pressupõe o exercício cotidiano de fornecer informações que sejam compreensíveis e úteis aos cidadãos no desempenho de sua soberana atividade de controle do uso dos recursos e patrimônio público pelos agentes públicos” (CFC, NBC TSP 16.1– CONCEITUAÇÃO, OBJETO E CAMPO DE APLICAÇÃO, 2008).

Dessa forma tem-se que o Controle Social está diretamente relacionado ao compromisso da Contabilidade Pública. Eis, portanto, a contribuição das NBCASP à Avaliação de Políticas Públicas: favorecer o desenvolvimento do Controle Social, ou seja, o controle da sociedade sobre ela própria, na medida em que deixa de ser apenas uma expectadora passiva dos acontecimentos históricos para assumir a identidade pró-ativa que lhe foi concedida pelo estatuto constitucional positivo vigente em nosso país (CF, 1988).

Nesse contexto, a avaliação passa a ser utilizada principalmente como mecanismo de controle social das políticas públicas, pelo Estado, na busca da eficiência dos gastos públicos e da eficácia dos programas sociais, com

focalização nos grupos mais pobres e vulneráveis (SILVA e SILVA, 2009).

3.2 NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis

Esta norma estabelece a definição de patrimônio público e a classificação dos elementos patrimoniais sob o aspecto contábil, além de apresentar o conceito de sistema e de subsistemas de informações contábeis para as entidades públicas.

A NBC T 16.2 caracteriza o sistema contábil público como a estrutura de informações sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social.

A norma segrega o Sistema Contábil Público em 4 (cinco) Subsistemas de Informações Contábeis: Orçamentário, Patrimonial, de Compensação, e traz como inovação a criação do subsistema de Custos, a ser implementado para coletar, processar e apurar os custos da gestão e avaliação de políticas públicas.

Na administração pública, um sistema de custos representa instrumento fundamental a ser usado para averiguar os resultados e avaliar a gestão dos recursos, no que tange à eficácia e à eficiência dos serviços produzidos, das obras realizadas e dos programas de governo (DIAS *et al.*, 2009).

Para a avaliação da gestão, um sistema de custo é o instrumento fundamental a ser usado para averiguar os resultados, no que tange à eficácia e eficiência. A necessidade da visão geral do ativo, do passivo e do patrimônio líquido no setor público é imprescindível, pois não resta dúvida de que, desde os primórdios, o patrimônio é o objeto de estudos da Contabilidade (SILVA, 2011).

Sob o enfoque dos usuários internos, a NBC T 16.2 estabelece que os subsistemas contábeis (orçamentário, patrimonial, de custos e de compensação) “devem ser integrados entre si e a outros subsistemas de informações de modo a subsidiar a administração pública sobre” (CFC, 2008, 2009 e 2013):

- (a) desempenho da unidade contábil no cumprimento da sua missão;
- (b) avaliação dos resultados obtidos na execução das ações do setor público com relação à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade;
- (c) avaliação das metas estabelecidas pelo planejamento;
- (d) avaliação dos riscos e das contingências;
- (e) Conhecimento da composição e movimentação patrimonial.

É evidente portanto a contribuição da NBC T 16.2 ao processo de avaliação das políticas públicas.

3.3 NBC T 16.3 – Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil

Esta norma estabelece as bases para controle contábil sobre o planejamento das entidades do setor público, planejamento este expresso em planos hierarquicamente interligados. A NBC T 16.3 define Plano como o conjunto de documentos elaborados com a finalidade de materializar o planejamento por meio de programas e ações, compreendendo desde o nível estratégico até o nível operacional, bem como propiciar a avaliação e a instrumentalização do controle.

A norma traz como inovação a ampliação do controle contábil sobre os instrumentos de planejamento, onde além de evidenciar a execução orçamentária anual (LOA), pretende-se acompanhar o cumprimento das metas estratégicas contidas no PPA (Plano Plurianual).

Segundo Feijó (2013) a contabilização de aspectos ligados ao planejamento permanece até hoje em discussão; no entanto, ganhou mais espaço quando se abriu a perspectiva no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) de contabilização do PPA.

O PPA consiste num importante instrumento de monitoramento e avaliação das Políticas Públicas. No PPA 2012/2014 são tratados os procedimentos de monitoramento e avaliação conforme pode ser depreendido da leitura dos artigos da Lei nº 12.593/2012 transcritos abaixo:

Art. 16. O monitoramento do PPA 2012-2015 é atividade estruturada a partir da implementação de cada Programa, orientada para o alcance das metas prioritárias da administração pública federal.

Art. 17. A avaliação consiste na análise das políticas públicas e dos Programas com seus respectivos atributos, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação.

Art. 18. O Poder Executivo promoverá a adoção de mecanismos de estímulo à co- operação federativa com vistas à produção, ao intercâmbio e à disseminação de informações para subsidiar a gestão das políticas públicas.

3.4 NBC T 16.4 – Transações no Setor Público

A NBC T 16.4 caracteriza como transação no Setor Público os atos e os fatos que promovem alterações qualitativas ou quantitativas, efetivas ou potenciais, no patrimônio das entidades do setor público, e enfatiza que o registro contábil deve observar os Princípios Contabilidade e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Nesta norma são tratados todos os eventos da área pública passíveis de registro contábil, pois os conceitos aplicáveis aos registros contábeis da execução orçamentária e financeira pareciam ser dispersos e confusos, deixando a contabilidade à mercê dos conhecimentos empíricos, espalhados nos diversos entes, poderes e entidades da Administração Pública (FEIJÓ, 2013).

O principal objetivo era estabelecer conceitos, natureza e tipicidade das transações no setor público, pois a dinâmica das transações nesse setor e seu reflexo no patrimônio demandavam o aprimoramento dos conceitos que propiciassem maior transparência dos atos e fatos relativos à gestão do patrimônio público (FEIJÓ, 2013, p.90-91).

A correta gestão e avaliação do patrimônio público é primordial para o sucesso dos programas sociais. Desta forma, a norma segrega ainda as transações, conforme sua natureza em:

Econômico-financeira – aquelas originadas de fatos que afetam o patrimônio público, em decorrência, ou não, da execução de orçamento, podendo provocar alterações qualitativas ou quantitativas, efetivas ou potenciais.

Administrativa – corresponde às transações que não afetam o patrimônio público, originadas de atos administrativos, com o objetivo de dar cumprimento às metas programadas e manter em funcionamento as atividades da entidade do setor público (CFC, NBC T 16.4 – TRANSAÇÕES NO SETOR PÚBLICO, 2008).

3.5 NBC T 16.5 – Registro Contábil

Esta norma estabelece critérios para o registro contábil dos atos e dos fatos que afetam ou que venham a afetar o patrimônio público, ela trata da estrutura do plano de contas contábil, suas terminologias, codificação, identificação do subsistema a que pertencem, a natureza e o grau de desdobramento dos subsistemas.

A NBCASP destaca que as transações no setor público devem ser reconhecidas e registradas integralmente no momento em que ocorrem, vindo ao encontro do Princípio Fundamental de Contabilidade da Oportunidade.

A Norma cita que os registros contábeis devem ser realizados e os seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis do período com os quais se relacionam, reconhecidos, portanto, pelos respectivos fatos geradores, independentemente do momento da execução orçamentária.

As transações no setor público devem ser contabilizadas e os seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis dos exercícios financeiros com os quais se relacionam, reconhecidas, portanto, pelos respectivos fatos geradores (CFC, NBC T

16.5 – DO REGISTRO CONTÁBIL, 2008).

Esse posicionamento demonstra um desprendimento do foco estritamente orçamentário, e serve como reforço para a implementação de uma contabilidade pública com visão patrimonial, que evidencie a totalidade dos atos e fatos, orçamentários e extra-orçamentários, previstos ou não em legislação, de modo que prevaleça a essência da Ciência Contábil, qual seja a de evidenciar as alterações no patrimônio da entidade (DARÓS; PEREIRA, 2008).

A NBC T 16.5 também cita que uma das características do registro e da informação contábil no setor público deve ser a visibilidade, ou seja, os registros e as informações contábeis devem ser disponibilizados para a sociedade e expressar, com transparência, o resultado da gestão e a situação patrimonial da entidade do setor público.

Isso vai de encontro portanto aos princípios da governança pública: transparência e *accountability*. E consequentemente surte efeito em uma boa avaliação de políticas públicas, à qual deve ser evidenciada à toda sociedade.

3.6 NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Esta norma estabelece como as Demonstrações Contábeis devem ser elaboradas e divulgadas pelas entidades públicas. Conforme a NBC T 16.6, a demonstração contábil é definida como “a técnica contábil que evidencia, em período determinado, as informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio de entidades do setor público e suas mutações”.

Segundo Feijó (2013) o conjunto existente das demonstrações contábeis e sua estrutura não eram suficientes, porque faltavam demonstrações que completassem a evidenciação de todos os aspectos, a transparência de fenômenos que modificam o patrimônio das entidades do setor público.

A grande motivação era a de que as demonstrações contábeis deveriam ser fonte confiável de informação, de modo a contri-

buir efetivamente com o processo decisório, com a compreensão da administração pública em seu conjunto e com o controle social (FEIJÓ, 2013, p.91).

Deste modo, em 2013 houve a inclusão da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), após um processo de revisão cujo objetivo principal foi a compatibilização com os conceitos do Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público (MCASP⁵), publicado pela STN. Nessa mesma revisão a DRE (Demonstração do Resultado do Exercício) perdeu o status de demonstração contábil e foi incorporada à última norma, que tra-

ta de custos no setor público.

As demonstrações abordadas na NBC T 16.6 são: Balanço Patrimonial; Balanço Orçamentário; Balanço Financeiro; Demonstração das Variações Patrimoniais; Demonstração dos Fluxos de Caixa; Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (a ser elaborada apenas pelas empresas estatais independentes) e as Notas Explicativas. (Note que as Notas Explicativas também ganharam “status” de Demonstrações Contábeis).

A seguir elaborei um quadro resumo com as finalidades e contribuições de cada um destes demonstrativos contábeis à avaliação das políticas públicas:

DEMONSTRAÇÃO CONTÁBIL	FINALIDADE (NBC T 16.6)	CONTRIBUIÇÃO À AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BALANÇO PATRIMONIAL (BP)	Evidencia qualitativa e quantitativamente a situação patrimonial da entidade pública.	Possibilita realizar a avaliação dos elementos do Ativo e Passivo mediante a utilização da análise por quocientes.
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO (BO)	Evidencia as receitas e as despesas orçamentárias, detalhadas em níveis relevantes de análise, confrontando o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrando o resultado orçamentário.	Permite fazer a avaliação da gestão orçamentária, além de evidenciar a integração entre o planejamento e a execução orçamentária.
BALANÇO FINANCEIRO (BF)	Evidencia as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte.	A análise e a verificação do Balanço Financeiro têm como objetivo predominante preparar os indicadores que servirão de suporte para a avaliação da gestão financeira.
DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)	Evidencia as variações quantitativas, o resultado patrimonial e as variações qualitativas decorrentes da execução orçamentária.	O resultado patrimonial é um importante indicador de gestão fiscal, já que é o principal item que influencia na evolução do patrimônio líquido de um período, objeto de análise do anexo de metas fiscais integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC)	Permite aos usuários projetar cenários de fluxos futuros de caixa e elaborar análise sobre eventuais mudanças em torno da capacidade de manutenção do regular financiamento dos serviços públicos.	É um importante instrumento de avaliação da gestão pública, contribuindo para a transparência, pois permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos e entidades do setor público.
DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO (DMPL)	Evidencia a movimentação havida em cada componente do Patrimônio Líquido com a divulgação, em separado, dos efeitos das alterações nas políticas contábeis e da correção de erros.	Permite, dentre outras coisas, avaliar a evolução dos itens que compõem o patrimônio líquido. A evolução do patrimônio líquido é mundialmente utilizada para a avaliação da situação patrimonial, de maneira que o patrimônio líquido positivo e crescente é um bom indicador de solvência.
NOTAS EXPLICATIVAS (NE)	As informações contidas nas notas explicativas devem ser relevantes, complementares ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis.	Contribuem para uma otimização da avaliação de política pública pois incluem os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis, as informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, legal, física, social e de desempenho.

Quadro 2. Contribuição das Demonstrações Contábeis do Setor Público à Avaliação das Políticas Públicas.
FONTE: Elaboração própria baseada na NBCASP 16.6 e no MCASP – Parte V.⁶

⁵ O MCASP estabelece regras e procedimentos contábeis a serem observados pela Administração Pública, para todos os poderes e entes da Federação, e está dividido em 6 (seis) partes: (I) procedimentos contábeis orçamentários (PCO); (II) procedimentos contábeis patrimoniais (PCP); (III) procedimentos contábeis específicos (PCE); (IV) plano de contas aplicadas ao setor público (DCASP) e (VI) demonstrativo de estatísticas de finanças públicas.

⁶ Sítio: http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ParteV_DCASP2011.pdf

Ademais, estas das demonstrações contábeis devem ser divulgadas em meios de comunicação eletrônicos de acesso público e publicadas na imprensa oficial em qualquer das suas modalidades, além de estarem disponíveis à sociedade, compreendendo também remessa aos órgãos de controle interno e externo, a associações e a conselhos representativos. Isso contribui para a *accountability* transparência e controle social aliados a uma boa governança pública.

3.7 NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis

As Demonstrações Contábeis do ente devem ser agregadas em grupo de Contas. A Consolidação se dará através de procedimentos de ajustes e eliminações que se realizam através de documentos auxiliares, não originando nenhum tipo de lançamento de escrituração.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê em seu artigo 56 que as Contas do Poder Executivo incluirão os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público, o que cria a necessidade da elaboração do Balanço Consolidado do Ente. No entanto, a LRF determina que as Contas dos Poderes supracitados devem ser analisados separadamente pelos Tribunais de Contas, o que resulta na elaboração de balanços Consolidados para cada Poder. Para auxiliar no cumprimento dessa tarefa, cabe a criação de Unidade Contábil Consolidada para cada Poder e Unidade Consolidada Geral (abrangendo todos os Poderes), conforme previsto na NBC T 16.7.

Segundo a NBC T 16.7, “a consolidação das Demonstrações Contábeis objetiva o conhecimento e a disponibilização de macroagregados do setor público, a visão global do resultado e a instrumentalização do controle social”.

Um sistema de contas unificado e consolidado contribui significativamente para uma avaliação de política pública de um programa social, por exemplo, no sentido de fornecer dados, visando sobretudo a avaliação de impactos do setor público. Conforme Carvalho (2003, p.186 *apud* TREVISAN; BELLEN, 2008, p.546) “avaliação de impacto é aquela que focaliza os efeitos ou impactos produzidos sobre a sociedade e, portanto, para além dos

beneficiários diretos da intervenção pública, avaliando-se sua efetividade social”.

3.8 NBC T 16.8 – Controle Interno

Essa norma trata do controle interno aplicável as entidades públicas objetivando garantir razoável grau de eficiência e eficácia do sistema de informação contábil. Segundo a norma o controle interno sob o enfoque contábil compreende o conjunto de recursos, métodos, procedimentos e processos adotados pela entidade do setor público.

A NBCASP apresenta de modo amplo o campo de atuação do Controle Interno Contábil, visto que este deve abranger todo o patrimônio da entidade, diferentemente da visão estritamente orçamentária imposta pela Lei Federal nº 4.320/64, que dispõe no artigo 77 que o controle interno deve verificar de forma prévia, concomitante e subsequente a legalidade dos atos da execução orçamentária.

O controle na área pública visa que o procedimento administrativo na realização das atividades ocorra de forma regular e adequada, buscando evitar a prática de atos ilegais, com acompanhamento da execução dessas atividades e a avaliação desses atos após a sua prática.

O objetivo de um sistema de controle interno, como informações, é facilitar as tarefas e processos, motivando e envolvendo colaboradores para a construção de uma imagem de rigor, segurança, competência e capacidade, por meio de, por exemplo, relatórios tempestivos e constantes adequações à legislação.

Um sistema de controle interno adequado constitui um importante fator de modernização da administração pública, quando lhe são exigidos cada vez mais resultados com menos recursos. Entretanto, no que diz respeito às informações tempestivas, essa é processada de forma ainda precária.

Essa constatação já foi detectada por Yamamoto (2003, p.7), quando colocou que uma das dificuldades para a eficácia da administração pública no desempenho de suas atividades é o problema da administração pública em “dispor de informação de qualidade e ajustada às demandas dos cidadãos e de gestão dessas informações

para o pleno cumprimento das exigências legais e consequente popularização do tema transparência na gestão pública para a sociedade”. Uma vez implementado o controle interno de forma adequada, este contribuirá para uma gestão e avaliação das Políticas Públicas de forma mais efetiva.

3.9 NBC T 16.9 - Depreciação, Amortização e Exaustão

Esta norma estabelece critérios e procedimentos para o registro contábil da depreciação, amortização e exaustão. No tocante ao registro, a NBC T 16.9 estabelece que valor depreciado, amortizado ou exaurido deve ser apurado mensalmente, com o devido registro nas contas de resultado do exercício, e deve ser reconhecido até que o valor líquido contábil do ativo seja igual ao valor residual. Cita ainda que o valor residual e a vida útil econômica de um ativo devem ser revisados, pelo menos, no final de cada exercício.

Para efeito desta Norma, entende-se por:

Amortização: a redução do valor aplicado na aquisição de direitos de propriedade e quaisquer outros, inclusive ativos intangíveis, com existência ou exercício de duração limitada, ou cujo objeto sejam bens de utilização por prazo legal ou contratualmente limitado.

Depreciação: a redução do valor dos bens tangíveis pelo desgaste ou perda de utilidade por uso, ação da natureza ou obsolescência.

Exaustão: a redução do valor, decorrente da exploração, dos recursos minerais, florestais e outros recursos naturais esgotáveis (CFC, NBC T 16.9 – DEPRECIÇÃO, AMORTIZAÇÃO E EXAUSTÃO, 2008, p.1).

“Se muitos órgãos do setor público não depreciam, não amortizam, não contabilizam exaustão, estariam evidenciando de forma correta o patrimônio público?” (FEI-

JÓ, 2013, p.92).

Esta norma é relevante para uma avaliação justa e fidedigna de programas sociais que envolvem bens públicos os quais se depreciam (por exemplo, escolas, hospitais), bem como programas que envolvem políticas ambientais, uma vez que deve ser contabilizada a exaustão de florestas, parques, minas, etc.

3.10 NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em entidade do Setor Público

Esta norma vem estabelecer critérios e procedimentos para a avaliação e mensuração de ativos e passivos integrantes do patrimônio do setor público.

No tocante a avaliação dos elementos patrimoniais, a NBCASP estabelece critérios para cada um dos grupos: disponibilidades, créditos e dívidas, estoques, investimentos permanentes, imobilizado, intangível e diferido. Quanto às disponibilidades, aos créditos e dívidas, estabelece a avaliação pelo valor original, feita a conversão, quando em moeda estrangeira, à taxa de câmbio vigente na data do Balanço Patrimonial. Dessa forma, atende ao disposto no artigo 106, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64 (DARÓS; PEREIRA, 2008).

A NBC T 16.10 ao tratar da avaliação do ativo imobilizado, determina a mensuração ou avaliação com base no valor de aquisição, produção ou construção, e traz uma grande inovação, ao propor a contabilização dos bens de uso comum, tais como praças e rodovias. A norma dispõe que os bens de uso comum que absorveram ou absorvem recursos públicos, ou aqueles eventualmente recebidos em doação, devem ser incluídos no ativo não circulante da entidade responsável pela sua administração ou controle, estejam, ou não, afetos a sua atividade operacional. Ou seja, segundo a NBCASP, a contabilidade deve incorporar ao patrimônio público e efetivar controle sobre os bens de uso comum construídos com recursos ou sob a responsabilidade da Administração Pública.

De acordo com Darós; Pereira (2008, p.10) “a implementação do controle contábil sobre esses bens permitirá a implementação de acompanhamento dos custos, com a possibilidade de verificar, por exemplo, o valor anual aplicado na manutenção de uma determinada rodovia”.

Destarte esta norma vem contribuir à gestão pública ao se avaliar, por exemplo, programas públicos referentes a obras e construções, mobilidade urbana, planejamento habitacional, etc.

3.11 NBC T 16.11 – Sistema de Informação de Custos do Setor Público

O Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP) tem a função de registrar, processar e evidenciar os custos dos bens e serviços e outros objetos de custos, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública. De acordo com esta norma, custos são definidos como gastos com bens ou serviços utilizados para a produção de outros bens e serviços.

A informação de custos, obrigatoriamente gerada em obediência ao regime de competência patrimonial, deve possuir determinados atributos, como a relevância (ou capacidade de influenciar decisões), a utilidade (relação custo-benefício positiva), a adaptabilidade (atendimento das unidades organizacionais e de seus usuários de forma a suprir diferentes necessidades e expectativas), a granularidade (gerar relatórios distintos pela apresentação de diferentes níveis de detalhamento das informações apresentadas), entre outros.

De acordo com Feijó (2013) a busca da melhoria da alocação dos recursos públicos passa por criar a cultura de custos no setor público, com o objetivo de que governos implantem políticas públicas eficazes, eficientes e efetivas. Os motivadores para gestão de custos no setor público são diferentes em muitas situações quando comparados com o setor privado, pois nem sempre o retorno do gasto público será econômico podendo em muitas situações ter um retorno social. “No entanto, como buscar a excelência na prestação de serviços públicos sem saber quanto esse serviço custa?” (FEIJÓ, 2013, p.174).

Para Mauss e Souza (2008):

A gestão pública necessita da contabilidade de custos para lhe oferecer parâmetros e mecanismos que fundamentam o planejamento e a mensuração do resultado das atividades públicas, ou seja, é um instru-

mento que dá amparo à tomada de decisões, controle gerencial e para a transparência do serviço público (MAUSS E SOUZA, 2008, P.1).

Martins (2003, p. 21) aponta duas funções relevantes à contabilidade de Custos: auxílio ao controle e às tomadas de decisões. Para o autor, no que respeita ao controle, a “sua mais importante missão é fornecer dados para o estabelecimento de padrões, orçamentos e outras formas de previsão” e, num estágio seguinte, subsidiar o acompanhamento das ações. No que tange às decisões, “consiste na alimentação de informações sobre valores relevantes” a serem gerenciados e avaliados.

Ante o exposto, constata-se que os sistemas de custos do setor público representam instrumento fundamental ao auxílio para a avaliação de programas das Políticas Públicas. Ademais, para o IFAC (2000 *apud Dias et al* 2009), as informações de custos podem suprir diversas necessidades gerenciais na administração pública, destacando-se seis funções sociais para a contabilidade de custos, conforme o quadro a seguir:

FUNÇÃO SOCIAL	NECESSIDADES GERENCIAIS
Orçamento	As informações de custos podem auxiliar a decisão de alocação de recursos entre várias atividades. Os custos das atividades passadas podem ser utilizados como estimativas orçamentárias de custos futuros.
Redução e Controle de Custos	A análise do comportamento dos custos pode auxiliar na tomada de ações apropriadas para eliminar ineficiências.
Ajuste de Preços e Tarifas	Auxiliam no estabelecimento de cenários de preços e tarifas para bens e serviços fornecidos pelo governo, especialmente quando esses são fornecidos a um preço inferior ao custo, como um resultado de políticas governamentais.
Avaliação de Desempenho	Pode auxiliar a mensuração do desempenho financeiro e não financeiro. Os esforços e os resultados dos serviços de uma entidade podem ser avaliados com as seguintes mensurações: custos dos recursos e insumos usados para fornecer os serviços e o resultado alcançado.
Avaliação de Programas	As informações de custos podem auxiliar nas decisões políticas relacionadas à autorização, modificação e descontinuidade desses.
Outras Decisões Econômicas	A escolha entre as alternativas de ações requer comparação de custo ou receitas incrementais como, por exemplo, decisões de privatização, aceitar ou rejeitar uma proposta de projeto governamental, continuar ou descontinuar um produto ou serviço.

Quadro 3 – Necessidades gerenciais da administração pública.
FONTE: DIAS et al (2009).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito deste trabalho não foi o de esgotar toda e qualquer discussão a respeito da reforma da contabilidade aplicada ao setor público, mas sim expor o contexto atual de convergência e implementação das normas contábeis e sugerir contribuição para a governança pública em um dos seus aspectos relevantes: o de avaliar as políticas públicas.

Sabemos que avaliar programas sociais não é uma tarefa fácil. São necessários instrumentos eficientes, eficazes e efetivos, os quais aliados à uma boa governança pública devem favorecer políticas públicas vitais para a manutenção da coesão social. A transparência orçamentária, o controle social e a *accountability* são alicerces sólidos para a consecução de tal premissa e a inovação em marcha da nova contabilidade pública vem reforçar esses alicerces.

Sob este aspecto, a contabilidade traz algumas mu-

danças que são relevantes e positivas para a avaliação das Políticas Públicas, destacando-se a ampliação do controle contábil sobre os instrumentos de planejamento, onde além de evidenciar a execução orçamentária anual (LOA), pretende-se acompanhar o cumprimento das metas estratégicas contidas no PPA (Plano Plurianual).

Algumas mudanças também podem ser destacadas, tais como: o a Adoção de Sistema de Custos; a Contabilização de Depreciação, Amortização, Exaustão; o Registro de Bens Intangíveis e de Uso Comum; a Avaliação e Mensuração dos Bens a Valor de Mercado; a Avaliação dos Riscos na Gestão, Implantação das Demonstrações de Fluxo de Caixa e do Resultado Econômico, bem como a Análise das Mutações do Patrimônio; a Análise da Consistência das Demonstrações Contábeis; a Consolidação das Demonstrações Contábeis; e as Notas Explicativas.

A mudança do foco da contabilidade pública de orçamentária para patrimonial vem exigir um controle e gestão ainda maior do patrimônio público. A correta gestão

desse patrimônio contribui para o sucesso de programas e políticas públicas.

Num país, onde a corrupção está presente na gestão pública, faz-se necessário instrumentos de controle e fontes de informações confiáveis, tempestivas e transparentes. Acredita-se que a nova contabilidade venha ser esse instrumento de fortalecimento da credibilidade da informação, possibilitando além da transparência e *accountability*, o controle social patrimonial. A nova contabilidade pública deve contribuir portanto de forma significativa e relevante para a avaliação das políticas públicas.

O momento atual é oportuno e propício para debates acadêmicos e profissionais relativos aos temas envolvendo Administração Pública e Controle Externo, pois nosso país encontra-se em amplo processo de mudanças e transformações. Sabemos que toda mudança requer esforços e desafios, deste modo, implementar as novas regras será tarefa árdua e exigirá quebras de paradigmas e acima de tudo profissionais qualificados para tais execuções.

Assim, conclui-se esta monografia afirmando que o papel do contador e gestor público é desafiador e exige muita responsabilidade e conhecimento para se adequar aos novos padrões contábeis. Somente com gestores de conduta honesta e transparente, auxiliados por contadores públicos éticos e competentes, é que iremos maximizar a governança pública no Brasil. Porém, tão relevante quanto o papel do gestor público e do profissional contábil no processo de implementação da nova contabilidade pública e da avaliação das políticas públicas é o papel do controle externo exercido pelos tribunais de contas no sentido de fiscalizar com transparência e *accountability* as contas públicas, e principalmente o controle social, onde nós (cidadãos) devemos exercer nossa cidadania.

REFERÊNCIAS

AIKEN, M.; CAPITANIO, C. Accrual accounting valuations and accountability in government: A potentially pernicious union. **Australian Journal of Public Administration**, v. 54, n. 4, p. 564-575, 1995.

ANTHONY, R. N. Games government accountants play. **Harvard Business Review**, v. 63, n. 5, p. 161-170, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Distrito Federal, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei Federal 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.

_____. **Lei Ordinária nº. 11.638, de 28 de dezembro de 2007**. Altera e revoga dispositivos da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras.

_____. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nova Contabilidade e Gestão Fiscal, Modernização da Gestão Pública**. Cartilha. Brasília, 2013.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria n.º 184, de 25 de agosto de 2008**: Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, laboração

e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria n.º 634 de 19 de novembro de 2014**. Dispõe sobre regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual.

BUENOS AYRES, C.A.M.C. A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial. **Sociologia, Problema e Práticas**. Oeiras, Portugal, n.º 51, 2006, p. 29-52.

BUGARIN, M.C.C. **2º Fórum Nacional de Gestão e Contabilidades Públicas**. Contabilidade Pública: A convergência aos padrões internacionais de contabilidade como contribuição à efetividade da gestão. Minas Gerais, 2008. Disponível em: <<http://www.crcmg.org.br/hotsite/2forum>>. Acesso em: 20.05.2012.

_____. **Orçamento familiar e controle social: instrumento de organização da sociedade**. 2ª ed. Brasília: Fundação Brasileira de Contabilidade, 2012.

CARLIN, D.O. Considerações sobre o processo de convergência na Contabilidade Pública Brasileira. **Revista CRCRS**, Rio Grande do Sul, n. 8, set. 2008. <Disponível em: http://www.crcrs.org.br/revistaelectronica/artigos/08_diego.pdf> Acesso em: 25.09. 2012.

CFC. Conselho Federal de Contabilidade. **Orientações Estratégicas para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público no Brasil**. 2008a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/downloads/CCASP_Orientacoes_Estrategicas_Contabilidade.pdf>. Acesso em: 10.04.2014.

_____. **Resolução CFC n.º 750**, de 29 de dezembro de 1993. Dispõe sobre os Princípios de Contabilidade (PC).

Disponível em: <http://www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/RES_750.doc>. Acesso em: 13.12.2013.

_____. **Resolução n.º 1.121**, de 28 de março de 2008. Aprova a NBC T 1 – Estrutura Conceitual para a Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.

_____. **Resolução n.º 1.128**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.1 – Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.

_____. **Resolução n.º 1.129**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.2 – Patrimônio e Sistemas Contábeis. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.

_____. **Resolução n.º 1.130**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.3 – Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.

_____. **Resolução n.º 1.131**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.4 – Transações no Setor Público. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.

_____. **Resolução n.º 1.132**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.

_____. **Resolução n.º 1.133**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.

_____. **Resolução n.º 1.134**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.

_____. **Resolução n.º 1.135**, de 21 de novembro de 2008.

- Aprova a NBC T 16.8 – Controle Interno. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.
- _____. **Resolução nº 1.136**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.9 – Depreciação, Amortização e Exaustão. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.
- _____. **Resolução nº 1.137**, de 21 de novembro de 2008. Aprova a NBC T 16.10 – Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em 10.03.2014.
- _____. **Resolução nº 1.366**, de 25 de novembro de 2011: Aprova a NBC T 16.11 - Sistema de informação de custos do setor público. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 26.03.2012.
- _____. **Resolução nº. 1.268** de 10 de dezembro de 2009. Altera, inclui e exclui itens das NBC T 16.1, 16.2 e 16.6 que tratam das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas ao Setor Público e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 26.03.2014.
- _____. **Resolução. n.º 1.437** de 22 de março 2013: Altera, inclui e exclui itens das NBCs T 16.1, 16.2, 16.4, 16.5, 16.6, 16.10 e 16.11 que tratam das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas ao Setor Público. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 26.03.2014.
- CHRISTIAENS, J. Capital Assets in Governmental Accounting Reforms: Comparing Flemish Technical Issues with International Standards. **European Accounting Review**, v. 13, n. 4, p. 743–770, 2004.
- COSTA, M. B. O controle externo e as políticas públicas: As dimensões da inovação e a eficiência da Gestão pública. **VI Fórum TCE-PA e jurisdicionados**. Belém - Pará, junho de 2013.
- CRUZ, C.F.; FERREIRA, A.C.S.; SILVA, L.M.; MACE-DO, M.Á.S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Rev. Adm. Pública**; vol. 46; Nº 1; Rio de Janeiro; Jan./Fev. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 01.10.2012.
- DIAS et al. Custos no Setor Público: a Percepção dos Controladores de Recursos Públicos do Estado de Santa Catarina. **Revista del Instituto Internacional de Costos**, n. 5, jul./dic. 2009.
- DARÓS, L. L.; PEREIRA, A. de S. Análise das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público – NBCASP: mudanças e desafios para a contabilidade pública. In. Congresso USP de Iniciação Científica, 6, 2009. **Anais...** São Paulo: USP, 2009. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos92009/467.pdf>>. Acesso em: 12.10.2013.
- ERNEST & YOUNG TERCO. **Em busca da transparência: um estudo sobre contabilidade no setor público na Europa, 2010**. Disponível em: <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/IPSAS_estudo_Europa/\\$FILE/Governmental_accounting_in_Europe.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/IPSAS_estudo_Europa/$FILE/Governmental_accounting_in_Europe.pdf)>. Acesso em: 08.10.2012.
- FEIJÓ, P.H.; **Entendendo as Mudanças na Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. O Contexto Histórico, as Diretrizes, a Construção das NBCASP e a Busca dos Princípios de Contabilidade. Brasília, 2013. Editora Gestão Pública.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes À prática de análise das políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.211-259, jun.2000.
- GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) v.1 n.1. Brasília, 2001, v. semestral.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo. Atlas. 2009.

- GODDARD, A. Accounting and NPM in UK Local Government – Contributions Towards Governance and Accountability. **Financial Accountability & Management**, v. 21, n. 2, p. 191-218, 2005.
- IANNI, O. **Teorias da Globalização**. 4ª edição. Rio de Janeiro, 1997.
- IFAC. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Public Sector Committee. **Budget Reporting, 2008**. Disponível em: <<http://www.ifac.org/publications-resources/budget-reporting>> Acesso em: 12.12.2012.
- _____. Public Sector Committee. **Governance in the Public Sector**, Study 13, 2001. Disponível em: <<https://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>> Acesso em: 12.12.2012.
- _____. Public Sector Committee. **Implementing Accrual Accounting in Government: The New Zealand experience**, 1994. Disponível em: <http://www.ifacnet.com/?q=Implementing+Accrual+Accounting&utm_medium=searchbox> Acesso em: 12.12.2013.
- KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. **Ten Steps to a Results - Based Monitoring and Evaluation System**. Washington: The World Bank, 2004.
- MARTINS, E. **Contabilidade de Custos**. 9ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MAUSS, C. V.; SOUZA, M. A. de. **Gestão de Custos aplicada ao setor público: modelo para mensuração e análise da eficiência e eficácia governamental**. São Paulo: Atlas, 2008.
- MELO, P. C. S. **Monitoramento e avaliação na administração pública federal: os desafios do PPA 2012/2015**. TCU, Brasília 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2525602.PDF>>. Acesso em: 11.04.2014.
- MELO, E. B. B. de; RODRIGUES, R. W. S. Monitoramento, Avaliação e Controle – Superando o Debate Técnico-Burocrático. **V Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Painele 39/143 – O planejamento governamental brasileiro– atualidade e perspectivas. Brasília, junho 2012.
- PALUDO, A. **Administração Pública**. 3ª ed. São Paulo: Editora Elsevier – Campus, 2013.
- PLATT NETO, O.A. **Contabilidade Pública: atualizada e focada**. Livro didático da Disciplina Contabilidade Pública II do Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). 11 ed. (ver e atual. – semestre 2014/1). Florianópolis: Edição do autor, 2014.
- PLUMMER, E.; HUTCHISON, P. D. ; PATTON, T. K. GASB No. 34's governmental financial reporting model: Evidence on its information relevance. **Accounting Review**, v. 82, n. 1, p. 205-240, 2007.
- RIDDER, H. G.; BRUNS, H.J.; SPIER, F. Analysis of public management change processes: The case of local government accounting reforms in Germany. **Public Administration**, v. 83, n. 2, p. 443-471, 2005.
- ROBINSON, M. **Accrual accounting and Australian fiscal policy**. Fiscal Studies, v. 23, n. 2, p. 287-300, 2002.
- RUA, M.das G. **Políticas Públicas**. Livro didático do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Módulo Básico. Departamento de Ciências da Administração da Universidade federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis: CAPES, UAB, 2009.
- SANTOS, C. B.; ALMEIDA, K. K. N; Análise Introdutória das Mudanças Provocadas na Contabilidade Pública pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. **REUNIR – Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade** – Vol. 1, no 1, p.21-38, Jan-Abr/2012.
- SEIBEL, E.J.; GELINSKI, C.R.O.G. Concepção do Estado e escolha da metodologia de avaliação de Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisas Interdisciplinar em**

Ciências Humanas. v. 13, n. 102, ano 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernos-depesquisa/article/view/1984-8951.2012v13n102p119>>. Acesso em: 30.03.2014.

SILVA e SILVA, M. O. **Construindo uma abordagem participativa para avaliação de políticas e programas sociais.** Texto preparado para apresentação no 2009. Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil, junho, 11 a 14 de 2009.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H.M.V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública RAP.** Rio de Janeiro 42(3): 529-50, Maio/jun. 2008.

VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. A reforma na contabilidade pública brasileira e o processo de convergência: implicações e perspectivas. **RIC - Revista de Informação Contábil**, Vol. 6, N.º 2, 2012.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo.** São Paulo, 1992.

YAMAMOTO, A.W. **Uma contribuição ao desenvolvimento de um modelo de gestão econômica voltada à eficácia da administração pública no desempenho de suas atividades.** Dissertação (Mestrado em Gestão Financeira). Universidade de Extremadura - Espanha, 2003.



TRIBUNAL
DE CONTAS
DO ESTADO
DO PIAUÍ



TRIBUNAL
DE CONTAS
DO ESTADO
DO PIAUÍ